Inhaltsverzeichnis

I

Grundlagen, Organisation, Gemeinden 5

1 Bürgerrecht 5

2 Öffentlichkeitsprinzip 11

3 Politische Rechte, Wahlen und Abstimmungen 23

4 Verfahrensrecht, Begründungspflicht der Behörden 25

5 Zivilrechtlicher Wohnsitz 32

C

Stichwortverzeichnis 39

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Bürgerrecht

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

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

Aus dem Sachverhalt:

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

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

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

Im Januar 2014 informierte der Bürgerrat den Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst, die von den Gesuchstellenden angeforderten Unterlagen seien immer noch nicht vollständig eingetrof-

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

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

Aus den Erwägungen:

I.

(...)

II.

1.
1.1 Der Untersuchungsgrundsatz gilt als grundlegender Verfahrensgrundsatz für das gesamte Verwaltungsverfahren. Demnach sind die Behörden verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen. Sie müssen die für das Verfahren notwendigen Sachverhaltsunterlagen beschaffen, die rechtlich relevanten Umstände abklären und ordnungsgemäss Beweis darüber führen (ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER / MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich / Basel / Genf 2013, Rz. 456). Auf kantonaler Ebene ist die Untersuchungsmaxime in § 12 VRG, auf bundesrechtlicher Ebene in Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021) festgelegt.

1.2 Der Untersuchungsgrundsatz wird durch die im Verwaltungsverfahren sowie in der Verwaltungsrechtspflege vorgesehene Mitwirkungspflicht der Parteien eingeschränkt. Dies be-

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

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

Andererseits wird die Mitwirkungspflicht dadurch relativiert, als die Behörde nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [Bundesverfassung, BV; SR 101]) eine Aufklärungspflicht gegenüber den Parteien trifft. Die Verwaltungsbehörden haben die Betroffenen darüber zu informieren, worin die Mitwirkungspflichten bestehen und welche Beweismittel beizubringen sind (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 466). Insbesondere hat sie unbeholfene oder ohne Rechtsbeistand auftretende Parteien ausdrücklich auf die Mitwirkungspflichten und -obliegenheiten sowie mögliche Rechtsfolgen hinzuweisen. Diese behördliche Orientierungspflicht, welche Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör sowie des allgemeinen Fairnessgebots darstellt, dient nicht direkt der Wahrnehmung der Äusserungs- und Mitwirkungsrechte; vielmehr bezweckt sie, die Parteien vor unerwarteten Nachteilen zu schützen (KÖLZ/ HÄNER/ BERTSCHI, a.a.O., Rz. 491 f.). Hat die Behörde ihre Aufklärungspflicht erfüllt, darf sie im Gegenzug von den Parteien erwarten, dass diese ihren Mitwirkungspflichten nachkommen.

2.

2.1 Es stellt sich daher einleitend die Frage, ob die Beschwerdeführenden ihre Mitwirkungspflicht in genügender Art und Weise nachgekommen sind (vgl. II. Ziff. 2.2). In einem zweiten Schritt

ist zu prüfen, ob der Beschwerdegegner das Verfahren zu Recht abgeschrieben hat (vgl. II. Ziff. 2.3).

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

(...)

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

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

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

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

Diese Gründe der Beschwerdeführenden vermögen indes nicht zu belegen, weshalb es ihnen

nicht zumutbar hätte sein sollen, die entsprechenden Unterlagen einzureichen oder zumindest den Beschwerdegegner um eine diesbezügliche Fristerstreckung zu bitten. Dies umso mehr, als dass sie das Einbürgerungsverfahren freiwillig und aus eigenem Interesse beantragt haben.

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

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

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

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

Der Beschwerdegegner führt in der Stellungnahme vom 7. Januar 2015 (...) aus, es treffe nicht zu, dass die Beschwerdeführenden seit dem 16. Oktober 2013 nichts mehr vom Beschwerdegegner gehört hätten. Korrekt sei, dass die Beschwerdeführenden «letztmals» mit Schreiben vom 25. November 2013 aufgefordert worden seien, die noch benötigten Unterlagen einzureichen. Trotz dieser Aufforderung hätten sie weder eine Reaktion gezeigt noch sich dazu geäussert, weshalb sie die Unterlagen nicht zur Verfügung stellen könnten. Aus diesen Gründen sei der Beschwerdegegner davon ausgegangen, die Beschwerdeführenden seien an der Weiterführung der Einbürgerungsverfahren nicht mehr interessiert, weshalb er die Einbürgerungsgesuche als gegenstandlos abgeschrieben habe.

2.3.2 Gestützt auf die Akten lässt sich festhalten, dass der Beschwerdegegner die Beschwerdeführenden in den beiden letzten Schreiben vom 16. Oktober 2013 sowie vom 25. November 2013 zur Einreichung von Unterlagen aufgefordert hat, ihnen aber keine konkreten Rechtsfolgen für den Fall einer Verletzung der Mitwirkungspflichten angedroht hat. Auch hat er keine (letztmalige) Frist zur Einreichung der Unterlagen angesetzt. Der Auffassung des Beschwerdegegners, dass er die Beschwerdeführenden mit Schreiben vom 25. November 2013 «letztmals» zur Einreichung der Unterlagen aufgefordert habe, kann somit nicht gefolgt werden. Der Beschwerdegegner hätte die Beschwerdeführenden deutlich und unmissverständlich auf

die möglichen Rechtsfolgen, in casu auf die Abschreibung der Einbürgerungsgesuche, hinweisen müssen. Dies umso mehr, als dass die Beschwerdeführenden nicht berufsmässig vertreten sind. Der Beschwerdegegner ist so seinen diesbezüglichen Aufklärungspflichten ungenügend nachgekommen.

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

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

2.4 Gestützt auf diese Erwägungen ist festzuhalten, dass die Abschreibungsverfügung des Beschwerdegegners vom 29. Oktober 2014, welche elf Monate nach der letzten Aufforderung vom 25. November 2013 ergangen ist, gegen wesentliche Verfahrensgrundsätze verstösst. Es widerspricht dem allgemeinen Fairnessgebot sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. vorstehend II. Ziff. 1.2), wenn der Beschwerdegegner die Einbürgerungsgesuche der Beschwerdeführenden abschreibt, ohne ihnen eine angemessene Nachfrist zu setzen und ohne allfällige rechtliche Konsequenzen im Falle der Missachtung der Mitwirkungspflichten anzudrohen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips erscheint die Abschreibung des Einbürgerungsgesuchs als nicht gerechtfertigt, da es sehr wohl angebracht gewesen wäre, eine mildere Massnahme zu ergreifen. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

III.

(...)

Entscheid des Regierungsrates vom 28. April 2015

2. Öffentlichkeitsprinzip

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

Regeste:
§ 15 Abs. 1 ÖffG – Das gemäss Öffentlichkeitsgesetz geltende Beschleunigungsgebot verlangt, dass eine Behörde möglichst rasch über das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die für einen Entscheid erforderlich sind. Eine Behörde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein früherer Entscheid unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vernünftigerweise nicht möglich war (Erw. 3.1 und 3.2).
§ 6 Abs. 1 ÖffG – Voraussetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist, dass das fragliche Dokument fertiggestellt wurde. Ein Sitzungsprotokoll liegt erst mit dessen Genehmigung in seiner definitiven Fassung vor und gilt erst dann als fertiggestellt (Erw. 3.3).
§ 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung – Wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, wird nicht durch das Öffentlichkeitsgesetz bestimmt. Wo keine bestimmte Art der Protokollierung vorgeschrieben ist, können die Behörden die Art der Protokollierung frei wählen, solange die Vorgaben von § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung eingehalten sind (Erw. 4).

Aus dem Sachverhalt:

A. X. reichte am 12. Juni 2014 mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars ein Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss den Bestimmungen des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014 (Öffentlichkeitsgesetz [ÖffG]; BGS 158.1) ein und verlangte Einsicht in das Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014. Mit Schreiben vom 1. Juli 2014 teilte die Direktion des Innern (nachfolgend: DI) X. mit, dass sein Gesuch den Teil des amtlichen Dokuments, in welchen er Einsicht verlange, nicht hinreichend genau beschreibe. Sie ersuchte ihn daher um Bezeichnung des konkreten Geschäfts, in welches er Einsicht nehmen möchte. X. verlangte in einer E-Mail vom 8. Juli 2014 an die DI Einsicht in das gesamte Protokoll, wobei er eine Einschränkung zu den schutzwürdigen Teilen des Protokolls und die Anonymisierung von Personendaten Dritter aber akzeptieren würde. Mit Schreiben vom 18. Juli 2014 teilte die DI X. mit, dass das fragliche Protokoll erst als Entwurf bestehe und daher noch kein amtliches Dokument im Sinne von § 6 Abs. 2 Bst. b ÖffG darstelle. Das definitive Protokoll werde voraussichtlich erst am 11. September 2014 verabschiedet. Sie kündigte an, ihm einen definitiven Entscheid zusammen mit dem entsprechenden Protokollauszug mittels einer anfechtbaren Verfügung zuzustellen, sobald das Protokoll von der kantonalen Denkmalkommission gutgeheissen worden sei. Am 22. September 2014 erliess die DI eine Verfügung und hiess das Zugangsgesuch von X. teilweise gut. Sie stellte ihm eine Kopie des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkom-

mission vom 12. Mai 2014 zu, wobei die Traktanden 4, 5, 6 und 8 ganz oder teilweise eingeschwärzt wurden. Die Einschwärzungen wurden damit begründet, dass diese Geschäfte Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts oder Rechtsmittelverfahrens seien oder Personalgeschäfte enthalten würden, welche aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten.

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

Aus den Erwägungen:

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

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

3.2 Der Beschwerdeführer moniert, die DI habe erst drei Wochen nach Eingang seines Zugangsgesuches verlangt, dass dieses begründet und präzisiert werde. Es sei zu vermuten,

dass sie die Behandlung des Zugangsgesuchs und die Veröffentlichung von Informationen habe verzögern wollen, weil an der Sitzung vom 12. Mai 2014 kritische Fragen zur Führung, Struktur und Personalfluktuation im Amt für Denkmalpflege und Archäologie gestellt worden seien. Der Beschwerdeführer stellte sein Zugangsgesuch am Donnerstag, 12. Juni 2014, 11.44 Uhr, mittels des auf der Website des Kantons Zug aufgeschalteten Online-Formulars. Die DI reagierte am Montag, 1. Juli 2014, mit einem Schreiben mit der Bitte um Präzisierung seines Zugangsgesuchs. Nach dem Eingang des Zugangsgesuches vergingen mithin 19 Tage, davon 12 Arbeitstage bis zur ersten Antwort der DI. Für die Effektivität des Öffentlichkeitsprinzips ist es wesentlich, dass die angesprochene Behörde die Behandlungsdauer des Zugangsgesuchs so kurz wie möglich hält (ISABELLE HÄNER, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 11 zu Art. 12 BGÖ). Das in § 15 Abs. 1 ÖffG verankerte Beschleunigungsverbot verlangt daher, dass eine Behörde möglichst rasch über das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die für einen Entscheid erforderlich sind. Eine Behörde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein früherer Entscheid unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vernünftigerweise nicht möglich war (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 19 zu § 4a VRG). Die DI erklärte in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 nicht, weshalb 19 Tage vergingen, bis sie weitere Verfahrensschritte einleitete. Zwar lag der Entwurf des Protokolls überhaupt erst am 17. Juli 2014 vor, doch hätte die DI den Beschwerdeführer ohne Weiteres bereits innert weniger Tage nach Eingang seines Zugangsgesuchs darauf aufmerksam machen können, dass das fragliche Protokoll entweder noch gar nicht vorliegt oder eine inhaltliche Präzisierung seines Zugangsgesuchs erforderlich sei. Es sind vorliegend keine Gründe ersichtlich, weshalb dieser Schritt erst 19 Tage nach Eingang des Zugangsgesuchs erfolgt ist. Es lagen keine Umstände, insbesondere keine komplizierte Sach- oder Rechtslage vor, welche vertiefte Abklärungen erforderlich gemacht und eine entsprechende zeitliche Verzögerung gerechtfertigt hätten. Der Beschwerdeführer macht daher zu Recht geltend, dass die DI ihre in § 15 Abs. 1 ÖffG statuierte Pflicht zur raschen Anhandnahme des Zugangsgesuchs verletzt hat. Im vorliegenden Fall hätte ein verfahrensleitender Schritt wie das Schreiben der DI vom 1. Juli 2014 ohne Weiteres innert fünf Arbeitstagen erfolgen können. Freilich ist anzumerken, dass dieses Versäumnis keine Auswirkungen auf den Zeitpunkt der Gewährung des Zugangs zum fraglichen Protokoll hatte, wie unter Erwägung 3.3 sogleich aufzuzeigen ist. Unbegründet sind zudem die Mutmassungen des Beschwerdeführers, wonach die DI die Behandlung des Zugangsgesuchs bewusst verzögert habe, um kritische Fragen zu vermeiden. Das Protokoll lag nämlich erst am 17. Juli 2014 im Entwurf vor, was auch der Beschwerdeführer dem ihm mit Verfügung der DI vom 22. September 2014 zugestellten Dokument entnehmen konnte.

3.3 Der Beschwerdeführer moniert weiter, die DI habe das Beschleunigungsgebot gemäss § 15 Abs. 1 ÖffG verletzt, weil sie ihm das Protokoll der Sitzung vom 12. Mai 2014 erst am 22. September 2014 und damit mehr als vier Monate nach der fraglichen Sitzung zugestellt habe. Möglicherweise sei wegen seines Zugangsgesuchs die Redaktion und die Genehmigung des Protokolls hinausgezögert worden mit dem Ziel, vor den Wahlen keine Diskus-

sion über die darin aufgezeigten Probleme aufkommen zu lassen. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente. Voraussetzung dieses Zugangsrechts ist indes, dass das fragliche Dokument fertig gestellt wurde (§ 6 Abs. 2 Bst. b ÖffG). Dies ist der Fall, wenn das fragliche Dokument in seiner definitiven Fassung vorliegt, also keinen Änderungen oder Korrekturen mehr zugänglich ist. In noch nicht fertig gestellte Dokumente wie Entwürfe, provisorische Fassungen eines Berichts, Projektskizzen, Notizen aus einer Sitzung, informellen Arbeitsnotizen oder Vorentwürfen eines Texts kann hingegen keine Einsicht verlangt werden (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2013 zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, a.a.O., S. 16; vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6291/2013 vom 28. Oktober 2014 E. 6.4.1 mit Hinweisen; BVGE 2011/53 E. 8 ff. S. 1054 ff.). Das vorliegend zu beurteilende Protokoll der Sitzung vom 12. Mai 2014 wurde am 17. Juli 2014 vom Protokollführer verfasst. Hierbei handelte es sich indes erst um einen Entwurf, folglich noch nicht um ein fertig gestelltes Dokument. Änderungen oder Korrekturen konnten von den Sitzungsteilnehmern immer noch angebracht werden. Erst mit dessen Genehmigung anlässlich der Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 11. September 2014 wurde die definitive Fassung des Protokolls erstellt. Somit lag erst am 11. September 2014 ein amtliches Dokument im Sinne von § 6 Abs. 1 ÖffG vor (vgl. Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten vom 10. Juni 2014 in Sachen X gegen Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen, Ziff. II.B.24). Die DI hat dem Beschwerdeführer das teilweise eingeschwärzte Protokoll mit Verfügung vom 22. September 2014 und damit innert elf Tagen, davon sieben Arbeitstage, eröffnet. Diese Frist ist angemessen, wenn berücksichtigt wird, dass das Protokoll noch teilweise eingeschwärzt und eine entsprechende Verfügung erstellt werden musste. Ein Verstoss gegen § 15 Abs. 1 ÖffG liegt daher nicht vor. Unbegründet sind in diesem Zusammenhang die Mutmassungen des Beschwerdeführers, die DI bzw. die an der Sitzung vom 12. Mai 2014 teilnehmenden Vertreter der DI und Mitglieder der kantonalen Denkmalkommission hätten die Genehmigung des Protokolls bewusst verzögert. Die DI hat ihm vielmehr bereits mit Schreiben vom 18. Juli 2014 mitgeteilt, dass das Protokoll voraussichtlich erst an der Sitzung vom 11. September 2014 genehmigt werde. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt einer Person zwar das Recht auf Einsicht in bestehende amtliche Dokumente. Daraus kann jedoch nicht die Pflicht für eine Behörde abgeleitet werden, noch unfertige Dokumente möglichst rasch fertig zu stellen, damit die Einsicht gewährt werden kann. Das Vorgehen der DI ist daher nicht zu beanstanden.

4. Schliesslich rügt der Beschwerdeführer, die DI und auch anderen Behörden hätten nach dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes die Art und Weise ihrer Protokollführung bewusst geändert. So würden wichtige Informationen unterschlagen, welche das Zustandekommen eines Entscheides oder den Verlauf einer Diskussion aufzeigen. Die DI wies diese Vorwürfe in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 als unwahr zurück. Das Öffentlichkeitsgesetz regelt den Anspruch von Privaten auf Einsicht in bestehende amtliche Dokumente. Es enthält indes keine Vorschriften, wie amtliche Dokumente zu verfassen sind. Massgeblich für diese Frage ist die Verordnung über die Aktenführung vom 20. März 2012 (BGS 152.42).

Gemäss § 1 Abs. 1 dieser Verordnung umfasst die Aktenführung die flächendeckende, ordnungsgemässe und systematische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen. § 4 Abs. 2 der Verordnung bestimmt als Anforderungen an die Aktenführung, dass die anfallenden Unterlagen authentisch die Urheberschaft und den Zeitpunkt der Erstellung belegen (Authentizität), den Inhalt glaubwürdig, vollständig und genau wiedergeben (Zuverlässigkeit), langfristig unversehrt bleiben und gegen unbefugte Änderungen geschützt sind (Integrität) sowie wieder aufgefunden, dargestellt und im Kontakt verstanden werden können (Benutzbarkeit). Bei der Redaktion von Protokollen von Sitzungen stehen einer Behörde verschiedene Möglichkeiten offen, um diesen Vorschriften gerecht zu werden. Sie kann die Diskussion ihrer Teilnehmer und die Beschlussfassung wörtlich aufzeichnen (Wortprotokoll), die wesentlichen Äusserungen nur abgekürzt und sinngemäss wiedergeben (Votenprotokoll) oder ganz darauf verzichten, den Inhalt der Diskussion festzuhalten und sich darauf beschränken, lediglich die gefassten Beschlüsse zu protokollieren (Beschlussprotokoll). Spezifische Protokollierungsvorschriften bestehen nur für einige wenige kantonale Behörden, etwa für den Kantonsrat (§ 12 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 [GO KR; BGS 141.1] und den Regierungsrat (§ 6 Abs. 2 GO RR). Die Protokollierung der Sitzungen der kantonalen Direktionen und ihrer Ämter und Kommissionen wird hingegen nicht spezialgesetzlich geregelt. Sie sind daher frei, eine der drei genannten Protokollierungsarten oder allenfalls auch eine von ihnen selbst bestimmte Unterart für die Aufzeichnung des Inhalts ihrer Sitzungen zu wählen. Das vom Zugangsgesuch des Beschwerdeführers betroffene Beschlussprotokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 stellt beispielsweise ein ausführliches Beschlussprotokoll dar und enthält sämtliche notwendigen Angaben, um die Voraussetzungen von § 4 Abs. 2 der Verordnung über die Aktenführung zu erfüllen. Es gibt namentlich Auskunft über Ort, Zeitpunkt, Teilnehmer und Protokollführer der Sitzung sowie über die behandelten Traktanden und die allenfalls gefassten Beschlüsse. Die Vorbringen des Beschwerdeführers erweisen sich daher als unbegründet.

Beschluss des Regierungsrates vom 24. März 2015

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

Regeste:
§ 7 ÖffG – Einsicht in amtliche Dokumente kann nur in dem Masse verlangt werden, als sie tatsächlich bestehen. Das Öffentlichkeitsgesetz bestimmt nicht, wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, und gibt der gesuchstellenden Person keinen Anspruch auf Überprüfung, ob das Sitzungsprotokoll dem tatsächlichen Inhalt der Sitzung entspricht (Erw. I.4).
§ 13 Abs. 1 ÖffG – Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Behörde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die dem Öffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Diese Behörde ist auch für den Entscheid über das Zugangsgesuch zuständig (Erw. II.1).
§ 15 Abs. 2 ÖffG – Anforderungen an die Begründungsdichte, wenn die Behörde ein Zugangsgesuch mit einer Verfügung ganz oder teilweise abweist (Erw. II.2).
§ 9 Abs. 2 ÖffG – Ein Sitzungsprotokoll ist ein amtliches Dokument, dessen Traktanden mehrere Geschäfte betreffen können. Daher muss für jedes einzelne Traktandum bzw. Geschäft geprüft werden, ob der Zugang gewährt werden kann oder ob Einschränkungsgründe vorliegen (Erw. II.3.1 und II.3.2).
§ 12 Abs. 1 ÖffG – Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist (Erw. II.3.4).
§ 17 Abs. 1 ÖffG und § 22 Abs. 1 VRG – Wird gegen eine Verfügung über ein Zugangsgesuch beim Regierungsrat Beschwerde erhoben, sind für dessen Behandlung Verfahrenskosten zu erheben. Nur das erstinstanzliche Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos (Erw. III.1).

Aus dem Sachverhalt:

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

Aus den Erwägungen:

I.

(...)

4. Im Beschwerdeantrag Ziffer 4 verlangt der Beschwerdeführer, es sei zu prüfen, ob das Protokoll der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 dem tatsächlichen Inhalt der Sitzung entspricht und ob die geltenden Richtlinien zur Protokollierung und Archivierung eingehalten wurden. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist die Verfügung der DI vom 22. September 2014 über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstands begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, können nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens sein (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-602/2009 vom 17. September 2009 E. 2.2). Gegenstand der vorliegend angefochtenen Verfügung ist der Anspruch des Beschwerdeführers auf Einsicht in das gewünschte amtliche Dokument nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Nur in diesem Ausmass wurde über das Zugangsgesuch des Beschwerdeführers entschieden. Nicht Inhalt der angefochtenen Verfügung und ganz allgemein nicht Gegenstand des Öffentlichkeitsgesetzes ist die Frage, wie Behörden Protokolle abzufassen haben. Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt Privatpersonen einzig das Recht auf Einsicht in amtliche Dokumente, schreibt den Behörden indes nicht vor, wie diese zu verfassen sind, und gibt Privaten auch nicht das Recht auf Überprüfung, ob der Inhalt des amtlichen Dokuments vollständig ist und den Tatsachen entspricht. Einsicht in amtliche Dokumente kann folglich nur in dem Masse verlangt werden, als sie tatsächlich bestehen. Der Beschwerdeführer versucht mit seinem Beschwerdeantrag Ziffer 4, den Streitgegenstand über das Anfechtungsobjekt hinaus zu erweitern, was prozessual unzulässig ist (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, N. 688; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-602/2009 vom 17. September 2009 E. 2.2). Auf diesen Antrag ist daher mangels Anfechtungsobjekts nicht einzutreten. (...)

II.

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

Die Zuständigkeitsordnung zur Beurteilung von Zugangsgesuchen ist im Öffentlichkeitsgesetz

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

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

2.1 Gemäss § 20 Abs. 1 VRG ist der Entscheid einer Behörde in der Regel schriftlich zu begründen. Diese Begründungspflicht ist Ausfluss des verfassungsmässigen Anspruchs einer Partei auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Die Begründungspflicht soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und der betroffenen Partei ermöglichen, den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl die Partei als auch die Rechtsmittelinstanz sich ein Bild über die Tragweite des Entscheids machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1 S. 277; 135 III 513 E. 3.6.5 S. 520; 134 I 83 E. 4.1 S. 88). An die Begründungspflicht sind höhere Anforderungen zu stellen, wenn ein Entscheid schwer in die Rechtsstellung einer Partei eingreift, wenn eine komplexe Sach- und Rechtslage vorliegt oder wenn der Behörde ein weiter Ermessensspielraum zusteht (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 1707; RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHLMOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl. 2010, N. 347). Bei schematischen Rechtsanwendungsakten wie Massenverfügungen im Steuerrecht werden geringere Anforderungen an die Begründungsdichte gestellt. Hier kann bereits ein Hinweis auf die angewendete Norm oder eine formelhafte Begründung hinreichend sein (KASPAR PLÜSS, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 26 zu § 10 VRG / ZH).

2.2 Die DI liess dem Beschwerdeführer mit Verfügung vom 22. September 2014 eine Kopie

des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 zukommen und schwärzte die Traktanden 4, 5, 6 sowie 8 ganz oder teilweise. In der Verfügung führte sie zur Begründung der Einschränkung des Zugangs aus, das amtliche Dokument bilde in einigen Bereichen Teil eines laufenden Regierungsratsgeschäfts, enthalte in einem anderen Bereich Personalgeschäfte, die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes nicht eröffnet werden könnten, und ein letzter Teil betreffe ein hängiges Rechtsmittelverfahren. Als mit den politischen Gegebenheiten des Kantons Zug vertrauter Medienschaffender konnte der Beschwerdeführer anhand dieser Begründung und mittels Durchlesen des ihm zugestellten Dokuments ohne Schwierigkeiten erkennen, dass der Einschränkungsgrund des noch nicht abgeschlossenen Verfahrens (§ 12 Abs. 1 ÖffG) sich auf die bloss teilweise eingeschwärzten Traktanden 4 (Motion betreffend Denkmalpflege) und 8 (Kommunikation: was kann man verbessern) bezieht. Zu den beiden anderen Traktanden konnte er dem eingeschwärzten Protokoll nichts entnehmen, doch gab ihm die Begründung der DI den ungefähren Gegenstand der eingeschwärzten Passagen und die Verweigerungsgründe bekannt. Mit diesen Ausführungen war der Beschwerdeführer in der Lage, die Gründe, welche zur teilweisen Abweisung seines Zugangsgesuchs geführt haben, nachzuvollziehen und gegebenenfalls eine Verwaltungsbeschwerde zu erheben und ordnungsgemäss zu begründen. Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Behörde nicht immer im Detail angeben kann, weshalb einem Zugangsgesuch nach den Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes ganz oder teilweise nicht entsprochen werden kann. Durch eine zu detaillierte Begründung würde sie oftmals den Inhalt des betroffenen amtlichen Dokuments preisgeben. In solchen Fällen ist es daher ausreichend, dass die Behörde die Gründe für die Einschränkung des Zugangs lediglich in groben Zügen wiedergibt. Die Begründungsdichte hat allerdings auch dann so hoch zu sein, dass die gesuchstellende Person den Entscheid der Behörde sowie die Ausübung ihres Ermessens nachvollziehen und im Beschwerdeverfahren anfechten kann. Gerade wenn zwischen dem Interesse der gesuchstellenden Person am Zugang zum amtlichen Dokument und entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen abgewogen werden muss, müssen sich die Feststellung, Gewichtung und Abwägung der Interessen klar aus der Begründung ergeben (ISABELLE HÄNER, a.a.O., N. 8 zu Art. 15 BGÖ). Diese Anforderungen an die Begründungsdichte werden im vorliegenden Fall durch die Verfügung der DI vom 22. September 2014 erfüllt. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich daher als unbegründet.

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

3.1 Das Öffentlichkeitsgesetz gewährt jeder Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten, soweit nicht die im Gesetz vorgesehenen Einschränkungsgründe einem Zugang entgegenstehen. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann namentlich eingeschränkt, aufgeschoben, mit Auflagen versehen oder verweigert werden, soweit überwiegende öffentliche oder private Inter-

essen im Sinne von § 10 oder § 11 ÖffG entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 ÖffG). Einschränkungen des Zugangs beziehen sich nur auf den schutzwürdigen Teil eines Dokuments und sind nur so lange möglich, als das überwiegende Interesse an der Geheimhaltung besteht (§ 9 Abs. 2 ÖffG). In jedem Fall dürfen amtliche Dokumente aber erst dann zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist (§ 12 Abs. 1 ÖffG). Auch bleiben spezialgesetzliche Regelungen für den Zugang zu bestimmten Informationen und amtlichen Dokumenten vorbehalten (§ 5 ÖffG).

3.2 Das in § 7 ÖffG statuierte Zugangsrecht bezieht sich auf amtliche Dokumente im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. Als solches gilt gemäss § 6 Abs. 1 ÖffG jede Information, die auf einem beliebigen Informationsträger aufgezeichnet ist, sich im Besitz einer Behörde befindet, von der sie stammt oder der sie übermittelt worden ist, und welche die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft. In der Mehrzahl der Fälle betrifft ein amtliches Dokument ein einzelnes Geschäft einer Behörde, beispielsweise Berichte, Stellungnahmen, Gutachten, Statistiken etc. Auch Protokolle von Sitzungen einer Behörde fallen unter die Definition des amtlichen Dokuments im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes. Indes weist ein Sitzungsprotokoll eine Doppelnatur auf. Einerseits stellt ein Protokoll ein genau bezeichnetes amtliches Dokument dar, andererseits betrifft es meist eine Mehrzahl von Geschäften, nämlich sämtliche an der protokollierten Sitzung behandelten Traktanden. Es ist folglich ein Dokument, das oftmals nicht einem bestimmten Geschäft zugeordnet werden kann, sondern Entscheide zu mehreren Geschäften enthält. Dieser Doppelnatur muss unter dem Aspekt des Öffentlichkeitsgesetzes Rechnung getragen werden. Verlangt eine Person Einsicht in das gesamte Protokoll oder wesentliche Teile davon, könnte eine unzulässige «Fishing Expedition» vorliegen. Daher muss für jedes einzelne Traktandum bzw. Geschäft geprüft werden, ob der Zugang gewährt werden kann oder ob Einschränkungsgründe vorliegen. Diese Prüfung hat die DI in ihrer angefochtenen Verfügung vom 22. September 2014 vorgenommen und den Zugang zu einigen Traktanden des Protokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 eingeschränkt.

3.3 Traktandum 4 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft die Besprechung der Motion der Kantonsräte Thiemo Hächler, Daniel Abt und Manuel Brandenberg betreffend Neuorganisation der Denkmalpflege im Kanton Zug vom 13. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2342.1 – Laufnummer 14549) und deren Auswirkungen. Diese Motion ist im Kantonsrat hängig und provisorisch für die Sitzung vom 30. April 2015 zur Behandlung traktandiert. Dieses Traktandum wurde mit Ausnahme des Titels und der ersten drei Sätze eingeschwärzt. Der Beschwerdeführer rügt, mit der Begründung eines hängigen politischen Vorstosses könnten nicht weite Teile des Protokolls eingeschwärzt werden. Andernfalls würde eine vernünftige Einsicht in jegliche Behördentätigkeit verunmöglicht. Diese Argumentation geht fehl. Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürfen amtliche Dokument erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Diese Bestimmung dient dem Schutz der freien Meinungsbildung der betroffenen Behörde. Sie soll vor äusserem Druck,

den die sofortige Gewährung des Zugangs zu Dokumenten verursachen könnte, geschützt werden (MAHON/GONIN, in: Handkommentar zum Öffentlichkeitsgesetz, 2008, N. 26 zu Art. 8 BGÖ). Eine Ausnahme zu diesem Einschränkungsgrund ist nicht gegeben. Der Zugang zum betroffenen amtlichen Dokument kann daher in jedem Fall verweigert bzw. aufgeschoben werden, bis der politische oder administrative Entscheid in der Sache getroffen wurde. Da der Kantonsrat bislang noch nicht über die Erheblicherklärung der vorgenannten Motion befunden hat, liegt noch kein abschliessender Entscheid in diesem Geschäft vor. Die Einschränkung des Zugangs zu diesem Traktandum erfolgte daher zu Recht.

3.4 Traktandum 5 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft Personalfluktuationen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie. Die DI lehnte den Zugang zu diesem Traktandum in ihrer Verfügung vom 22. September 2014 aus Persönlichkeitsschutzgründen ab. § 9 Abs. 1 i.V.m. § 11 ÖffG erlaubt die Einschränkung des Zugangs, wenn überwiegende private Interessen, zu welchen auch der Schutz der Privatsphäre gehört, es verlangen. Im Protokoll werden indes keine Personen namentlich genannt und es ist nicht nachvollziehbar, inwiefern der blosse Hinweis, dass Mitarbeitende gekündigt haben, ihre privaten Interessen verletzen könnte. Personalfluktuationen sind bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein übliches Geschehen. Es liegen daher keine schützenswerten privaten Interessen vor, welche eine Einschränkung des Zugangs gerechtfertigt hätten. In ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2015 begründete die DI die Einschränkung abweichend, dass damals noch vakante Stellen zu besetzen gewesen seien und somit ein laufendes Geschäft vorgelegen habe. Diese Stellen seien mittlerweile besetzt, weshalb nunmehr der Zugang zu Traktandum 5 gewährt werden könne. Gemäss § 12 Abs. 1 ÖffG dürfen amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage bilden, getroffen ist. Die Neubesetzung von Stellen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie gilt als laufendes Geschäft im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG (vgl. MAHON/GONIN, a.a.O., N. 29 zu Art. 8 BGÖ; Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, S. 9). Die Ausführungen in Traktandum 5 des Protokolls betreffen unter anderem die Anforderungen an die Bewerbenden für die aufgrund der Personalfluktuation neu zu besetzenden Stellen und die diesen Anforderungen zugrundeliegenden Bedürfnisse des Amts für Denkmalpflege und Archäologie. Sie stehen damit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Auswahl der Bewerbenden und dem Anstellungsentscheid (vgl. MAHON/GONIN, a.a.O., N. 30 zu Art. 8 BGÖ; Bundesamt für Justiz, Öffentlichkeitsgesetz: Leitfaden Gesuchsbeurteilung und Checkliste, S. 9). Die DI durfte daher den Zugang zu den Informationen zur Neubesetzung von Stellen im Amt für Denkmalpflege und Archäologie ablehnen, um die freie Willensbildung des Amtes beim Entscheid über die Auswahl der neuen Mitarbeitenden zu gewährleisten. Wie die DI allerdings einräumt, ist die Besetzung der Stellen mittlerweile erfolgt und damit der administrative Entscheid über dieses Geschäft getroffen. Somit liegt zum jetzigen Zeitpunkt eine veränderte Sachlage vor. Gemäss § 47 Abs. 2 VRG sind die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend, soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt. Da zum jetzigen Zeitpunkt kein Einschränkungsgrund im Sinne

von § 12 Abs. 1 ÖffG mehr vorliegt, ist dem Beschwerdeführer vollumfänglich Zugang zu Traktandum 5 des Protokolls zu gewähren. Die Beschwerde ist in diesem Punkt mithin gutzuheissen.

3.5 (...)

3.6 Traktandum 8 des Beschlussprotokolls der ausserordentlichen Sitzung der kantonalen Denkmalkommission vom 12. Mai 2014 betrifft schliesslich das Thema «Kommunikation: was kann man verbessern». Dieses Traktandum umfasst fünf Absätze. Die DI hat dem Beschwerdeführer in ihrer Verfügung vom 22. September 2014 den Zugang zum Titel sowie zu den Absätzen drei bis fünf gewährt, die ersten beiden Absätze hingegen eingeschwärzt. Zur Begründung brachte sie vor, es seien verschiedene Themenbereiche im Sinne eines Meinungsaustausches gestreift worden, was naturgemäss lediglich vorbereitenden Charakter habe. Ein neues Kommunikationskonzept sei noch nicht umgesetzt worden. Die Analyse der ersten beiden Absätze von Traktandum 8 des Protokolls stützt die Ausführungen der DI. Beide Absätze enthalten Ausführungen zu Optimierungsmöglichkeiten bei der Kommunikation, welche im Rahmen eines neuen Kommunikationskonzepts umgesetzt werden sollen. Da es sich um Vorbereitungsarbeiten in einem frühen Stadium handelt, liegt ein laufendes Verfahren bzw. offenes Geschäft im Sinne von § 12 Abs. 1 ÖffG vor (vgl. Erwägungen 3.3 und 3.5). Die DI hat dem Beschwerdeführer daher zu Recht den Zugang zu diesen Teilen des Protokolls verwehrt.

III.

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

Beschluss des Regierungsrats vom 24. März 2015

3. Politische Rechte, Wahlen und Abstimmungen

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

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

Aus dem Sachverhalt:

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

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 77 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1) kann bei der Kantonsregierung Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde). Im vorliegenden Fall macht der

Beschwerdeführer «Verletzungen des Stimmrechts» (Art. 77 Abs. 1 lit. a BPR) im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen geltend. (...)

2. (...)

3. (...)

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

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

Dies ändere jedoch nichts daran, dass nach dem klaren Wortlaut von Art. 77 BPR alle die Verletzung des Stimmrechts betreffenden Beschwerden bei der Kantonsregierung zu erheben (...) seien (...) Das Bundesgericht überprüfe in der Folge auf Beschwerde hin die Entscheide der Kantonsregierungen (Art. 80 Abs. 1 BPR i.V.m. Art. 88 Abs. 1 lit. b BGG). Dieser Rechtsmittelzug gelte auch, soweit die angerufene Kantonsregierung für die Behandlung der vorgebrachten Belange nicht zuständig sei. Eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht falle mit Blick auf Art. 77 BPR (...) ausser Betracht. In einer gegen den Entscheid der Kantonsregierung gerichteten Beschwerde könnten dem Bundesgericht dann aber auch Fragen unterbreitet werden, welche die Kantonsregierung mangels Zuständigkeit nicht behandeln konnte, sofern sie auf kantonaler Ebene bereits aufgeworfen worden seien. Insoweit habe die Kantonsregierung einen formellen Nichteintretensentscheid zu fällen (...) Nachdem der Entscheid der Kantonsregierung ergangen sei, könne sich der Rechtsuchende an das Bundesgericht wenden. Dabei könne er das Nichteintreten und den materiellen Gehalt des Kantonsregierungsentscheids mit Beschwerde anfechten (Art. 80 Abs. 3 BPR) (...)

Die zitierte Rechtsprechung erging zwar im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen. Das Bundesgericht bezieht sich aber einleitend namentlich auf Art. 82 lit. c BGG, welcher die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie die Volkswahlen und -abstimmungen betrifft. (...) der Zuger Regierungsrat [müsste] bei einem Eintreten auf

die Beschwerde über die behauptete Rechtswidrigkeit des Sitzzuteilungsverfahrens bei eidgenössischen Wahlen befinden. In Analogie zur zitierten Rechtsprechung kann ein solcher Entscheid nicht durch eine Kantonsregierung ergehen. Folglich tritt der Zuger Regierungsrat (...) weder auf den Hauptpunkt noch auf das Eventualbegehren ein.

6. (...)

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

4. Verfahrensrecht, Begründungspflicht der Behörden

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

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

Aus dem Sachverhalt:

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

B. Per 22. August 2013 lud der Bürgerrat A die Gesuchstellenden zu einem persönlichen Gespräch ein. Gemäss dem entsprechenden Protokoll entschied der Bürgerrat A noch gleichentags Folgendes:

«1. Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellt der Bürgerrat fest, dass die Bewerber die Voraussetzungen für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts noch nicht erfüllen. Der Bürgerrat ist bereit, zum Einbürgerungsgesuch von W, X, Y und Z zu einem späteren Zeitpunkt (in ca. 2 Jahren) erneut Stellung zu nehmen.
2. Es werden Kosten in der Höhe des bereits geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1’650 erhoben.
3. Gegen diesen Beschluss kann innert 20 Tagen nach der Mitteilung beim Regierungsrat des

Kantons Zug schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden.
4. Sollte eine Verwaltungsbeschwerde erhoben werden, so wird die Bürgergemeinde A weitere Kosten von CHF 750 erheben.
(...)»

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

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

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

Aus den Erwägungen:

I.

1. Gemäss § 30 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (kantonales Bürgerrechtsgesetz; kant. BüG; BGS 121.3) können Entscheide des Bürgerrates nach Massgabe des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG; BGS 162.1) angefochten werden. Beim Beschluss des Beschwerdegegners handelt es sich um einen Entscheid einer unteren Verwaltungsbehörde im Sinne von § 40 Abs. 1 VRG, der beim Regierungsrat angefochten werden kann.

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

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

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

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

II.

1. Die Beschwerdeführenden machen in formeller Hinsicht geltend, die mündliche Verlautbarung des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 sei kein Entscheid, sondern eine Absichtserklärung gewesen. Ein Entscheid hätte nämlich schriftlich eröffnet werden müssen, was am 22. August 2013 nicht der Fall gewesen sei. Ob der Beschwerdegegner von den Beschwerdeführenden nach dem 22. August 2013 noch eine Stellungnahme erwartet habe, könnten sie nicht beurteilen.

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

3. Aufgrund der schriftlichen Ausfertigung des angefochtenen Entscheides und der in der Stellungnahme vom 25. August 2014 (Ziff. 5) gemachten Äusserung des Beschwerdegegners, dass den Beschwerdeführenden die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entscheid eingeräumt worden sei, ist darauf abzustellen, dass dieser seinen Entscheid am 22. August 2013 gefällt hat. Zwar will der Beschwerdegegner den Beschwerdeführenden hernach noch das rechtliche Gehör gewährt und bis zum 24. Februar 2014 auf deren Stellungnahme gewartet haben. Das liesse – für sich allein genommen – allenfalls darauf schliessen, dass

der Beschwerdegegner am 22. August 2013 noch gar keinen Entscheid gefällt hat, sondern diesen erst später fällen wollte. Es ist aber nicht aktenkundig und wird vom Beschwerdegegner auch nicht behauptet, dass er nach dem 22. August 2013 einen entsprechenden Entscheid gefällt hat. Hat der Beschwerdegegner aber den definitiven Entscheid schon am 22. August 2013 gefällt und den Beschwerdeführenden erst nach dem Entscheid umfassend das rechtliche Gehör gewährt, so liegt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, ein offenkundiger Verfahrensmangel vor. Da der Regierungsrat nicht reformatorisch entscheiden darf, kann diese Rechtsverletzung nur die Aufhebung des Beschlusses des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 zur Folge haben.

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

III.

1. In der Sache machen die Beschwerdeführenden geltend, Y wohne seit 1987 in der Schweiz, Z seit 1992. Sie beide könnten sich problemlos verständigen, seien arbeitstätig, am Wohnort integriert, mit den hiesigen Lebensgewohnheiten vertraut, lebten in geordneten persönlichen und finanziellen Verhältnissen. Beide Kinder seien in der Schweiz geboren worden, würden über ausreichende Deutsch- und Schweizerdeutsch-Kenntnisse verfügen und seien mit den hiesigen Gepflogenheiten vollkommen vertraut. Z mache zurzeit eine Lehre im kaufmännischen Fach, Y besuche die Sekundarschule in A (...) Der Beschwerdegegner lässt diese Darstellung unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid bestreiten.

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

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

3. Gemäss § 5 Abs. 1 kant. BüG darf das Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht nur Bewerberinnen und Bewerbern erteilt werden, die aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. § 5 Abs. 2 kant. BüG zählt verschiedene Kriterien auf, anhand derer die Eig-

nung überprüft werden kann. Insbesondere ist zu prüfen, ob die Bewerberin bzw. der Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen und örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügende Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgerinnen resp. Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann. Diese Aufzählung ist – wie sich aus der Formulierung von § 5 Abs. 2 kant. BüG ergibt – nicht abschliessend.

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

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

Dem Minimalanspruch auf eine hinreichende Begründung nach Art. 29 Abs. 2 BV ist Genüge getan, wenn die Betroffenen durch die Begründung in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist indessen nicht verpflichtet, zu sämtlichen Vorbringen einer Partei Stellung zu nehmen. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess. Je weiter eine Norm den Entscheidungsspielraum der Behörde definiert und je komplexer das Sach- oder Rechtsgebiet ist, desto höher sind die Anforderungen an die Begründung der Entscheidung der Behörde (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1706 ff.). Aufgrund der eingeschränkten Kognition des Regierungsrates bei Beschwerdefällen betreffend Einbürgerungen (vgl. § 30 Abs. 2 kant. BüG) ist der Ermessensspielraum des Beschwerdegegners bei Beschlüssen über Einbürgerungen gross. Entsprechend sind die Anforderungen an die Begründung von negativen Einbürgerungsentscheiden strenger zu beurteilen. Die Begründung

soll aufzeigen, von welchen massgeblichen Tatsachen und Rechtsnormen sich die entscheidende Behörde hat leiten lassen (KÖLZ/BOSSHARD/RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 10 N. 37). Die Verletzung des Anspruchs auf eine Begründung führt unabhängig vom Nachweis eines materiellen Interesses der Beschwerdeführenden zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (BGE 116 V 182 E. 1b). Der Anspruch auf rechtsgenügende Begründung negativer Einbürgerungsentscheide ergibt sich auch aus Art. 15b Abs. 1 eidg. BüG. Danach ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen (vgl. dazu Niccolò RASELLI, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBl 11/2011 S. 589 ff.).

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

Z ist in der Schweiz geboren und hat in A die Grundschule sowie die Sekundarschule besucht. Seit August 2012 absolviert sie eine drei Jahre dauernde Lehre als Kauffrau (...). Z versteht und schreibt Hochdeutsch und spricht akzentfrei schweizerdeutsch. Die Erwägungen im Entscheid des Beschwerdegegners vom 22. August 2013 setzen sich mit diesen Gegebenheiten in keiner Weise auseinander. Namentlich wird mit keinem Wort begründet, weshalb Z die Voraussetzungen von § 5 kant. BüG nicht erfüllen soll. Somit liegt eine Verletzung des verfassungsmässigen Anspruchs auf eine nachvollziehbare Begründung vor, die – wie bereits erwähnt – unabhängig vom Nachweis eines materiellen Interesses zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt (BGE 116 V 182, E. 1b).

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

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

IV.

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

Im vorliegenden Fall ist die Bürgergemeinde A im Wesentlichen unterlegen. Deren Bürgerrat hat den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (vgl. die Erwägungen unter II. Ziff. 3 sowie III. Ziff. 6 und 7). Die Verletzung des rechtlichen Gehörs stellt gemäss ständiger Praxis des Regierungsrates (vgl. GVP 2007, S. 299; RRB vom 31. August 1999) einen groben Verfahrensfehler dar. Als Veranlasserin des vorliegenden Verfahrens hat die Bürgergemeinde A entsprechend nach § 24 Abs. 2 Ziff. 2 VRG diese Kosten zu tragen Dasselbe Resultat ergibt sich im Übrigen auch aus dem verfassungsrechtlichen Veranlassungsprinzip bei der Kostenverteilung (statt vieler: GVP 1991/92, S. 210, mit weiteren Hinweisen). Ein Betrag von 800 Franken erscheint dabei angemessen.

Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 31. März 2015

5. Zivilrechtlicher Wohnsitz

5.1 Art. 23 Abs. 1 ZGB

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

Aus dem Sachverhalt:

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

B. Der Gemeinderat A. beschloss an der Sitzung vom 16. Dezember 2014, dass E.X. rückwirkend per 31. August 2014 bei der Einwohnerkontrolle A. nach B. abgemeldet werde. Ihre Ausweisschriften seien unter Angabe des Grundes der Einwohnerkontrolle B. zuzustellen. Zur Begründung machte der Gemeinderat A. zusammengefasst geltend, E.X. sei seit dem Jahre 1958 in der Gemeinde A. angemeldet. Mit Nachricht vom 4. September 2014 habe die Einwohnerkontrolle B. die Einwohnerkontrolle A. informiert, dass E.X. ins Altersheim C. in B. gezogen sei. Die Letztere sei gleichzeitig gebeten worden, einen Heimatausweis auszustellen, damit die Einwohnerkontrolle B. den Wochenaufenthalt registrieren könne. Das Altersheim habe E.X. in den Pflegegrad «BESA-Stufe 1» eingestuft. Bei der BESA-Stufe 1 handle es sich um eine ergänzende Hilfestellung. Die betroffene Person nehme gelegentlich geringe Pflege- und Betreuungsleistungen in Anspruch. So könne davon ausgegangen werden, dass der Eintritt ins Altersheim aus freien Stücken erfolgt sei. E.X. habe bis zu diesem Zeitpunkt alleine in einer Wohnung in A. gelebt, welche sie mit dem Eintritt ins Altersheim aufgegeben habe. Dies begründe einen neuen melderechtlichen Wohnsitz, weshalb die Ausstellung des Heimatausweises verweigert und E.X. zur Abmeldung aufgefordert worden sei. In der Folge

seien sie bzw. ihre Angehörigen mehrmals ersucht worden, die Abmeldung in A. vorzunehmen, welche bis heute nicht erfolgt sei.

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

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

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

F. Mit Beschwerdeantwort vom 27. Februar 2015 beantragt der Gemeinderat A. (nachfolgend «Beschwerdegegner»), die Beschwerde abzuweisen und die Gemeinde B. dem Verfahren nicht beizuladen. Zur Begründung machte er zusammengefasst geltend, von der Begründung eines neuen Wohnsitzes dürfe ausgegangen werden, wenn urteilsfähige volljährige Personen freiwillig und selbstbestimmt sowie mit der Absicht, dort ihren Lebensabend zu verbringen, in ein Alters- und Pflegeheim eintreten würden. Als freiwillig und selbstbestimmt habe der Anstaltseintritt auch dann zu gelten, wenn er vom Zwang der Umstände (etwa Angewiesensein auf Betreuung, finanzielle Gründe) diktiert werde. Die Beschwerdeführerin habe sich freiwillig und selbstbestimmt zum Aufenthalt im Altersheim C. entschlossen und so ihren Lebensmittelpunkt nach B. verlegt, weshalb dort ein neuer melderechtlicher Wohnsitz begründet worden sei. Gründe, die Einwohnergemeinde B. notwendigerweise von Amtes wegen beizuladen, seien zudem nicht ersichtlich.

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

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

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

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

fungstatbestand für die Kostenübernahmeverpflichtung der Gemeinde. Die von der Einwohnergemeinde B. wiederholt erwähnte Versorgungsplanung Langzeitpflege 2016 bis 2020 des Kantons Zug sei für dieses Verfahren unerheblich.

Aus den Erwägungen:

I. (...)

II.

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

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

1.2 Ohne die Beiladung der Gemeinde B. könnte diese im Falle der Abweisung der Beschwerde den Beschluss fassen, die Beschwerdeführerin habe Wohnsitz in A. und nicht in B. Die Entscheide der Beschwerdeinstanz und der Gemeinde B. würden sich so widersprechen. Aus Gründen der Verfahrensökonomie ist es deshalb sinnvoll, die Gemeinde B. dem Verfahren beizuladen. So ist es ihr im vorliegenden Verfahren möglich, die Gründe aufzuzeigen, die gegen die Begründung eines Wohnsitzes der Beschwerdeführerin in B. sprechen.

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

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

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

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

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

Die Beschwerdeführerin selbst erklärt, sie habe Ende August 2014 entschieden, dass sie am

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

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

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

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

6. (...)

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

Regierungsrat, 3. November 2015

C

Stichwortverzeichnis

Ouml;ffentlichkeitsprinzip (Amtliche Dokumente): Amtliche Dokumente duuml;rfen erst zugauml;nglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, fuuml;r den sie die Grundlage bilden, getroffen ist., 16
Ouml;ffentlichkeitsprinzip (Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten): Das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten ist an die Behouml;rde zu richten, die das Dokument erstellt oder von Dritten, die dem Ouml;ffentlichkeitsgesetz nicht unterstehen, als Hauptadressatin erhalten hat. Diese Behouml;rde ist auch fuuml;r den Entscheid uuml;ber das Zugangsgesuch zustauml;ndig., 16

Amtliches Dokument, Protokoll und Ouml;ffentlichkeitsprinzip: Voraussetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ist, dass das fragliche Dokument fertiggestellt wurde. Ein Sitzungsprotokoll liegt erst mit dessen Genehmigung in seiner definitiven Fassung vor und gilt erst dann als fertiggestellt., 11

Buuml;rgerrecht: Abschreibung unvollstauml;ndiger Einbuuml;rgerungsgesuche; Verstoss gegen Verfahrensgrundsauml;tze, 5
Begruuml;ndung und Ouml;ffentlichkeitsprinzip: Anforderungen an die Begruuml;ndungsdichte, wenn die Behouml;rde ein Zugangsgesuch mit einer Verfuuml;gung ganz oder teilweise abweist., 16
Begruuml;ndungspflicht: Das rechtliche Gehouml;r ist einer Partei vor Erlass der Entscheidung zu gewauml;hren. Anforderungen an die Begruuml;ndung von Entscheiden in Buuml;rgerrechtssachen., 25
Beiladung: Gruuml;nde, Wirkung, 32
Beschleunigungsgebot und Ouml;ffentlichkeitsprinzip: Das gemauml;ss Ouml;ffentlichkeitsgesetz geltende Beschleunigungsgebot verlangt, dass eine Behouml;rde mouml;glichst rasch uuml;ber das Zugangsgesuch befindet oder diejenigen Verfahrensschritte einleitet, die fuuml;r einen Entscheid erforderlich sind. Eine Behouml;rde entspricht dem Beschleunigungsgebot, wenn ein fruuml;herer Entscheid unter Beruuml;cksichtigung der Umstauml;nde des Einzelfalles vernuuml;nftigerweise nicht mouml;glich war., 11
Beschwerdeverfahren, Ouml;ffentlichkeitsprinzip und Verfahrenskosten: Wird gegen eine Verfuuml;gung uuml;ber ein Zugangsgesuch beim Regierungsrat Beschwerde erhoben, sind fuuml;r dessen Behandlung Verfahrenskosten zu erheben. Nur das erstinstanzliche Zugangsverfahren ist in der Regel kostenlos., 16

Politische Rechte - Stimmrechts-, Abstimmungs- und Wahlbeschwerde: Zustauml;ndige Rechtsmittelinstanz; Rechtsmittelweg bei eidgenouml;ssischen Sachverhalten, 23
Protokoll und Ouml;ffentlichkeitsprinzip (Einsicht in amtliche Dokumente): Einsicht in amtliche Dokumente kann nur in dem Masse verlangt werden, als sie tatsauml;chlich bestehen. Das Ouml;ffentlichkeitsgesetz bestimmt nicht,

wie Sitzungsprotokolle abzufassen sind, und gibt der gesuchstellenden Person keinen Anspruch auf Uuml;berpruuml;fung, ob das Sitzungsprotokoll dem tatsauml;chlichen Inhalt der Sitzung entspricht., 16

Protokoll und Ouml;ffentlichkeitsprinzip (Sitzungsprotokoll): Ein Sitzungsprotokoll ist ein amtliches Dokument, dessen Traktanden mehrere Geschauml;fte betreffen kouml;nnen. Daher muss fuuml;r jedes einzelne Traktandum bzw. Geschauml;ft gepruuml;ft werden, ob der Zugang gewauml;hrt werden kann oder ob Einschrauml;nkungsgruuml;nde vorliegen., 16

Protokoll: Wo keine bestimmte Art der Protokollierung vorgeschrieben ist, kouml;nnen die Behouml;rden die Art der Protokollierung frei wauml;hlen, solange die Vorgaben von sect; 4 Abs. 2 der Verordnung uuml;ber die Aktenfuuml;hrung eingehalten sind., 11

Wohnsitz: Wohnsitzbegruuml;ndung in Altersheimen, 32