Kanton Zug

Buch GVP 2012

Kanton Zug

Buch GVP 2012

Inhalt

1.1.5 Gemeinde- und Bürgerrecht 3

1.1.5 Gemeinde- und Bürgerrecht

Art. 8 BV
Regeste:

Art. 8 BV - Die Statutenbestimmung einer Korporationsgemeinde, welche die Vererbung des Genossenrechts durch Personen, die nicht durch Geburt, Abstammung oder Adoption Korporationsbürger geworden sind, oder durch Personen, die durch einen Rechtsakt einen anderen Namen als den eines Korporationsgeschlechts erlangt haben, ausschliesst, verstösst gegen das durch die Verfassung garantierte Gebot der Rechtsgleichheit.

Aus dem Sachverhalt:

A. Mit Schreiben vom 8. Mai 2006 ersuchten A. und B. C. die Korporation D. um Aufnahme in das Genossenrecht D. Mit Schreiben vom 24. März 2010 teilte der Verwaltungsrat der Korporation den beiden je separat mit, man sei zum Schluss gekommen, dass das erwähnte Bundesgerichtsurteil in Sachen Mächler nicht unbesehen auf die Korporation D. übertragen werden könne. Insbesondere sei es nach Ansicht des Verwaltungsrates nicht zwingend, dass das Genossenrecht in Zukunft auch an Personen vergeben werde, die nicht einen Namen der 36 statutarisch festgelegten Bürgergeschlechter tragen würden. Da sie die letztgenannte Voraussetzung nicht erfüllen würden und auch kein zwingender Anspruch für die Aufnahme ins Genossenrecht gegeben sei, lehne der Verwaltungsrat die Aufnahmegesuche ab. Am 9. bzw. 12. April 2010 erhoben A. und B. C. gegen diese Beschlüsse je selbständig Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat und beantragten deren Aufhebung mit Rückweisung zur Neubeurteilung an die Korporation D. sowie eventualiter die direkte Aufnahme ins Genossenrecht der Korporation, rückwirkend seit dem 8. Mai 2006. Mit Beschluss vom 10. Mai 2011 vereinigte der Regierungsrat die Beschwerdeverfahren, hiess die Verwaltungsbeschwerde gut und hob den Beschluss der Korporation D. auf. A. und B. C. wurde das Genossenrecht der Korporation rückwirkend auf den 8. Mai 2006 zuerkannt. Die Korporation wurde angewiesen, ihre Statuten im Sinne der Erwägungen und unter Berücksichtigung der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu revidieren und der Direktion des Innern zur Genehmigung einzureichen. Weiter wurde sie angewiesen, ihre Praxis betreffend Aufnahme neuer Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bereits im Vorfeld der zu revidierenden Statuten derart anzupassen, dass im Innenverhältnis der Korporation die Genossinnen und Genossen gleich behandelt würden. Der Entscheid wurde damit begründet, dass die zurzeit geltenden Statuten bezüglich des Abstellens der Mitgliedschaft auf die Namensführung verfassungswidrig seien und deshalb angepasst werden müssten. Dabei sei einerseits zu beachten, dass die Namensführung zur Erteilung des Genossenrechts kein sachgerechtes Kriterium darstelle, sowie auch die Abstellung auf das Bürgerrecht nicht als sachgerecht angesehen werden könne.

B. Gegen diesen Entscheid erhob die Korporation D. am 14. Juni 2011 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und beantragte, der Entscheid sei aufzuheben, und es sei festzustellen, dass die Statuten der Beschwerdeführerin rechtskonform seien; eventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und im Sinne der nachstehenden Begründung zufolge Verletzung des rechtlichen Gehörs zur Neubeurteilung an den Beschwerdegegner zurückzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners. Zur Begründung wurde zusammengefasst ausgeführt, man halte daran fest, dass man das rechtliche Gehör von A. und B. C. nicht verletzt habe. Diese hätten gar nie um Akteneinsicht gebeten, obwohl sie gewusst hätten, dass umfangreiches Aktenmaterial mitsamt Rechtsgutachten existiert habe. Mit dem Brief vom 24. März 2010 habe man noch nicht förmlich entscheiden wollen. Auf die darin enthaltene Gesprächseinladung seien die Gebrüder C. jedoch nicht eingegangen, sondern hätten Beschwerde beim Regierungsrat erhoben. Dieses Vorgehen verdiene keinen Rechtsschutz. Weiter wird in der Beschwerde ausgeführt, die Korporation sei eine Gemeinde nach kantonalem Recht und könne sich damit auf die Gemeindeautonomie berufen, soweit ein Kanton einen Sachbereich nicht abschliessend ordne. Dies unterscheide die Korporationsgemeinde im Kanton Zug wesentlich von der Genossame Lachen, auf welche sich das vom Beschwerdegegner zitierte Bundesgerichtsurteil beziehe. Die Beschwerdeführerin sei als Korporationsgemeinde autonom in der Regelung, wer Anteilhaber des

Korporationsgutes sei und wer als neuer Korporationsgenosse aufgenommen werden könne. Das kantonale Recht schränke die Autonomie der Beschwerdeführerin bezüglich des Stimmrechts nur insofern ein, als es festhalte, dass die Genossen das Schweizer Bürgerrecht und in der Schweiz Wohnsitz haben müssten. Die Aufhebung der Satzungen der Beschwerdeführerin würde somit, soweit sie die Regelung ihrer Mitgliedschaftsrechte und ihr Stimmrecht betreffe, in den Autonomiebereich der Beschwerdeführerin eingreifen. Den höherrangigen Bestimmungen von § 73 KV und Art. 50 BV könne das regierungsrätliche Genehmigungsverfahren nicht entgegengehalten werden. Der Beschwerdegegner argumentiere auf der Linie des Entscheides Mächler, versäume es aber, auf die Unterschiede gegenüber dieser Konstellation einzugehen. Darin liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Begründungspflicht. Im vorliegenden Zusammenhang sei davon auszugehen, dass die Gebrüder C. Dritte und nicht Genossenbürger seien. Es stehe somit das Verhältnis zwischen Genossenbürgern und Dritten zur Diskussion, nicht aber dasjenige zwischen Bürgern innerhalb der Korporation. Die Definition des Dritten wiederum sei dem autonomen Bereich der Korporation D. zuzuordnen. Artikel 50 BV stehe somit Art. 8 BV entgegen, soweit man aus Art. 8 BV ableiten wolle, dass die Beschwerdeführerin die Weitergabe ihres Genossenrechts auch durch verheiratete Frauen, welche keinen althergebrachten Bürgernamen mehr tragen würden, ermöglichen müsse.

C. Mit Vernehmlassung vom 8. Juli 2011 beantragten A. und B. C. die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin. Mit Vernehmlassung vom 18. Juli 2011 beantragte die Direktion des Innern die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter Kostenfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin.

Aus den Erwägungen:

1. (...)

2. Gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Bundesverfassung, BV; SR 101) sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Das Gebot rechtsgleicher Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV ist ein selbständiges verfassungsmässiges Recht. In allgemeiner Weise ist Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Jede Ungleichbehandlung ist durch sachliche Gründe zu rechtfertigen. Dies ist der Fall, soweit die massgebenden tatsächlichen Verhältnisse, die einer Regelung oder einem Entscheid zugrunde liegen, auch aus verfassungsrechtlicher Sicht verschieden sind. Die hierfür notwendige Wertung richtet sich nach der herrschenden Rechtsauffassung bzw. der herrschenden Wertanschauung. Gemäss Art. 8 Abs. 2 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Auf diese Weise soll Angehörigen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen ein spezifischer Schutz gewährt werden (BGE 126 II 377 E. 6a S. 392; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl. 1999, S. 396 f., 414; Beatrice Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 668 ff., § 41 Rz. 23 ff.; Rainer J. Schweizer, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2002, N. 24 und 51 zu Art. 8 BV). Mitunter kann die Diskriminierung Folge einer gesetzlichen Regelung sein, die keine offensichtliche Benachteiligung von besonders geschützten Gruppen enthält. Es ist dann erst die praktische Anwendung, die zu einer unzulässigen Schlechterstellung führt (BGE 132 I 68, Erw. 4.1).

3. Gegenstand des Verfahrens ist die Abweisung des Gesuches der beiden Beschwerdegegner 1 und 2 zur Aufnahme ins Genossenrecht der Beschwerdeführerin vom 24. März 2010, welche damit begründet wurde, dass die Voraussetzungen für eine Aufnahme nicht gegeben seien, da sie zwar Nachkommen eines Korporationsmitgliedes seien, jedoch nicht den Namen eines der herkömmlichen 36 Zuger Korporations-Geschlechter tragen würden.

a) Gemäss § 2 der Statuten der Korporation D. sind Korporationsgenossen Bürgerinnen und Bürger der

Gemeinde D., die infolge Geburt, Abstammung oder Adoption den Familiennamen eines der 36 Korporations-Geschlechter tragen. Personen, die durch Geburt, Abstammung oder durch Adoption Korporationsgenossen sind, behalten das Genossenrecht, auch wenn sie durch Heirat oder Namenswahl (Art. 30 und Art. 160 Abs. 2 ZGB) nicht mehr einem Korporationsgeschlecht angehören. Gemäss § 3bis der Statuten ist eine Vererbung des Genossenrechtes durch Personen, die nicht durch Geburt, Abstammung oder Adoption Korporationsbürger geworden sind oder durch Personen, die durch einen Rechtsakt einen anderen Namen als den eines Korporationsgeschlechtes erlangt haben, ausgeschlossen.

b) Aus der vorstehenden Regelung hat die Beschwerdeführerin abgeleitet, die Beschwerdegegner 1 und 2 hätten keinen Anspruch auf Mitgliedschaft in der Korporation, da sie nicht das Korporations-Geschlecht Z. ihrer Mutter tragen würden. Bei der Weitergabe des Bürgerrechts durch Vererbung macht die Korporation einen Unterschied zwischen Bürgerinnen und Bürgern, je nachdem welchen Namen sie tragen. Es ist aber unbestritten, dass die Abweisung der Aufnahmegesuche statutenkonform erfolgt ist. Streitpunkt ist vielmehr die Frage, ob die betreffenden Statutenbestimmungen als solche rechtmässig sind.

c) Zu dieser Praxis und ihrer Rechtmässigkeit hinsichtlich des Gebots rechtsgleicher Behandlung nach Art. 8 BV hat sich das Bundesgericht in BGE 132 I 68 ff. i.S. Genossame Lachen gegen Mächler sowie Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz vom 3. Februar 2006 ausführlich geäussert. So wird dort unter anderem festgehalten, dass eine solche Regelung eine indirekte Benachteiligung der verheirateten Genossenbürgerin bzw. ihrer Nachkommen darstelle und zu weiteren Ungleichbehandlungen führe, wovon der nicht verheiratete Genossenbürger bzw. dessen Nachkommen betroffen seien. Es gäbe durchaus andere und erst noch verfassungskonforme Kriterien für die Festlegung der Mitgliedschaft. Die Abstammung könne ein massgebendes Kriterium darstellen, diese könne jedoch durch die moderne Führung des Zivilstandsregisters unabhängig vom Bürgerrecht und vom Familiennamen festgestellt werden. Dem Wunsch, die Zahl der Mitglieder begrenzt zu halten, könne im Übrigen durch die Einführung neuer Kriterien Rechnung getragen werden. Abschliessend wurde noch einmal festgehalten, dass die bundesrechtlich nicht zwingende Verknüpfung der Mitgliedschaft mit dem Namens- und Bürgerrecht zu einer Diskriminierung führe und damit gegen das Gleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV verstosse. Auf der Basis dieses Bundesgerichtsentscheides ist somit festzuhalten, dass die Aufnahmeregelung der Beschwerdeführerin nicht mit der Verfassung vereinbar und daher grundsätzlich nicht rechtmässig ist.

d) Die Beschwerdeführerin macht hinsichtlich des Gleichbehandlungsgebotes in ihren Rechtsschriften darauf aufmerksam, dass die Beschwerdegegner 1 und 2 Dritte und nicht Genossenbürger seien. Es stehe somit das Verhältnis zwischen Genossenbürgern und Dritten zur Diskussion, nicht aber dasjenige zwischen Bürgern innerhalb der Korporation. Sie leitet daraus ab, dass sich aus diesem Grund in Anwendung von Art. 37 Abs. 2 BV eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 8 BV rechtfertige, da Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln sei. Das Bundesgericht hat sich im oben erwähnten Urteil Mächler auch mit dieser Frage auseinandergesetzt und erklärt, Artikel 37 Abs. 2 BV gelange in diesem Fall nicht zur Anwendung, da dieser nur das Verhältnis von Nichtmitgliedern zur Genossame betreffe, während innerhalb der Genossame uneingeschränkt Art. 8 BV zu beachten sei. Ein Aufnahmegesuch wie dasjenige der Beschwerdegegner 1 und 2 wird vom Bundesgericht unter den Tatbestand der Ungleichbehandlung innerhalb der Genossame subsumiert, weshalb ausschliesslich Art. 8 BV anzuwenden ist und nicht Art. 37 Abs. 2 BV.

4. Nach der Praxis des Bundesgerichts lässt sich die Aufnahmeregelung der Beschwerdeführerin mit der geltenden Rechtsordnung nicht vereinbaren, da sie gegen das Gleichheitsgebot verstösst. Auf die in den Rechtsschriften in Verbindung mit Art. 37 Abs. 2 BV vieldiskutierte Frage, ob die Beschwerdegegner 1 und 2 Dritte seien, muss nicht weiter eingetreten werden, da diese Rechtsfrage bereits höchstrichterlich geklärt ist. Fraglich bleibt jedoch, ob diese Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall überhaupt angewendet werden kann. Die Beschwerdeführerin führt diesbezüglich nämlich aus, dass aufgrund der Gemeindeautonomie der Entscheid BGE 132 I 68 ff. nicht vorbehaltlos auf die Korporation D. übertragen werden könne. Sie hält fest, sie sei eine Gemeinde nach kantonalem Recht (§ 73 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [KV, BGS 111.1]). Sie könne sich damit auf die Gemeindeautonomie

berufen, soweit der Kanton einen Sachbereich nicht abschliessend ordne, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlasse und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräume (BGE 124 I 226 f. E. 2b). Dies unterscheide die Korporationsgemeinden im Kanton Zug wesentlich von der Genossame Lachen, auf welche sich das zitierte Bundesgerichtsurteil beziehe. Die Bundesverfassung von 1999 gewährleiste die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. In Art. 50 Abs. 2 BV werde überdies festgehalten, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachte. Die Beschwerdeführerin sei als Korporationsgemeinde autonom in der Regelung, wer Anteilhaber des Korporationsgutes sei und wer als neuer Korporationsgenosse aufgenommen werden könne (§ 136 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 [Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1]). Das Stimmrecht sei im kantonalen Recht nur dergestalt geregelt, als § 138 GG festhalte, dass stimmberechtigt die gemäss § 27 der Kantonsverfassung und der Satzungen stimmfähigen Genossen seien, die in der Schweiz Wohnsitz hätten oder, wo Realnutzungsberechtigungen bestünden, die stimmfähigen Inhaber dieser Realrechte oder deren Bevollmächtigte. Das kantonale Recht schränke die Autonomie der Beschwerdeführerin bezüglich des Stimmrechts damit nur insofern ein, als es festhalte, dass die Genossen das Schweizer Bürgerrecht und in der Schweiz Wohnsitz haben müssten (§ 138 GG in Verbindung mit § 27 KV). In der weitergehenden, detaillierten Regelung des Stimmrechts sei die Korporation D. autonom (vgl. auch Markus Frigo: Die Bürger- und Korporationsgemeinden im Kanton Zug, Diss. Zürich 1971, Seite 18 f., wonach sich die Gemeindeautonomie auf «die Befugnis der Gemeinde, sich im Rahmen des kantonalen Rechts eine eigene Verfassung zu geben und darin organisatorische und Bestandesfragen selbständig zu regeln» beziehe). Diese Autonomie müsse der Bund aufgrund von Art. 50 Abs. 2 BV bei seinem Handeln beachten. Es könne somit festgehalten werden, dass die Aufhebung der Satzungen der Korporation D., soweit sie die Regelung ihrer Mitgliedschaftsrechte und ihr Stimmrecht betreffe, in ihren Autonomiebereich eingreife. Diese Autonomie sei aber von der Kantons- und der Bundesverfassung geschützt. Keinen Schutz dieser Autonomie geniesse die Genossame Lachen, weil sie keine Gemeinde im Sinne der kantonalen Gesetzgebung sei.

a) Das Ausmass der Autonomie der Beschwerdeführerin als Korporationsgemeinde ist die entscheidende Frage zur Beurteilung des vorliegenden Rechtsstreites. Würde diese im Sinne der Beschwerdeführerin ausgelegt, so läge es tatsächlich in ihrer Hand zu definieren, wer Dritter im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV ist, was eine differenzierte Auslegung von Art. 8 BV zulassen würde. Das Bundesgericht hat im wiederholt zitierten Entscheid BGE 132 I 68 ff. letztlich offen gelassen wie es sich verhielte, wenn die Genossame nach kantonalem Recht eine eigentliche Gemeinde wäre. Die Beschwerdeführerin legt in ihren Rechtsschriften ausführlich dar, dass sie als Gemeinde aufgrund der verfassungsmässig garantierten Autonomie ihre Regelung für die Mitgliedschaft selbst treffen darf und weist differenziert darauf hin, dass die getroffene Regelung mit dem kantonalen Recht vereinbar ist.

b) Die Argumentationsweise der Beschwerdeführerin lässt jedoch den entscheidenden Punkt ausser Acht. Eine Korporationsgemeinde stellt eine öffentlich-rechtliche Körperschaft dar. Als solche ist sie trotz gewährleisteter Autonomie in der Verrichtung ihrer Tätigkeiten und in der Festlegung ihrer Reglemente gemäss Art. 35 Abs. 2 BV in jedem Falle an die elementaren Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beizutragen, wenn sie staatliche Aufgaben wahrnimmt. Dass die Beschwerdeführerin öffentliche Aufgaben wahrnimmt, wurde bereits in BGE 117 1a 107 dargelegt, indem festgehalten wurde, dass die Korporationsgemeinden gemäss Verfassung des Kantons Zug eine der vier Gemeindearten darstellen würden. Die nähere Ausgestaltung erfolgt durch das Gemeindegesetz. Die Korporationsgemeinden leiteten damit ihren Bestand aus dem öffentlichen Recht ab. Auch die gegen ihre Entscheide gegebenen kantonalen Rechtsbehelfe sind diejenigen des öffentlichen Rechts. Die Korporation D. ist damit durch das kantonale Recht öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Dies allein reicht grundsätzlich für eine Bindung an die Grundrechte der Verfassung. Man könnte sich fragen, ob ein Kanton eine juristische Person öffentlich-rechtlich ausgestalten kann, wenn sie ausschliesslich private Aufgaben erfüllt. Wohl beschränkt sich die Tätigkeit der Beschwerdeführerin auf das Erhalten und Verwalten des Korporationsgutes. Indessen kann allein daraus noch nicht geschlossen werden, dass dies nicht im öffentlichen Interesse erfolge. Paragraph 73 Abs. 2 der Zuger Kantonsverfassung hält ausdrücklich fest,

dass das Korporationsgut unter Vorbehalt von gemeinnützigen Zuwendungen in seinem Bestand als unteilbares Gut zu erhalten sei. Es darf somit nicht für private Zwecke verwendet werden. Geschichtlich handelt es sich beim Korporationsgut um Gemeindevermögen, das im Laufe des 19. Jahrhunderts verselbständigt und vom politischen Gemeindehaushalt abgetrennt worden ist. Die Korporation D. stellt somit eine Art verselbständigtes Gemeindevermögen dar. Die Verwaltung eines Vermögens kann aber, wenn diese öffentlichen Interessen zu dienen hat, zu den öffentlichen Aufgaben gerechnet werden. Auch vom Zweck her lässt sich die Zuordnung zum öffentlichen Recht somit ohne weiteres rechtfertigen.

c) Zur Frage inwieweit die Beschwerdeführerin an die Grundrechte gebunden ist, haben sich mehrere Rechtsgutachten im Auftrag der Beschwerdeführerin ausführlich geäussert. Professor Dr. iur., LL.M, RA Tobias Jaag von der Universität Zürich und Dr. iur., LL. M., RA Markus Rüssli halten in ihrem Gutachten vom 28. August 2007 diesbezüglich fest, dass das Urteil des Bundesgerichts in Sachen Genossame Lachen gegen Mächler vom 3. Februar 2006 (BGE 132 I 68 ff.) auch auf die Korporation D. Anwendung finde. Dass es sich bei dieser anders als bei der Genossame Lachen um eine Gemeinde handle, ändere daran nichts. Die zugerischen Korporationen leiteten ihren Bestand aus dem öffentlichen Recht ab, weshalb es sich um Körperschaften des kantonalen Rechts handle. Man sei zwar in der Ausgestaltung der Satzungen grundsätzlich frei, habe aber die Grundrechte zu beachten. Dies ergebe sich namentlich aus Art. 35 Abs. 2 BV. Die Erwägungen des Bundesgerichts in Sachen Genossame Lachen würden in gleicher Weise auch für die Korporation D. gelten, auch wenn das Bundesgericht die Frage, wie es sich verhielte, wenn die Genossame nach kantonalem Recht eine Gemeinde wäre, ausdrücklich offen gelassen habe. Im Unterschied zur Genossame Lachen handle es sich bei der Korporation D. zwar um eine Gemeinde. Für die Verleihung des Gemeindebürgerrechts sei jedoch nicht sie, sondern die Bürgergemeinde zuständig. Die Mitgliedschaftsregelung in den Korporationsstatuten stehe also nicht in einem besonders engen Zusammenhang zur Bürgerrechtsgesetzgebung des Bundes; sie sei nicht Vorstufe oder erste Stufe zum Kantons- und Schweizerbürgerrecht. Gleich wie im Fall der Genossame Lachen sei eine Überprüfung der Statutenbestimmungen durch das Bundesgericht gestützt auf Art. 190 (früher Art. 191) BV deshalb nicht ausgeschlossen. Dass es sich bei der Korporation D. anders als bei der Genossame Lachen um eine Gemeinde handle, ändere daran nichts. Professor Dr. iur. Paul Richli von der Universität Luzern teilt diese Rechtsauffassung und führt in seinem Gutachten zu dieser Frage aus, als öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche eine öffentliche Aufgabe wahrnehme, sei die Korporation D. in ihrem gesamten Handeln an die Grundrechte gebunden. Die Mitgliedschaftskriterien müssten namentlich den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren. Diese Ansicht teilt auch Dr. iur., Dr. h.c. Jörg Paul Müller von der Universität Bern, welcher mit Stellungnahme vom 3. Mai 2007 die Frage verneinte, ob die heute gültige Fassung der Statuten der Korporation D., namentlich § 2 ff., vor der Bundesverfassung standhalte, da das Urteil des Bundesgerichts betreffend Genossame Lachen im entscheidenden Punkt eindeutig sei.

d) In aller Kürze ist weiter festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin auch aus dem Umstand, dass die Zuger Kantonsverfassung, welche nach Vorgabe von Art. 51 Abs. 1 BV gewährleistet worden ist, den Korporationsgemeinden in Verbindung mit dem Zuger Gemeindegesetz Autonomie in der Festlegung ihrer Satzungen gewährt, nichts zu ihren Gunsten ableiten kann. Der Gewährleistungsbeschluss einer Kantonsverfassung hat lediglich deklaratorische Wirkung (vgl. hierzu Häfelin, Haller, Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, N 1024 ff.) und führt in keinem Fall zu einer Wegbedingung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts. Wenn die Kantonsverfassung in Verbindung mit dem Gemeindegesetz festlegt, dass die Korporationsgemeinde bestimmen kann, wer als neuer Korporationsgenosse aufgenommen werden kann, wenn also mit anderen Worten die Beschwerdeführerin autonom über ihre Satzungen bestimmen kann, so bedeutet dies in keiner Weise, dass sie als öffentlich-rechtliche Körperschaft dabei nicht an die elementaren Grundrechte wie in concreto die Rechtsgleichheit gebunden ist. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin stellt dies keinen Widerspruch dar. Wenn sie diesbezüglich weiter festhält, Grundrechte gälten nicht immer absolut und als Beispiel die allgemeine Wehrpflicht anführt, so ist dieser Einwand unbehelflich. Wohl gelten Grundrechte nur in ihrem Kerngehalt absolut und können unter Umständen eingeschränkt werden. Solche Einschränkungen müssen jedoch den Anforderungen von Art. 36 BV standhalten und somit sachlich begründet sein. Die vorliegend strittige Ungleichbehandlung wurde - wie vorstehend bereits dargelegt - vom Bundesgericht jedoch als sachlich

nicht begründet beurteilt.

(...)

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Vorinstanz die Beschwerde gegen den Nichtaufnahmebeschluss zu Recht gutgeheissen hat, da die Statuten der Beschwerdeführerin gemäss geltender Bundesgerichtspraxis einen Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit von Art. 8 BV darstellen. Die Beschwerdeführerin ist nach den gesetzlichen Bestimmungen und auch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und als solche trotz der in Art. 50 BV gewährleisteten Gemeindeautonomie an die Grundrechte gebunden, weshalb die verfassungswidrigen Statutenbestimmungen keine Anwendung finden und revidiert werden müssen. Somit dringt die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen nicht durch, weshalb die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen ist und der Beschluss der Vorinstanz zu bestätigen ist.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 31. Januar 2012 V 2011 / 82

Eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheit wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 22. Juni 2012 abgewiesen, soweit es darauf eintrat (2C_925/2011).

§ 5 Bürgerrechtsgesetz
Regeste:

§ 5 Bürgerrechtsgesetz: Bei selbständigen Einbürgerungsgesuchen von Minderjährigen und jungen Erwachsenen ohne eigenes regelmässiges Einkommen und ohne Vermögen, hat die Einbürgerungsbehörde zu prüfen, ob deren Eltern bzw. gesetzliche Vertreter das Kriterium der geordneten finanziellen Verhältnisse erfüllen (Erw. 4.2 d). Bei der Prüfung der übrigen Eignungskriterien ist ein altersgerechter Massstab anzulegen, so auch bei der Kenntnis der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten (Erw. 5.1 und 5.2). – § 28 VRG: Zieht eine ursprünglich verfügende Behörde, die im Beschwerdeverfahren nach § 39 VRG vor dem Regierungsrat unterlegen ist, den Fall ans Verwaltungsgericht weiter, wird sie zu einer «Partei mit gegensätzlichen Interessen» im Sinne von § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG. Folgen für die Zusprache der Parteientschädigung (Erw. 7.2; Praxisänderung).

Aus dem Sachverhalt:

A.B. wurde am 17. November 1995 in Schwyz als mazedonische Staatsangehörige geboren. Seit dem 1. Juni 2000 wohnt sie in der Gemeinde X. im Kanton Zug. Am 29. Juni 2009 leiteten ihre Eltern für sie ein Einbürgerungsverfahren ein. Am 12. April 2010 lud der Bürgerrat der Bürgergemeinde X. die damals 14-jährige Gesuchstellerin und ihre Eltern zu einem Gespräch ein. Dabei empfahl der Bürgerrat A.B. die Rückstellung ihres Einbürgerungsgesuchs. In der Folge verlangten die Eltern den Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung, worauf der Bürgerrat am 15. Dezember 2010 feststellte, dass A.B. die gesetzlichen Voraussetzungen von § 5 des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes zur Zeit nicht erfülle, und ihr Einbürgerungsgesuch abwies. Dagegen liess A.B. beim Regierungsrat Beschwerde einreichen. Dieser hiess die Beschwerde gut und wies die Sache zur Neubeurteilung an den Bürgerrat zurück. Kosten wurden keine erhoben, und eine Parteientschädigung liess der Regierungsrat der obsiegenden Seite nicht ausrichten.

Gegen diesen Entscheid lässt der Bürgerrat der Bürgergemeinde X. (fortan: Beschwerdeführer) am 20. Oktober 2011 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und unter Kostenfolgen beantragen, der Entscheid des Regierungsrats sei aufzuheben. In der Folge beantragt der Regierungsrat (fortan: Beschwerdegegner 2) die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Auch die Gesuchstellerin (fortan: Beschwerdegegnerin 1) lässt u.a. die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers, auch für das vorinstanzliche Verfahren.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Vorliegend handelt es sich um das selbständige Einbürgerungsgesuch einer minderjährigen, in der Schweiz geborenen und seither ununterbrochen in der Schweiz wohnenden Person. Es ist zunächst die gesetzliche Regelung der Bürgerrechtserteilung durch behördlichen Beschluss für diesen Fall darzustellen.

3.1 Neben den im Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 (BüG CH, SR 141.0) statuierten Mindestvorschriften (BGer 1D_5/2009 vom 25. August 2010, Erw. 3.2.) befinden sich die einschlägigen Vorschriften im Kanton Zug im Gesetz betreffend Erwerb und Verlust des Gemeinde- und des Kantonsbürgerrechts vom 3. September 1992 (BüG ZG, BGS 121.3). (...)

3.2 In Bezug auf die formelle Zulassung ist Art. 15 Abs. 1 BüG CH zu entnehmen, dass das Gesuch um Bewilligung nur der Ausländer stellen kann, der während insgesamt zwölf Jahren in der Schweiz gewohnt hat, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuches. Weiter bestimmt Art. 15 Abs. 2 BüG CH, dass für die Frist von zwölf Jahren die Zeit, während welcher der Bewerber zwischen seinem vollendeten 10. und 20. Lebensjahr in der Schweiz gelebt hat, doppelt gerechnet wird (...) Laut Art. 34 Abs. 1 BüG CH können Unmündige das Gesuch um Einbürgerung nur durch ihren gesetzlichen Vertreter einreichen. Art. 34 Abs. 2 BüG CH statuiert, dass über 16 Jahre alte Bewerber zudem ihren eigenen Willen auf Erwerb des Schweizer Bürgerrechts schriftlich zu erklären haben. Gemäss § 10 Abs. 1 BüG ZG können Ausländer, die im Besitz der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung sind, das Gemeinderecht der Wohngemeinde erwerben, wenn sie mindestens fünf Jahre im Kanton Zug gewohnt haben, wovon die letzten drei Jahre ununterbrochen in der Einbürgerungsgemeinde. Paragraph 11 BüG ZG regelt unter der Überschrift «Wohnsitzerfordernisse für jugendliche Ausländer der zweiten Generation» in Absatz 1, dass jugendlichen, in der Schweiz geborenen und aufgewachsenen Ausländern, die das Einbürgerungsgesuch vor dem 22. Altersjahr stellen und nach § 5 geeignet sind, nach Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung das Gemeindebürgerrecht der Wohngemeinde zu erteilen ist, wenn sie mindestens fünf Jahre im Kanton Zug gewohnt haben. (...) Aufgrund von § 8 BüG ZG können Unmündige nach zurückgelegtem 16. Altersjahr selbständig das Gesuch um Einbürgerung stellen, jüngere Bewerber und Bevormundete oder Entmündigte nur durch den gesetzlichen Vertreter.

3.3 Das Einbürgerungsverfahren im Kanton und in der Gemeinde wird durch das kantonale Recht geregelt (Art. 15a BüG CH). Paragraph 5 BüG ZG bestimmt in Absatz 1, dass das Gemeinde- und das Kantonsbürgerrecht nur Bewerbern erteilt werden darf, die auf Grund ihrer persönlichen Verhältnisse hierzu geeignet sind. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung ist insbesondere zu prüfen, ob der Bewerber mit den schweizerischen, kantonalen, örtlichen Lebensgewohnheiten vertraut ist, die mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten kennt und beachten will, genügend Sprachkenntnisse zur Verständigung mit Behörden und Mitbürgern besitzt sowie geordnete persönliche, familiäre und finanzielle Verhältnisse nachweisen kann.

3.4 In Einbürgerungsverfahren wird über den rechtlichen Status von Einzelpersonen entschieden. Das Einbürgerungsverfahren wird auf Gesuch des Bewerbers eingeleitet. In diesem Verfahren wird insbesondere abgeklärt, ob der Bewerber in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, d.h. es erfolgt eine einzelfallbezogene Prüfung. Das Verfahren endet mit der Erteilung des Bürgerrechts oder der Abweisung des Gesuchs, d.h. einer individuell-konkreten Anordnung, die alle Merkmale einer Verfügung erfüllt. Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen – auch wenn es sehr weit ist –

pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich materiell um einen Akt der Rechtsanwendung. Die Gesuchsteller haben im Einbürgerungsverfahren Parteistellung: Sie haben Anspruch auf einen Entscheid über ihr Gesuch, d.h. auf verfügungsmässige Erledigung des Einbürgerungsverfahrens. Als Partei eines Verwaltungsverfahrens haben sie Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs und auf eine Begründung, wenn ihr Gesuch abgewiesen wird (vgl. BGE 129 I 232, Erw. 3.3). (...)

(...)

4. Der Beschwerdeführer lässt sinngemäss vortragen, er verfüge bei der Entscheidfindung bei der Prüfung der Voraussetzung der geordneten persönlichen finanziellen Verhältnisse im Rahmen von § 5 BüG ZG über einen Ermessensspielraum. Er dürfe generell voraussetzen, dass die Beschwerdegegnerin 1 ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten könne, ohne auf die Unterstützung Dritter angewiesen zu sein. Er verfüge über eine gefestigte und rechtsgleich angewandte Praxis, Gesuche von minderjährigen einbürgerungswilligen Personen erst dann zu behandeln, wenn diese mindestens eine Lehre abgeschlossen hätten.

4.1 Es ist richtig, dass der Beschwerdeführer über einen Ermessensspielraum bei seiner Entscheidfindung verfügt, so auch bei Einbürgerungsverfahren von jugendlichen Ausländern der zweiten Generation. Es stellt sich allerdings die Frage, ob er im vorliegenden Fall sein Ermessen missbraucht hat. (...)

4.2 a) Wie der Beschwerdegegner 2 richtig festgestellt hat, will der Bundesgesetzgeber die Einbürgerung Unmündiger privilegieren, indem er bei einem formellen Zulassungskriterium zum Verfahren – der Wohnsitzfrist des Gesuchstellers in der Schweiz – die Hürde für Jugendliche erheblich herabgesetzt hat. Aufgrund von Art. 15 Abs. 2 BüG CH i.V.m. Art. 15 Abs. 1 BüG CH kann ein in der Schweiz geborener Jugendlicher bereits nach dem vollendeten elften Lebensjahr ein Einbürgerungsgesuch stellen. Aus Art. 34 Abs. 1 und Abs. 2 BüG CH ergibt sich zudem, dass solche Jugendliche auch nur für sich alleine das Einbürgerungsverfahren durchlaufen können. Wie der Beschwerdegegner 2 zudem richtig angeführt hat, war diese Privilegierung Jugendlicher bei Erlass des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes im Jahre 1951 bewusst angestrebt worden, da im Allgemeinen ein erhöhtes Interesse an einer Einbürgerung der hier aufwachsenden ausländischen Kinder besteht (vgl. BBl 1951 II 669, S. 695). Auch der Gesetzgeber im Kanton Zug wollte bei der Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes im Jahre 1991 die Einbürgerung von jugendlichen Ausländern der zweiten Generation gezielt erleichtern. Dies tat er einerseits über eine Verkürzung der Wohnsitzfristen in § 11 BüG ZG, indem bei diesen Jugendlichen lediglich an der ununterbrochenen Wohnsitzdauer von fünf Jahren im Kanton Zug angeknüpft wird und nicht, wie bei den Erwachsenen in § 10 BüG ZG, zusätzlich noch eine ununterbrochene Wohnsitzfrist von drei Jahren in der Einbürgerungsgemeinde gefordert wird, bevor sie zum Einbürgerungsverfahren in ihrer Wohngemeinde zugelassen werden. Ferner bekamen diese Jugendlichen gegenüber den Erwachsenen auch im Verfahren eine privilegierte Stellung, (...). Die Kompetenz zur Einbürgerung der in der Schweiz geborenen Jugendlichen wurde nämlich schon 1992 dem Bürgerrat übertragen, während die erwachsenen Ausländer und nicht in der Schweiz geborene Jugendliche weiterhin durch Beschluss der Bürgergemeindeversammlung eingebürgert wurden (vgl. mit § 16 Abs. 2 BüG ZG in der Fassung vom 3. September 1992, in: GS Zug 24 129, S. 133). Dem regierungsrätlichen Bericht und Antrag zu Händen des Kantonsrates aus dem Jahr 1991 ist denn auch zu entnehmen, dass die im Gesetz vorgesehenen Erleichterungen für jugendliche Ausländer der zweiten Generation eine der sechs wesentlichen Änderungen des totalrevidierten Bürgerrechtsgesetzes darstellen würde (vgl. Regierungsratsvorlage Nr. 7568, Totalrevision des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes vom 19. November 1991, S. 8), ferner dass sich im Vernehmlassungsverfahren gezeigt habe, dass gerade die erleichterte Einbürgerung von jugendlichen Ausländern von vielen Seiten ausdrücklich befürwortet worden sei (ebda., S. 9) und dass mit dieser Erleichterung eine Empfehlung der Konferenz der Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen umgesetzt werde (ebda. S. 14). Während den parlamentarischen Debatten zum totalrevidierten Bürgerrechtsgesetz erfolgten mit Blick auf die Regelung in § 11 BüG ZG keine Stellungnahmen (KR-Protokolle vom 21. Mai 1992, Nr. 354, S. 584-589 und vom 3. September 1992, Nr. 427, S. 746 f.). Die erleichterte Einbürgerung

von jugendlichen in der Schweiz geborenen Ausländern im Kanton Zug war beim damaligen Gesetzgeber offenbar unbestritten. Wie schon das eidgenössische Bürgerrechtsgesetz sieht auch das kantonale Gesetz seit seiner Totalrevision im Jahr 1992 die Möglichkeit vor, dass Minderjährige selbständig, also ohne ihre Eltern, ein Einbürgerungsverfahren durchlaufen können. Solange sie noch nicht 16 Jahre alt sind, kann das verfahrenseinleitende Gesuch allerdings nur durch ihren gesetzlichen Vertreter gestellt werden (vgl. § 8 BüG ZG i.V.m. § 7 Abs. 1 BüG ZG). Weder im regierungsrätlichen Bericht und Antrag vom 19. November 1991 noch in den parlamentarischen Debatten wurde auf diese Regelung besonders eingegangen. Damit ist davon auszugehen, dass sie unbestritten und vom Gesetzgeber bewusst so gewollt war. Aufgrund der Regelung im Bürgerrechtsgesetz des Kantons Zug in Kombination mit derjenigen im eidgenössischen Bürgerrechtsgesetz kann also ein in der Schweiz geborener Ausländer, der seither in der Schweiz gelebt hat und ab seinem sechsten Lebensjahr ununterbrochen im Kanton Zug wohnt, schon nach seinem vollendeten elften Lebensjahr ein Einbürgerungsgesuch durch seinen gesetzlichen Vertreter stellen lassen und anschliessend selbständig ein Einbürgerungsverfahren durchlaufen.

b) Die Beschwerdegegnerin 1 erfüllte zum Zeitpunkt der Einreichung ihres Gesuchs als damals 13-Jährige unbestrittenermassen die obgenannten Voraussetzungen. Sie konnte demnach von den in den beiden anwendbaren Bürgerrechtsgesetzen bewusst gewollten Erleichterungen für in der Schweiz geborene und aufgewachsene ausländische Jugendliche profitieren. Entsprechend hatte auch der Bürgerrat der Gemeinde X. als für sie zuständige Einbürgerungsbehörde das Verfahren in Bezug auf das Gemeindebürgerrecht durchzuführen (§ 16 Abs. 1 BüG ZG), was er denn auch korrekterweise tat. Dabei hat er die Eignungskriterien anhand von § 5 BüG ZG geprüft, was ebenfalls nicht zu beanstanden ist.

c) Bei dieser Prüfung ist der Beschwerdeführer allerdings zum Schluss gekommen, dass die Beschwerdegegnerin 1 das Kriterium der geordneten finanziellen Verhältnisse nicht erfülle. (...) Er verfüge daher über eine gefestigte und rechtsgleich angewandte Praxis, Gesuche von minderjährigen einbürgerungswilligen Personen erst dann zu behandeln, wenn diese mindestens eine Lehre abgeschlossen hätten. Die Beschwerdegegner haben daraus gefolgert, dass der Beschwerdeführer damit faktisch die Einbürgerung unmündiger Einbürgerungswilliger verunmögliche. Der Beschwerdegegner 2 hat mit Blick auf Sinn und Zweck der vom Gesetz vorgesehenen erleichterten Einbürgerungsbedingungen für minderjährige Ausländer der zweiten Generation zudem festgehalten, dass diese Praxis auf eine nicht im Gesetz vorgesehene Voraussetzung gründe, womit der Beschwerdeführer das Legalitätsprinzip verletzt habe. Diesen Schlussfolgerungen ist beizupflichten, zumal diese Praxis nicht nur minderjährige Jugendliche, sondern auch junge Erwachsene trifft. Die meisten Jugendlichen haben ihren 18. Geburtstag schon länger hinter sich, wenn sie nach der dreijährigen Berufslehre ihre erste Stelle antreten und ihren eigenen Lebensunterhalt bestreiten können. Die Praxis des Beschwerdeführers zu Ende gedacht bedeutet ausserdem, dass Jugendliche, die eine vierjährige Lehre absolvieren, und solche, welche die Sekundarstufe II (Kantonsschule, Fachmittelschulen und Wirtschaftsmittelschulen) besuchen, erst in ihrem 19. oder 20. Lebensjahr Aussicht auf Behandlung ihres Einbürgerungsgesuchs in X. haben, vorausgesetzt sie treten nach ihrer Ausbildung sofort ins Berufsleben ein. Ferner könnten junge ausländische Erwachsene, welche die tertiäre Bildungsstufe in Anspruch nehmen (Besuch von Universität, ETH oder Fachhochschulen) überhaupt nicht von den erleichterten Einbürgerungsbedingungen gemäss § 11 BüG ZG profitieren, wenn sie in der Gemeinde X. wohnen, da sie bis zu ihrem vollendeten 22. Lebensjahr in den allermeisten Fällen noch über gar kein eigenes regelmässiges Einkommen verfügen. Die Praxis des Beschwerdeführers führt schliesslich auch dazu, dass ausländische Minderjährige der zweiten Generation in der Gemeinde X. umgekehrt dann gute Aussichten auf Behandlung ihres Einbürgerungsgesuchs haben, wenn sie selber vermögend sind oder als Ausnahmetalente etwa im sportlichen oder künstlerischen Bereich über eine eigene regelmässig Einkommensquelle verfügen, aber auch, wenn sie nach der obligatorischen Schulzeit auf eine Berufslehre verzichten und eine Arbeitsstelle antreten, für die keine besonderen Qualifikationen verlangt werden. Ferner müsste die erwähnte Praxis des Beschwerdeführers, konsequent umgesetzt, dazu führen, dass es keine Einbürgerungen mehr von unmündigen Kindern geben könnte, die gemäss § 7 Abs. 1 BüG ZG in das Einbürgerungsgesuch ihrer Eltern einbezogen worden sind. Denn auch diese sind auf die finanzielle

Unterstützung ihrer Eltern angewiesen und würden damit die Voraussetzung der geordneten finanziellen Voraussetzungen von § 5 Abs. 2 BüG ZG in der Interpretation des Beschwerdeführers nicht erfüllen. Dass dies alles nicht Absicht des Gesetzgebers war, als er die erleichterten Zulassungskriterien zum Einbürgerungsverfahren für jugendliche Ausländer der zweiten Generation ins Gesetz schrieb, steht nach dem Gesagten (vgl. Erw. 4.2.a) ausser Zweifel. Die Praxis des Beschwerdeführers widerspricht damit eklatant Sinn und Zweck von § 11 Abs. 1 BüG ZG und erweist sich als unhaltbar. (...)

d) Es stellt sich die Frage nach einem geeignetem Kriterium zur Feststellung der geordneten finanziellen Verhältnisse bei Einbürgerungsgesuchen von Ausländern der zweiten Generation, die ihr Gesuch als Minderjährige oder junge Erwachsene stellen und die über kein eigenes Einkommen oder Vermögen verfügen. Der Beschwerdegegner 2 verweist in diesem Zusammenhang auf einen Entscheid des Bundesgerichts, der einen Fall aus dem Kanton Zürich betrifft. Massgebende Gesetzesgrundlage bei der Eignungsprüfung von einbürgerungswilligen, in der Schweiz geborenen jungen Ausländern ist in Zürich § 21 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni (GemeindeG, LS 131.1) i.V.m. § 21 Abs. 1 GemeindeG. Ein in der Schweiz geborener Ausländer wird demnach in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen, wenn er neben anderen zu erfüllenden Voraussetzungen seine Familien zu erhalten vermag. Paragraph 5 der Bürgerrechtsverordnung vom 25. Oktober 1978 (BüV ZH, LS 141.11) verdeutlicht sodann, was unter der verlangten Fähigkeit der wirtschaftlichen Erhaltung zu verstehen ist. Sie besteht gemäss dieser Bestimmung, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen eines Bewerbers voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte abgedeckt sind. Im vom Bundesgericht zu beurteilenden Fall befand sich die Gesuchstellerin ebenfalls noch in Ausbildung und war finanziell von den Eltern abhängig. Diese bezogen aber Sozialhilfe, und das Bundesgericht hat festgestellt, dass die Gesuchstellerin somit faktisch auch Sozialhilfe beziehen würde, womit die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung nicht gegeben und die Gesuchstellerin somit zurecht nicht eingebürgert worden sei (BGer 1D_5/2009 vom 25. August 2010, Erw. 3.2 und 3.3). Insofern ist der Zürcher Fall mit dem hier Vorliegenden nicht zu vergleichen. Indessen führt das höchste Gericht in seinen Erörterungen ebenfalls aus, dass abgesehen von der durch ihn zu beurteilenden Konstellation Unterhaltsansprüche von Einbürgerungswilligen gegenüber ihren Eltern an sich als Rechtsansprüche gegen Dritte im Sinne von § 5 BüV ZH anzusehen seien, indem es ausführte: «Entscheidend ist in erster Linie der Umstand, dass nicht angenommen werden kann, dass mit § 21 GemeindeG und § 5 BüV der Unterhaltsanspruch von Kindern – sowohl nach Art. 276 wie Art. 277 ZGB – hätte vorbehalten werden sollen. Auch im Zusammenhang mit der ausländerrechtlichen Gesetzgebung und Rechtsprechung sind keine Anzeichen für eine derartige Auslegung ersichtlich» (BGer 1D_5/2009, Erw. 3.2). Somit war es nicht falsch, wenn der Beschwerdegegner 2 in seinem Entscheid auf das erwähnte Bundesgerichtsurteil abstellte. Da, wie festgestellt, es Sinn und Zweck von § 11 BüG ZG ist, minderjährige und erwachsene Jugendliche, die in der Schweiz auf die Welt gekommen und im Kanton Zug aufgewachsen sind, erleichtert einzubürgern, müssen die Behörden bei diesem Personenkreis auch das materiellrechtliche Eignungskriterium der geordneten finanziellen Verhältnisse in § 5 Abs. 2 BüG ZG jugendgerecht auslegen und entsprechend anwenden. Nach dem Gesagten ist es somit nicht zu beanstanden, wenn der Beschwerdegegner 2 feststellt, dass Sinn und Zweck von § 5 BüG ZG in diesem Punkt mit demjenigen von § 5 BüV ZH übereinstimmt. (...) Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist somit an dieser Stelle festzuhalten, dass an der vom Beschwerdegegner 2 vorgenommenen Auslegung von § 5 Abs. 2 BüG ZG im Hinblick auf Einbürgerungsgesuche von den in § 11 BüG ZG erfassten minderjährigen und erwachsenen jugendlichen Ausländern der zweiten Generation nichts zu beanstanden ist. Somit wird der Beschwerdeführer angehalten, bei ähnlich gelagerten Fällen seine bisherige Praxis nicht mehr weiter zu verfolgen. Bei den gestützt auf § 11 BüG ZG gestellten Einbürgerungsgesuchen von Minderjährigen und jungen Erwachsenen, die noch über kein eigenes regelmässiges Einkommen oder noch über kein eigenes Vermögen verfügen und die sich noch in der ordentlichen Erstausbildung befinden, hat die zuständige Einbürgerungsbehörde bei der Prüfung der Voraussetzung der geordneten finanziellen Verhältnisse darauf abzustellen, ob die Eltern bzw. gesetzlichen Vertreter der Gesuchsteller dieses Kriterium erfüllen. Ist dies zu bejahen, kann ihnen die Einbürgerung nicht mit der Begründung verweigert werden, sie würden nicht in geordneten finanziellen Verhältnissen leben. Auch eine Sistierung des Einbürgerungsgesuchs ist mit dieser Begründung in solchen Fällen nicht statthaft.

(...)

5. Der Beschwerdeführer stellt sich weiter auf den Standpunkt, der Beschwerdegegner 2 habe unerlaubt in seine Autonomie eingegriffen, indem er in seinem Entscheid vom 20. September 2011 erwog, das Kriterium der Kenntnisse der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichte sei bei jugendlichen Gesuchstellern weniger stark zu gewichten als bei Erwachsenen.

5.1 Es trifft zu, dass der Beschwerdeführer auch bei der Prüfung der in § 5 Abs. 2 BüG ZG enthaltenen Voraussetzung der Kenntnisse der mit dem Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichten über einen Ermessensspielraum verfügt. Doch gilt hier das Gleiche, wie zuvor schon festgehalten, nämlich dass auch dieses Kriterium in den Einbürgerungsfällen gemäss § 11 BüG ZG entsprechend dem Sinn und Zweck des Gesetzes auszulegen und anzuwenden ist (Erw. 4.2 d). Dies bedeutet, dass die zuständige Behörde bei ihrer Prüfung insbesondere auf das Alter und den Ausbildungsstand des Einbürgerungskandidaten Rücksicht zu nehmen hat. Hat sie das nicht getan, wie von den Beschwerdegegnern behauptet, hätte sie unverhältnismässig gehandelt und damit eine Rechtsverletzung begangen (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) und damit das ihr eingeräumte Ermessen missbraucht. Diese Frage gilt es nachfolgend zu klären. Den Akten kann dazu Folgendes entnommen werden:

a) Dem am 1. Juli 2009 bei der Direktion des Innern eingegangenen Einbürgerungsgesuch der zu diesem Zeitpunkt 13-jährigen Beschwerdegegnerin 1 war auch ein ergänzender Fragebogen des Zivilstands- und Bürgerrechtsdienstes beigefügt, den die Beschwerdegegnerin 1 ebenfalls ausgefüllt hat. In Ziffer 4 wurde in diesem ergänzenden Fragebogen nach den politischen Interessen gefragt. Die Beschwerdegegnerin 1 gab dabei an, dass sie nicht an politischen Aktivitäten teilnehme und nicht in einer politischen Partei oder Gruppierung aktiv sei. Bei der Frage c) «Wie ist Ihre Einstellung zur schweizerischen Demokratie» antwortete sie: «Ich kenne mich nicht aus.» Aus dem Fragebogen geht weiter hervor, dass die Gesuchstellerin in jenem Zeitpunkt die erste Klasse im Oberstufenschulhaus der Gemeinde X. besuchte.

(...)

c) Dem Protokoll der Bürgerratssitzung vom 12. April 2010 kann entnommen werden, dass die Vertreter des Beschwerdeführers sich zuerst eine Viertelstunde alleine mit der Beschwerdegegnerin 1 – sie war damals inzwischen 14-jährig – unterhalten haben. Danach fand ein 25 Minuten dauerndes Gespräch mit den Eltern statt. Im ersten Teil berichtete die Beschwerdegegnerin 1 zunächst über ihre aktuelle Lebenssituation. Darauf erkundigten sich die Behördenvertreter danach, ob sie in der Schweiz weitere Verwandte habe. Anschliessend hielt ihr der Bürgerratspräsident vor, sie habe in ihrem Gesuch Personen als Referenzen angegeben, welche sie gar nicht kennen würden. Er erklärte weiter, dass es nicht gehe, falsche Angaben zu machen und es riskant sei, solche Angaben auf einem öffentlichen Papier zu machen. Darauf teilte ihr der Bürgerpräsident mit, dass die Integration und die Deutschkenntnisse kein Problem darstellen würden. Anders würde es sich mit der finanziellen Unabhängigkeit verhalten. Diese sei noch nicht gegeben. Er empfehle ihr, das Gesuch zurückzustellen, bis sie eine Ausbildung beendet habe und eine Anstellung vorhanden sei. Die mangelnden staatsbürgerlichen Kenntnisse wurden beim Gespräch mit der Beschwerdegegnerin 1 gemäss Protokoll nicht angesprochen. Dem Papier kann weiter entnommen werden, dass beim nachfolgenden Gespräch zwischen Vertretern des Beschwerdeführers und den Eltern der Beschwerdegegnerin 1 die fehlerhaften Referenzen und die finanzielle Abhängigkeit der Beschwerdegegnerin 1 thematisiert wurden. Die mangelnden Kenntnisse der Beschwerdegegnerin 1 im Bereich Politik und Staatskunde wurden bei diesem zweiten Gespräch nicht zur Sprache gebracht.

d) In einem an die Beschwerdegegnerin 1 gerichteten Schreiben vom 30. April 2010 erklärt der Beschwerdeführer, wieso er ihr empfehle, das Einbürgerungsgesuch bis zu einem Ausbildungs-/Lehrende zurückzustellen. (...) Die mangelnden staatsbürgerlichen Kenntnisse sind in diesem Brief kein Thema.

e) In der beschwerdefähigen Verfügung vom 15. Dezember 2010 wird der Beschwerdegegnerin 1 in den Erwägungen in Abschnitt N vorgehalten, sie sei noch nicht ausreichend in der Lage, die mit dem

Bürgerrecht verbundenen Rechte und Pflichte und insbesondere die Tragweite einer innerhalb der Familie isoliert erfolgten Einbürgerung richtig einzuschätzen.

5.2 Führt man sich dieses Geschehen vor Augen, ist Folgendes festzuhalten: Die Beschwerdegegnerin 1 hat als damals 13-jährige Gesuchstellerin auf einem offensichtlich für erwachsene Gesuchsteller konzipierten Fragebogen auf die Frage nach ihrer Einstellung zur schweizerischen Demokratie mit entwaffnender Offenheit diejenige Antwort gegeben, welche höchstwahrscheinlich die meisten ihrer Altersgenossen, welche die Oberstufe im Kanton Zug besuchen, in derselben Situation auch geben würden, nämlich dass sie sich nicht auskenne. (...) Aus den Akten geht aber auch hervor, dass die Vertreter der Beschwerdeführer, fast ein Jahr nachdem die Beschwerdegegnerin 1 den Fragebogen ausgefüllt hat, sich nicht danach erkundigt haben, ob die nunmehr 14 Jahre alt gewordene Oberstufenschülerin inzwischen doch über staatsbürgerliche Kenntnisse bzw. Interessen verfügt. Der Beschwerdeführer hat in seinen Rechtschriften behaupten lassen, die Beschwerdegegnerin 1 würde staatsbürgerlichen Unterricht geniessen. Dies steht allerdings keineswegs fest, jedenfalls hat er die Behauptung durch nichts belegt. Doch wenn der Beschwerdeführer sich schon auf diesen Standpunkt stellt, erstaunt es umso mehr, dass er das Gespräch vom 12. April 2010 mit der Beschwerdegegnerin 1 nicht zum Anlass genommen hat, altersgerecht nachzuhaken und sich mit ihr über dieses Schulfach zu unterhalten. Aufgrund ihrer Antworten hätte er gewiss ein differenzierteres Bild über die vorhandenen staatspolitischen Kenntnisse und Interessen der Beschwerdegegnerin 1 gewonnen als vorliegend, (...). Hätte die Beschwerdegegnerin 1 anlässlich des Gesprächs gar geantwortet, dass staatsbürgerliche Themen in ihrer Schule noch gar nicht unterrichtet worden seien, dann hätte sich jedes weitere Nachfragen wohl erübrigt; denn es wäre stossend von einer 14-jährigen ausländischen Jugendlichen, die sich für die Schweizer Staatsbürgerschaft interessiert, aber erst in vier Jahren erstmals würde stimmen und wählen dürfen, mehr Wissen und Interesse an politischen Vorgängen zu verlangen als von einem Schweizer Altersgenossen, der die gleiche Schule besucht. Es ist somit alles in allem festzuhalten, dass der Beschwerdeführer in Bezug auf die staatsbürgerlichen Kenntnisse der Beschwerdegegnerin 1 keine altersgerechten, das heisst unverhältnismässig strenge Massstäbe angelegt und somit sein Ermessen offenkundig nicht pflichtgemäss ausgeübt hat. (...)

5.3 Damit steht als Ergebnis fest, dass der Beschwerdegegner 2 insgesamt sein Ermessen nicht überschritten hat, beziehungsweise nicht übermässig in die Gemeindeautonomie der beschwerdeführenden Gemeinde eingegriffen hat, indem er am 20. September 2011 entschied, die Verfügung des Beschwerdeführers vom 15. Dezember 2010 sei wegen Ermessensmissbrauchs aufzuheben und der Beschwerdeführer habe das Einbürgerungsgesuch der Beschwerdegegnerin 1 weiter zu behandeln. Der Beschwerdegegner vermag vor Gericht mit keinem seiner Begehren durchzudringen, und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist vollumfänglich abzuweisen.

(. . .)

6. Einem vollständig vor Verwaltungsgericht unterliegenden Gemeinwesen, wie vorliegend, sind die Gerichtskosten nur dann aufzuerlegen, wenn es am Verfahren wirtschaftlich interessiert ist oder zum Verfahren durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung Anlass gegeben hat (§ 24 Abs. 2 VRG i.V.m. § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Ein wirtschaftliches Interesse am Verfahrensausgang seitens des Beschwerdeführers liegt hier nicht vor. Der für die Bürgergemeinde X. handelnde Beschwerdeführer war mit dem Entscheid der Vorinstanz nicht einverstanden, weil er darin einen unerlaubten Eingriff in sein Ermessen, bzw. seinen Autonomiebereich erblickte, und er hat dementsprechend das Verwaltungsgericht in einer Beschwerde gebeten, diesen Entscheid nochmals zu überprüfen. Damit hat der Beschwerdeführer das hier vorliegende verwaltungsgerichtliche Verfahren nicht durch einen groben Verfahrensmangel oder durch eine offenbare Rechtsverletzung ausgelöst, womit ihm auch keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind.

7. Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 1 verlangt die Ausrichtung einer Parteientschädigung zu Lasten der Bürgergemeinde X. Paragraph 28 Abs. 2 VRG bestimmt, dass im Rechtsmittelverfahren der

ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine Parteientschädigung zu Lasten der unterliegenden Partei nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen ist. Gemäss § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG geht die Parteientschädigung zu Lasten der unterliegenden Partei, wenn Parteien mit gegensätzlichen Interessen am Verfahren beteiligt sind; gemäss § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG geht sie zu Lasten des Gemeinwesens, wenn dessen Behörde als Vorinstanz einen Verfahrensfehler oder eine offenbare Rechtsverletzung begangen hat. Es stellt sich die Frage, ob vorliegend Ziffer 1 oder Ziffer 2 dieser Bestimmung anwendbar ist.

7.1 Sinn und Zweck von § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG ist ein gewisser Schutz zu Gunsten der erstinstanzlich verfügenden Behörden. Diese sind in Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben verpflichtet, tagtäglich Entscheide zu fällen, Gesuche zu beantworten, Anfragen zu beantworten. Dabei können, wie überall, Fehler vorkommen. Die Bestimmung sieht nun vor, dass wenn solche Fehler erst nach Ergreifung eines Rechtsmittels von der übergeordneten Instanz korrigiert werden, das Gemeinwesen die Parteientschädigung der Gegenseite nur ausnahmsweise übernehmen muss, nämlich in Fällen, in denen der Fehlentscheid der Behörde auf qualifizierte Rechtsverletzungen zurückzuführen ist. Wäre es anders, bestünde eine gewisse Gefahr, dass die Behörden insbesondere in heiklen Fällen nicht mehr entscheiden oder schwierige Entscheide über Gebühr auf die lange Bank schieben würden. Die Schutzbestimmung dient letztlich dem reibungslosen Funktionieren der Verwaltung und ist damit auch im öffentlichen Interesse.

7.2 Vorliegend handelt es sich allerdings um einen Rechtsstreit zwischen einer Behörde und einem Privaten, der deshalb an das Verwaltungsgericht gelangt ist, weil die zuerst verfügende Behörde einen vorinstanzlichen Entscheid des Regierungsrats, in dem der private Rechtssuchende mit seinen Anträgen vollständig durchgedrungen ist, nicht akzeptieren wollte und zu einem Rechtsmittel gegriffen hat. In solchen Fällen handelt die ursprünglich verfügende Behörde indessen nicht mehr als Vorinstanz, denn der Regierungsrat hat die Streitsache ja neu beurteilt und einen Entscheid zu Gunsten des Privaten gefällt. Wenn indessen der Private durch die ein Rechtsmittel ergreifende Behörde gezwungen wird, sich vor einer weiteren Instanz für seine Sache einzusetzen, dann ist nicht einzusehen, warum in der Folge das ursprünglich verfügende Gemeinwesen noch vom Privileg gemäss § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG sollte profitieren können. Eine Behörde wird dann zu einer «Partei mit gegensätzlichen Interessen», wenn sie selber Beschwerde führt. In solchen Fällen stehen sich vor Verwaltungsgericht somit zwei Parteien mit gegensätzlichen Interessen gegenüber und es ist § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG anzuwenden. Im vorliegenden Fall hat die Bürgergemeinde X. gegen den Beschluss des Regierungsrates Beschwerde erhoben und gilt damit als «Partei mit gegensätzlichen Interessen», d.h. sie hat der Beschwerdegegnerin 1 nach Massgabe ihres Unterliegens eine Parteientschädigung auszurichten. Da sie vor Verwaltungsgericht vollständig unterliegt, hat sie somit die ganze Parteientschädigung auszurichten.

7.3 Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle noch die Auferlegung der Parteientschädigung für weitere Konstellationen aufgeführt. Hätte A.B. bei der gegebenen Ausgangslage im Verfahren vor Verwaltungsgericht verloren, dann müssten ihr aufgrund von § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG an sich die Parteikosten der Bürgergemeinde auferlegt werden, da diese ebenfalls anwaltlich vertreten ist. Gemäss langjähriger Praxis des Verwaltungsgerichts wird den obsiegenden Gemeinwesen indessen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen. Die Auferlegung der Parteikosten zu Lasten des Privaten würde sich gemäss dieser Praxis nur in Fällen rechtfertigen, in denen komplexe Rechtsfragen zu beantworten sind oder in denen auf beiden Seiten ein grosses wirtschaftliches Interesse am Ausgang des Verfahrens besteht. Grund für diese Praxis ist die Tatsache, dass die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln zu den angestammten Aufgabenbereichen einer Gemeinde gehören. Zudem beschlagen Streitigkeiten im Bereich des öffentlichen Rechts in der Regel Rechtsgebiete, in denen ein Gemeinwesen gegenüber dem beteiligten Privaten einen Wissensvorsprung besitzt (vgl. hierzu Kölz / Bosshart / Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 17 N 19). Hätte der Regierungsrat den Entscheid des Bürgerrates der Gemeinde X. hingegen vollständig gestützt und wäre A.B. mit einer dagegen gerichteten Beschwerde vor Verwaltungsgericht vollständig durchgedrungen, dann käme § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG zur Anwendung. Die Parteien, die sich in dieser Situation vor Gericht gegenüberstehen würden, wären die Beschwerdeführerin und der Regierungsrat. In diesem Fall hätte der

Regierungsrat die Parteikosten der obsiegenden Beschwerdeführerin zu übernehmen, aber nur, wenn er einen Verfahrensfehler oder eine offenbare Rechtsverletzung begangen hätte.

(...)

7.5 Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 1 verlangt vor Verwaltungsgericht, dass dem Beschwerdeführer auch die der Beschwerdegegnerin 1 im vorinstanzlichen Verfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen sind. Diesem Gesuch kann hier nicht entsprochen werden. Die Beschwerdegegnerin 1 tritt in diesem Verfahren nicht als Partei auf, die mit dem Entscheid der Vorinstanz nicht einverstanden ist, sondern sie hat ihn im Gegenteil akzeptiert und setzt sich nun zusammen mit der Vorinstanz gegen die dagegen gerichtete Beschwerde zur Wehr. Wäre die Beschwerdegegnerin 1 in der Frage der Parteientschädigung mit dem Entscheid der Vorinstanz nicht einverstanden gewesen, hätte sie den Entscheid vom 20. September 2011 in diesem Punkt innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Verwaltungsgericht anfechten müssen. In dem nun ausschliesslich von der Bürgergemeinde X. angestossenen verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist dieses Begehren nun nicht mehr zu hören; denn das Institut der Anschlussbeschwerde ist dem Zuger Verwaltungsrechtspflegegesetz fremd. (...)

7.6 Der Rechtsvertreter der Beschwerdegegnerin 1 zweifelt die Bestimmung in § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG in grundsätzlicher Weise an und stellt sich auf den Standpunkt, sie halte vor der Verfassung nicht stand. Diese Frage ist indessen vom Bundesgericht geklärt worden. Noch unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung entschied es im Jahr 1978, dass wenn keine kantonale Vorschrift die Ausrichtung einer Parteientschädigung vorsieht, sich aus der damals in Kraft stehenden Bestimmung von Art. 4 aBV kein Anspruch des in einem Verwaltungsbeschwerdeverfahren obsiegenden Beschwerdeführers auf Zusprechung einer Parteientschädigung herleiten lasse. Es bestehe nur im Einzelfall ein Recht auf eine solche Entschädigung, wenn die Ablehnung des Entschädigungsbegehrens angesichts der ganz besonderen konkreten Umstände in stossender Weise dem Gerechtigkeitsempfinden zuwiderliefe (BGE 104 Ia 9, Erw. 1, vgl. auch mit Bernet Martin, Die Parteientschädigung in der schweizerischen Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1986, S. 59 f.). Auch unter der Ägide der neuen Bundesverfassung hat das oberste Gericht an seiner Praxis ausdrücklich festgehalten und dabei hervorgestrichen, dass sie mit dem Rechtsgleichheitsgebots vereinbar sei (BGer 2P.147/2005 vom 31. August 2005, Erw. 2.2 und 2.3). Ist nun aber bereits das gänzliche Fehlen eines gesetzlichen Anspruchs auf Parteientschädigung in einem kantonalen Verwaltungsbeschwerdeverfahren mit der Verfassung vereinbar, so lassen sich erst recht nicht die Vorschriften von § 28 Abs. 2 Ziff. 1 VRG und § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG als verfassungswidrig bezeichnen, welche ja gerade bestimmte Konstellationen vorsehen, in denen einem privaten Beschwerdeführer ein Anspruch auf Parteientschädigung vermittelt wird.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 28. Februar 2012 V 2011 135