

I. Grundlagen, Organisation, Gemeinden

1. Grundrechte; Versammlungsfreiheit

Kirchenzentrum als öffentlicher Raum; das Betriebsreglement des Kirchenzentrums ist keine genügende Rechtsgrundlage zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit.

Aus dem Sachverhalt

Gegen die schriftliche Absage der Betriebskommission und der Trägergemeinden des Kirchenzentrums erhob die Vertreterin einer politischen Partei Beschwerde beim Regierungsrat. Die Beschwerdegegnerinnen machen geltend, das Betriebsreglement sehe vor, das Kirchenzentrum politischen Parteien nicht für ihre Versammlungen zur Verfügung zu stellen, ausser für überparteiliche Veranstaltungen. Mit dem Ausschluss parteipolitischer Veranstaltungen solle verhindert werden, dass das Zentrum Chiematt von einer politischen Ausrichtung vereinnahmt werden könne. Es gelte dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen.

Aus den Erwägungen

I.

1. Die Einwohnergemeinde, die Katholische Kirchgemeinde und die Evangelisch-Reformierte Kirchgemeinde des Kantons Zug (im Folgenden Trägergemeinden) haben sich ... dazu verpflichtet, «den kirchlichen und gemeinschaftsbildenden Bereich zu errichten, der nach ökumenischen Grundsätzen erstellt und benutzt werden soll». Die Betriebskommission führt die laufenden Geschäfte und vertritt die drei Trägergemeinden gegenüber Dritten. Die Betriebskommission hat eine Nutzungs- und Verwaltungsordnung aufzustellen und den beiden Kirchenräten und dem Einwohnergemeinderat zur Genehmigung vorzulegen. Der Rechtsschutz gegen Entscheide der Betriebskommission oder der Trägergemeinden ist nicht geregelt.

Gemäss § 40 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (BGS 171.1; Gemeindegesetz) können die Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Aufgaben gemeinsame Verwaltungsstellen, Einrichtungen und öffentlich-rechtliche Anstalten schaffen. Die Gemeinden begründen eine solche Zusammenarbeit durch den Abschluss ent-

sprechender Verträge (§ 40 Abs. 2 Gemeindegesetz). Beschlüsse des Gemeinderates können beim Regierungsrat angefochten werden (§ 17 Abs. 1 Gemeindegesetz).

Die angefochtene Verfügung wurde sowohl vom Präsidenten der Betriebskommission als auch von den Vertretern der drei Trägergemeinden unterzeichnet. Damit hat nicht die Betriebskommission entschieden, sondern die Verfügung vom 21. Februar 2008 wurde von sämtlichen Trägergemeinden getroffen und ist somit gestützt auf § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit § 40 Abs. 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]; BGS 162.1) beim Regierungsrat anfechtbar. Die Verfügung vom 21. Februar 2008 stellt einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG dar, weshalb der Regierungsrat für die Beurteilung der vorliegenden Verwaltungsbeschwerde zuständig ist.

2. Laut § 41 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung einer Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder zu Unrecht keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c), wobei sämtliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein müssen. Ein schutzwürdiges Interesse ist immer dann gegeben, wenn jemand ein aktuelles Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung geltend machen kann. Ein Betroffensein im Sinne dieser Gesetzesbestimmung bedeutet, dass ein Beschwerdeführer von der angefochtenen Verfügung auch tatsächlich beschwert ist, also einen spezifischen Nachteil erleidet. Nur eine abstrakte Möglichkeit des nachteiligen Betroffenseins bzw. ein virtuelles Berührtsein genügt für die Beschwerdelegitimation nicht. Vom Erfordernis des aktuellen Interesses kann abgesehen werden, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage jederzeit und unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlicher Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (BGE 127 I 164 E. 1.a; BGE 121 I 279 E. 1).

Die Beschwerdeführerin hat unbestrittenermassen vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen und ist durch den angefochtenen Entscheid in ihren Interessen berührt. Die von der Beschwerdeführerin geplante Veranstaltung hätte im September 2007 stattfinden sollen, womit im heutigen Zeitpunkt kein aktuelles Rechtsschutzinteresse mehr besteht. Die aufgeworfene Frage ist jedoch von grundsätzlicher Art und kann sich immer wieder auch für andere Veranstalter als die Beschwerdeführerin (z.B. für andere politische Parteien) stellen. In Anbetracht

der Verfahrensdauer bis zu einem rechtskräftigen Entscheid besteht kaum je die Möglichkeit, eine Verweigerung der Bewilligung zeitgerecht zu überprüfen, zumal das Gesuch für eine Veranstaltung für die Benützung des Zentrums durch nichtkirchliche Vereinigungen und Private in der Regel kurz vor der geplanten Veranstaltung eingereicht wird. Die Beschwerdeführerin ist deshalb zur Beschwerdeführung legitimiert.

3. ...

II.

1. ...

2. Massgebend für die Zugehörigkeit zu den öffentlichen Sachen ist deren Zweckbestimmung und die Verfügungsmöglichkeit des Staates darüber (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, N 2326; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band II; Basel 1986, Nr. 115, S. 809). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Gemeindesäle, die für Veranstaltungen benutzt werden können, mit Bezug auf die Bewilligung von Versammlungen wie öffentlicher Grund zu behandeln (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 18. Februar 1991, ZBl 93 [1992] 48 ff.; BGE 127 I 170; Urteil des Bundesgerichts vom 8. Dezember 2010, 1C_312/2010).

...

Zusammenfassend ergibt sich, dass es sich beim Kirchenzentrum um eine öffentliche Sache handelt (vgl. auch Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 7. Dezember 1992, Erw. 2).

3. Die Trägergemeinden begründeten ihren Entscheid im Wesentlichen damit, dass die Räume des Zentrums für Veranstaltungen und Anlässe von politischen Parteien und Gruppierungen nicht zur Verfügung stehen würden, davon seien lediglich überparteiliche Veranstaltungen ausgenommen. Es handle sich bei der geplanten Veranstaltung nicht um eine überparteiliche Veranstaltung.

...

Im Folgenden ist davon auszugehen, dass es sich bei der von der Beschwerdeführerin geplanten Veranstaltung um keine überparteiliche Veranstaltung handelte.

4. Der Staat hat bei einem Entscheid über die Benützung öffentlicher Sachen die Grundrechte zu berücksichtigen, wobei zwischen dem Interesse der Allgemeinheit am bestimmungsgemässen Gebrauch der öffentlichen Sache und dem Interesse der Gesuchsteller an der Grundrechtsausübung abzuwägen und dem besonderen Gehalt der Grundrechte Rechnung zu tragen ist. Es besteht somit ein bedingter Anspruch auf Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs, wenn er für die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund erforderlich ist. Die Verweigerung einer Bewilligung stellt mit anderen Worten eine Einschränkung von Grundrechten dar, der – wie jeder Grundrechtseingriff – nur zulässig ist, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt bzw. dem Schutz von Grundrechten Dritter dient und verhältnismässig ist (vgl. zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2412 ff mit weiteren Hinweisen).

4.a Im Folgenden ist zunächst zu prüfen, ob sich die Trägergemeinden bei der Verweigerung der Bewilligung für die von der Beschwerdeführerin geplante Veranstaltung ... auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen.

4.b Analyse des Reglements ...

4.c Im vorliegenden Fall ist fraglich, ob es sich beim Reglement um eine genügende gesetzliche Grundlage handelt. Aus dem Mitbericht der Direktion des Innern ergibt sich, dass das Reglement, auf welches sich die Verfügung der Trägergemeinden stützt, von der zuständigen Direktion nicht genehmigt wurde.

4.d Es stellt sich jedoch ungeachtet der fehlenden Genehmigung durch die zuständige Direktion die Frage, das Reglement höherrangigem Recht (verfassungsmässige Rechte) entspricht:

Gemäss herrschender Lehre sind nicht nur die Gerichte, sondern sämtliche rechtsanwendenden Verwaltungsbehörden befugt und verpflichtet, anlässlich der Überprüfung von Verfügungen die Rechtmässigkeit der diesen zugrunde liegenden kantonalen Rechtsnormen auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht, insbesondere auch mit Verfassungsrecht, zu überprüfen (sogenannte akzessorische Normenkontrolle; vgl. anstelle vieler: Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Zürich 1992, S. 335 ff. mit weiteren Hinweisen). Die Verwaltungsbehörden sind mitunter sogar befugt, einen von ihnen selbst erlassenen Rechtssatz auf seine Rechtmässigkeit zu überprüfen. Daran ändert auch nichts, wenn die kommunalen Bestimmungen durch eine Aufsichtsbehörde genehmigt worden sind. Die Genehmigung eines Rechtssatzes kann dessen rechtlichen Man-

gel nicht heilen, zumal die Genehmigungsbehörde ihrerseits an Verfassung und Gesetz gebunden ist (Gadola, a.a.O., S. 339). Erachtet die Rechtsmittelbehörde einen Rechtssatz als rechtswidrig, so ist sie nicht berechtigt, ihn formell aufzuheben, sondern kann diesen lediglich im konkreten Fall als nicht anwendbar erklären (Gadola, a.a.O., S. 339). Ebenso wenig steht der entscheidenden Beschwerdeinstanz die Befugnis zu, seine Anwendung in künftigen Fällen zu verbieten (Gadola, a.a.O., S. 339).

4.e Als massgebende Grundrechte fallen im vorliegenden Fall namentlich die Rechtsgleichheit als auch die Versammlungs- und die Meinungsäusserungsfreiheit in Betracht:

Der Anspruch auf Gleichbehandlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach dem gleichen Massstab festzusetzen sind. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach der Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Gleichheitsprinzip verbietet einerseits unterschiedliche Regelungen ohne sachlichen Grund. Andererseits untersagt es aber auch die rechtliche Gleichbehandlung von Fällen, die sich in tatsächlicher Hinsicht wesentlich unterscheiden. Eine Regelung, die Gleiches ungleich und Ungleiches gleich behandelt, ist zulässig, wenn ein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung besteht. Es muss also abgewogen werden zwischen dem Interesse an der Erreichung des Regelungsziels und dem Interesse an der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 495).

Gemäss Art. 22 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 199 (BV, SR 101) ist die Versammlungsfreiheit gewährleistet. Jede Person hat das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben (Art. 22 Abs. 2 BV). Versammlungen auf öffentlichem Grund dürfen bewilligungspflichtig erklärt werden, soweit sie nach Art, Dauer und Intensität das Widmungsgemässe und das Gemeinverträgliche überschreiten (BGE 127 I 169 ff.).

Die Meinungsfreiheit umfasst das Recht, die Meinung frei zu bilden, zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 2 BV). Als Mittel der geschützten Meinungsäusserung kommen grundsätzlich alle Äusserungsmöglichkeiten in Frage, namentlich das gesprochene und geschriebene Wort. Geschützt sind insbesondere auch politische Meinungen (vgl. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008, N 456 ff.). Bei der Meinungsäusserungsfreiheit besteht die Besonderheit, dass die freie Meinungsäusserung zu einem politisch oder gesellschaftlich relevanten Thema nicht nur im privaten Interesse des jewei-

ligen Grundrechtsträgers liegt, sondern in der Demokratie auch einem gewichtigen öffentlichen Interesse entspricht (Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Valender, Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Auflage; Zürich 2008, N 15 zu Art. 16 BV). Die freie Meinungsäusserung durch Wort- und Schrift, das Petitions-, Vereins- und Versammlungsrecht wird überdies auch in § 10 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) gewährleistet.

4.f ... Beim Zentrum handelt es sich um eine öffentliche Sache, welche als Treffpunkt für die gesamte Bevölkerung dienen soll und in welchem auch politische und kulturelle Veranstaltungen stattfinden sollen. Es finden sich in den Zweckbestimmungen (des Reglements) keine Hinweise darauf, dass die Räume des Zentrums nicht für Mitgliederversammlungen von politischen Parteien und Gruppierungen sowie für Veranstaltungen zur Tagespolitik zur Verfügung stehen sollen. Die Begründung für die entsprechende Bestimmung des Reglements, dass das Zentrum nicht der Verbreitung der politischen Botschaft diene, trägt dem Zentrumszweck somit zu wenig Rechnung. Sie überzeugt auch deswegen nicht, weil gemeinsame (überparteiliche) politische Veranstaltungen möglich sein sollen.

Die Bestimmung des Reglements verletzt insbesondere auch das Gebot der Rechtsgleichheit: Es gibt keinen sachlichen Grund dafür, weshalb im Bezug auf die Benützung der Räume des Zentrums überparteiliche Veranstaltungen im Vergleich zu Mitgliederversammlungen von politischen Parteien und Gruppierungen sowie Veranstaltungen zur Tagespolitik anders behandelt werden sollen. Die Bestimmung des Reglements, wonach die Räume in allen Fällen für die Durchführung der Veranstaltung geeignet sein müssen, der vorwiegend kirchliche Charakter des Zentrums respektiert werden soll und den schalltechnischen Bedingungen Rechnung zu tragen ist, trägt dem Anliegen der Trägergemeinden und dem Zweck des Zentrums bereits genügend Rechnung. Würde eine Veranstaltung zur Tagespolitik tatsächlich den kirchlichen Charakter oder gar die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, so wäre es möglich (sofern diese Gefährdung denn real wäre), die Bewilligung nicht zu erteilen oder die Bewilligung mit Auflagen und/oder Bedingungen zu erteilen. Die Trägergemeinden machen denn auch im vorliegenden Fall nicht geltend, die Räume seien für die Durchführung der fraglichen Veranstaltung nicht geeignet gewesen oder der vorwiegend kirchliche Charakter wäre nicht respektiert worden. So wird insbesondere auch nicht ausgeführt, die geplante Podiumsdiskussion hätte eine kirchliche Veranstaltung verhindert bzw. behindert. Aus den Ausführungen der Parteien und aus den Akten geht auch nicht hervor, dass die Veranstaltung in den Gottesdiensträumen hätte stattfinden sollen.

Die Bestimmung des Reglements, wonach die Räume des Zentrums nicht für Mitgliederversammlungen von politischen Parteien und Gruppierungen sowie für Veranstaltungen zur Tagespolitik zur Verfügung stehen sollen, verletzt auch das Recht der Beschwerdeführerin und von anderen möglichen Veranstaltern, auf öffentlichem Grund politische Versammlungen zu organisieren, ihre Meinung kundzutun und damit zur Meinungsbildung zu politischen oder gesellschaftlichen Themen kundzutun. Es wird eine Art vorgängige Zensur ausgeübt, was mit dem Recht auf freie Meinungsäusserung und der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar ist.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass das Zentrum als öffentliche Sache gilt. Bei der Verwaltung öffentlicher Sachen sind die verfassungsmässigen Grundrechte zu beachten. Die Bestimmung des Reglements entspricht nicht dem Zentrumszweck und verletzt höherrangiges Verfassungsrecht (Rechtsgleichheit, Versammlungsfreiheit und Meinungsäusserungsfreiheit). ...

Die Beschwerde ist unter diesen Umständen gutzuheissen und zwar ungeachtet dessen, dass das Reglement bisher nicht genehmigt wurde. ...

Regierungsrat, 25. Januar 2011

2. Bürgerrecht

Art. 29 Abs. 2 B; Art. 15b Abs. 1 eidg. BÜG; Art. 5 Abs. 1 kant. BÜG – Unverhältnismässig strenge Anforderungen an das Erfordernis des Vorliegens geordneter persönlicher Verhältnisse (Erw. II. 2). Anforderungen an die Begründung eines rechtsanwendenden Verwaltungsaktes (Erw. II. 3).

Aus dem Sachverhalt (Zusammenfassung):

Am 25. November 2009 reichten die Eltern von S.K. (Jahrgang 1996) das Gesuch um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung für S.K. ein. Am 19. Juni 2010 stellte der Bürgerrat der Gemeinde X. im Laufe des Einbürgerungsgesprächs mit S.K. fest, dass dessen Einbürgerung zur Zeit noch nicht befürwortet werden könne. S.K. erklärte sich in der Folge mit einer Rückstellung seines Gesuchs nicht einverstanden. Am 11. Dezember 2010 stellte der Bürgerrat S.K. den Entscheid vom 19. Juni 2010 zu, worin er dessen Einbürgerungsgesuch bis zum Abschluss der Berufsausbildung zurückstellte. Der Bürgerrat machte geltend, die Eltern von S.K. würden Invalidenrenten und Ergänzungsleistungen beziehen. Zudem sei er nicht genügend integriert, mit den Rechten und Pflichten eines Schweizerbürgers nicht