



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Rechtsgutachten zum Entwurf eines Gesetzes über die Organisation und Aufsicht der Korporationen (Korporationsaufsichtsgesetz, KAG) des Kantons Nidwalden: Prüfung der Verfassungskonformität

Zuhanden des Kantons Nidwalden, Staatskanzlei, Rechtsdienst

17. Januar 2025

Dr. des. Elisabeth Joller, RA (Autorin)/ Luis A. Maiorini, MLaw (wissenschaftliche Mitarbeit)/ Prof. Dr. Andreas Stöckli, RA (Leitung)

Universität Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

Institut für Föderalismus

Av. Beauregard 1

CH-1700 Freiburg

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

Executive summary	1
A. <i>Das Verfahren der Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten</i>	1
B. <i>Die Regelung des Korporationsbürgerrechts</i>	2
Einleitung: Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen	4
A. Ausgangslage	4
B. Auftrag	5
1. Grundauftrag	5
2. Zusatzauftrag	6
C. Aufbau des Gutachtens	7
These 1	7
A. Art. 56 KV betreffend die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten	7
1. Der Wortlaut von Art. 56 KV	7
2. Die systematische Stellung von Art. 56 KV innerhalb der Kantonsverfassung.....	8
3. Der Zusammenhang von Art. 56 KV mit Art. 37 Abs. 2 BV	9
4. Die historische Entwicklung von Art. 56 KV.....	11
a. Die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten in der Kantons- verfassung von 1877.....	11
b. Die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten in der Kantons- verfassung von 1913.....	13
c. Die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten in der Kantons- verfassung von 1965.....	14
5. Der Kreis der Stimmberechtigten	15
6. Der sachliche Anwendungsbereich	17
a. Die Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene	17
b. Die erfassten Korporationsangelegenheiten.....	17
i. Die kantonalen Korporationsgesetze von 1875 und 1992	17
ii. Die heutigen Auffassungen des Kantons und der Korporationen zum Anwendungsbereich von Art. 56 KV.....	18
iii. Der Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV.....	18

iv. Die Abgrenzung von der Aufsicht über die Korporationen	19
v. Die Abgrenzung vom Zuständigkeitsbereich der einzelnen Korporationen	21
B. Das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten	25
1. Das Gesetzgebungsverfahren vor der Aufhebung der Landsgemeinde	25
2. Das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten nach der neuen staatsrechtlichen Ordnung	26
a. Auffassung des Regierungsrates: Lücke im Verfassungstext	26
b. Mögliche Auslegung ohne Annahme einer Lücke	26
c. Lückenhaftigkeit der Verfassung hinsichtlich der Voraussetzungen der direktdemokratischen Mitwirkung.....	27
C. Zusammenfassende Beurteilung von These 1	28
These 2	29
A. Problemstellung.....	29
B. Einordnung der vorgesehenen Gesetzesdelegation.....	30
1. Erscheinungsformen der Gesetzesdelegation.....	30
2. Qualifizierung der Gesetzesdelegation gemäss Art. 7 Abs. 1 und 10 Abs. 1 und 2 E-KAG	31
C. Die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation	32
1. Die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation im Allgemeinen	32
2. Die Anwendung auf den konkreten Fall	32
a. Die Grundlage in einem formellen Gesetz	32
b. Die Zulässigkeit von Gesetzesdelegationen nach kantonalem Verfassungsrecht.....	32
c. Die Korporationen als Teil der öffentlichen Gewalt.....	33
d. Beurteilung der vorgesehenen Gesetzesdelegation	35
3. Das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 KV als Delegationsschranke?	36
4. Die Vereinbarkeit der vorgesehenen Gesetzesdelegation mit der Bundesverfassung	36
D. Zusammenfassende Beurteilung von These 2	38
These 3	40
These 4	40
A. Die Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen im E-KAG	40

B.	Die Rechtmässigkeit der Übertragung von Aufgaben bei der Gesetzgebung an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen	41
1.	Auf dem Weg der Lückenfüllung	41
2.	Auf dem Weg der Gesetzesdelegation	43
C.	Zulässigkeit des Zwangs zur Mitgliedschaft in der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen.....	45
D.	Zusammenfassende Beurteilung von These 4.....	45
	These 5	46
	These 6	46
A.	Hintergrund	47
1.	Das Verbot der Geschlechtsdiskriminierung in Art. 8 Abs. 2 und 3 BV	47
2.	Die Entwicklung der zivilrechtlichen Bestimmungen zu Name und Bürgerrecht im Überblick.....	48
3.	Die Regelung des Korporationsbürgerrechts <i>de lege lata</i>	48
4.	Verfassungswidrigkeit der Anknüpfung an die altrechtlichen Bestimmungen des ZGB bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts	49
5.	Notwendigkeit der Regelung der Voraussetzungen für die Teilnahme an der Urnenabstimmung über das neue Korporationsgesetz	49
B.	Die Registrierungspflicht für die Teilnahme an der Abstimmung über das Korporationsgesetz.....	50
1.	Die Registrierungspflicht als Beschränkung der Stimmrechtsausübung.....	50
2.	Der Gehalt von Art. 34 Abs. 1 BV.....	50
3.	Beurteilung der vorgesehenen Registrierungspflicht.....	51
4.	Die Information über die Registrierungspflicht.....	52
5.	Die Registrierungsfrist	53
C.	Die Verfassungskonformität der materiellen Eintragungsvoraussetzungen mit Blick auf den Grundsatz der Geschlechtergleichheit	54
1.	Die Eintragungsvoraussetzungen in Art. 24 E-KAG.....	54
2.	Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Bedeutung von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV hinsichtlich des Bürgerrechts	55
a.	Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Regelung des Korporationsbürgerrechts	55
i.	BGE 117 Ia 107	55

ii. BGE 132 I 68	55
iii. BGE 134 I 257	56
iv. Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018	56
v. Urteil 5A_427/2022 vom 2. September 2022	56
b. BGE 138 II 217 betreffend die erleichterte Einbürgerung in der Schweiz.....	57
c. Synthese und Würdigung	58
3. Beurteilung der Regelung von Art. 24 E-KAG	61
D. Die Einsetzung einer Gesetzgebungskommission	63
E. Zusammenfassende Beurteilung von These 6	64
These 7	66
These 8	68
A. Problemstellung.....	68
B. Die Beurteilung der Eintragsfrist unter dem Blickwinkel von Treu und Glauben	68
C. Die Beurteilung der Eintragsfrist unter dem Blickwinkel der Geschlechtergleichstellung	70
These 9	71
Zusatzfragen	72
A. Gegenstand von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV	72
1. Welche Regelungen im neuen Korporationsgesetz fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs.1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV?	72
B. Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV	74
C. Regelungskompetenz der Korporationen.....	76
Materialienverzeichnis.....	78
Literaturverzeichnis	79
Abkürzungsverzeichnis.....	81

Executive summary

A. Das Verfahren der Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten

Bei der Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten ist Art. 56 der kantonalen Verfassung (KV) zu beachten. Demnach sind für die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern nur jene Personen stimmberechtigt, die das Aktivbürgerrecht sowie im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen (Abs. 1). Das Antragsrecht (Initiativrecht; Art. 54 KV) und das Gegenvorschlagsrecht (konstruktives Referendum; Art. 54a KV) der Aktivbürgerinnen und -bürger kommt ebenfalls nur diesen Personen zu (Abs. 1). Art. 56 KV betrifft die Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten auf **kantonomer Ebene**. Die politischen Rechte innerhalb der Korporationen (Korporationsebene) sind demgegenüber nach geltendem Recht in Art. 17 des Korporationsgesetzes (KorpG) geregelt.

Art. 56 Abs. 1 KV regelt die Frage, wem bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonomer Ebene **direktdemokratische Mitspracherechte** zukommen. Es sind dies alle Personen, denen nach Art. 8 KV im Kanton das Aktivbürgerrecht zukommt und die zugleich im Kanton ein Korporationsbürgerrecht gemäss Art. 8 KorpG besitzen, unabhängig davon, ob sie im Korporationskreis ihrer Korporation wohnhaft sind und damit gemäss Art. 17 KorpG in ihrer Korporation das Stimm- und Wahlrecht besitzen.

Art. 56 Abs. 1 KV legt **keine alleinige Gesetzgebungskompetenz der Korporationsbürgerinnen und -bürger** fest. Ordentlicher Gesetzgeber ist im Kanton Nidwalden der Landrat (Art. 60 KV) im Verbund mit den Aktivbürgerinnen und -bürgern (Art. 52 ff. KV). Dies gilt u.E. auch bei der Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten, mit der Besonderheit, dass das Stimm- und Antragsrecht nur den in Art. 56 Abs. 1 KV genannten Personen zukommt. Art. 56 Abs. 1 KV betrifft mit anderen Worten nur die direktdemokratische Mitwirkung; die Kompetenzen des Landrats bleiben davon unberührt. Für die Beratung und Verabschiedung der Korporationsgesetzgebung im Sinne von Art. 56 KV ist **der Landrat** zuständig. In dieser Hinsicht besteht keine Lücke im Verfassungstext.

Als lückenhaft erweist sich die Verfassung hingegen in Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Gesetze im Sinne von Art. 56 KV den stimmberechtigten Personen zur Abstimmung zu unterbreiten sind. Gesetze unterliegen im Kanton Nidwalden grundsätzlich nicht dem obligatorischen Referendum; eine Abstimmung findet nur statt, wenn es 250 Aktivbürgerinnen und -bürger verlangen oder vom Landrat beschlossen wird (fakultatives Referendum, Art. 52a KV). Die gleichen Unterschriftenerfordernisse gelten für die Gesetzesinitiative (Art. 54 Abs. 4 Ziff. 3) und das konstruktive Referendum (Art. 54a Abs. 3 KV). Die Verfassung enthält hinsichtlich der Unterschriftenerfordernisse keine besonderen Bestimmungen für die Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV. Wird die Verfassung rein nach ihrem Wortlaut ausgelegt, können die Korporationsbürgerinnen und -bürger demnach nur dann aktiv mitbestimmen, wenn 250 von ihnen dies verlangen. Damit wären indessen die Hürden für die direktdemokratische Mitsprache in Korporationsangelegenheiten im Vergleich zum ordentlichen Verfahren der Gesetzgebung um ein Mehrfaches höher, da die Anzahl Korporationsbürgerinnen und -bürger im Kanton viel geringer ist als die Gesamtzahl der Aktivbürgerinnen und -bürger. Dies widerspricht dem Zweck von Art. 56 KV, effektive direktdemokratische Mitspracherechte der Korporationsbürgerinnen und -bürger bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonomer Ebene zu gewährleisten. U.E. ist die Lücke in der Verfassung auf einfachgesetzlicher Stufe zu schliessen,

indem Art. 7 WAG um **ein obligatorisches Referendum und reduzierte Unterschriftenerfordernisse für Anträge und Gegenvorschläge** in Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV ergänzt wird.

Aufgrund des Gleichbehandlungsgebots von Art. 37 Abs. 2 Satz 1 BV fällt eine **Delegation von Gesetzgebungskompetenzen** an eine Gesetzgebungskommission der Korporationen bzw. an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 56 KV ausser Betracht. Im Anwendungsbereich von Art. 56 KV erscheint eine solche Delegation nicht gänzlich ausgeschlossen; es sind jedoch die materiellen Gesetzesvorbehalte von Art. 60 Abs. 1 KV zu beachten, die als Delegations-schranke wirken. Die grundlegenden Bestimmungen zur Organisation der Korporationen (obligatorische Organe und deren wichtigste Zuständigkeiten) und die Bestimmungen zum Korporationsbürgerrecht sind deshalb (vorbehältlich des Referendums) vom Landrat zu erlassen, soweit diese Fragen im kantonalen Recht geregelt werden.

Der Anwendungsbereich von Art. 56 KV ist von der **kantonalen Aufsicht über die Korporationen** abzugrenzen. Die Regelung der kantonalen Aufsicht umfasst nicht nur Bestimmungen, die die Zuständigkeit, das Verfahren, den Gegenstand und die Instrumente der Aufsicht betreffen, sondern auch materiell-rechtliche Vorschriften, die die Vorgaben des übergeordneten Rechts in Bezug auf die Korporationen konkretisieren. Dazu gehören insbesondere Vorschriften, die die Erhaltung des Korporationsvermögens sicherstellen sollen, sowie Vorschriften betreffend die grundrechtskonforme Ausgestaltung der Regeln zu Erwerb und Verlust des Korporationsbürgerrechts. Die grundlegenden Bestimmungen zur Organisation der Korporationen, die deren Handlungsfähigkeit gewährleisten, fallen ebenfalls unter den Bereich der Aufsicht. Bei diesen Regelungen gelangt die Stimmrechtsbeschränkung von Art. 56 KV nicht zur Anwendung.

U.E. beinhaltet Art. 56 KV **keinen zwingenden Gesetzgebungsauftrag** an den Kanton im Sinne einer Verpflichtung, gewisse Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene zu regeln. Vielmehr enthält Art. 56 KV die Ermächtigung, über den Bereich der Aufsicht hinaus auf kantonaler Ebene einheitliche Regeln betreffend das Korporationsbürgerrecht, das Stimm- und Wahlrecht in den Korporationen, die Nutzung und Verwaltung des Korporationsvermögens und die Organisation der Korporationen zu erlassen. Mit anderen Worten darf der Kanton in diesem Bereich gesetzgeberisch aktiv werden, er muss es aber nicht. Die Normierung kann auch den einzelnen Korporationen überlassen werden. Im Falle einer kantonalen Regelung unterstehen die entsprechenden Erlasse aufgrund von Art. 56 KV dem obligatorischen Referendum der Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und -bürger im Kanton. Die Korporationsbürgerinnen und -bürger sowie die Korporationsräte können aufgrund von Art. 56 Abs. 2 KV auch von sich aus den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung solcher Bestimmungen beantragen.

B. Die Regelung des Korporationsbürgerrechts

Das Bundesgericht entschied im Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018, dass die aktuelle Regelung des Korporationsbürgerrechts gegen das Verbot der Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 2 und 3 BV verstösst. Das Korporationsbürgerrecht muss in Einklang mit der Bundesverfassung neu geregelt werden. Dabei müssen nicht nur die geltenden, diskriminierenden Regelungen in Art. 8, 10 und 11 KorpG durch **geschlechts- und zivilstandsneutrale Bestimmungen** ersetzt werden; es müssen auch die **heutigen rechtlichen Auswirkungen früherer Ungleichbehandlung** beseitigt werden. Fraglich ist, ob für die Feststellung des Bürgerrechts auf die Verhältnisse am **Stichdatum 14. Juni 1981** (Datum der Volksabstimmung über den Geschlechtergleichheitsartikel in der Bundesverfassung) abgestellt werden kann, wie dies in Art. 24 Abs. 1 E-KAG resp. Art. 32 Abs. 1 E-KorpG vorgesehen ist. Das Bundesgericht hat zwar an verschiedener Stelle angetönt, dass auf dieses Datum abgestellt werden darf, hat dies aber nicht

abschliessend beurteilt. Auch wird aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht abschliessend klar, welches Ereignis für die Rückanknüpfung ausschlaggebend ist. Schliesslich erscheint der 14. Juni 1981 aus verschiedenen Gründen als Stichdatum nur bedingt geeignet. Um die Gleichstellung der Geschlechter möglichst umfassend umzusetzen, wäre eine Regelung vorzuziehen, die die heutigen Auswirkungen vergangener Ungleichbehandlung zeitlich unbeschränkt beseitigt. Zur Eintragung ins Korporationsregister wären demnach alle Personen berechtigt, die den Nachweis der Abstammung von einem der Nidwaldner Stammgeschlechter gemäss Art. 6 E-KorpG erbringen können, unabhängig von Geschlecht und Zivilstand ihrer Vorfahren.

*Dass das Korporationsbürgerrecht neu an einen Eintrag im **Korporationsregister** gebunden werden soll (Art. 5 Abs. 1 E-KorpG), ist zulässig. Die Gleichstellung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) und der Schutz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) gebieten es allerdings, dass geeignete Vorkehren getroffen werden, damit möglichst viele Personen effektiv von ihrem Recht Gebrauch machen können, sich nachträglich ins Korporationsregister eintragen zu lassen. Dies bedingt eine **angemessene Frist** für Eintragungssuche und die wiederholte **Publikation** dieser Frist auf verschiedenen Kanälen. Die in Art. 32 E-KorpG vorgesehene Frist von einem Jahr ab Inkrafttreten des Gesetzes erscheint zu kurz.*

Einleitung: Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen

A. Ausgangslage

Im Herbst 2013 unterbreiteten mehrere Nidwaldner Korporationen dem Regierungsrat eine Änderung ihres jeweiligen Grundgesetzes zur Genehmigung. Die vorgelegten Änderungen wurden aufgrund der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Zivilgesetzbuch, ZGB; SR 210) bezüglich Namens- und Bürgerrechts beschlossen. Die Prüfung des Kantons ergab, dass die Änderungen der Grundgesetze gegen das Gesetz vom 26. April 1992 über das Korporationsbürgerrecht, die Organisation und Verwaltung der Korporationen sowie die Nutzung des Korporationsvermögens (Korporationsgesetz; NG 181.1) verstiesen und daher nicht bewilligt werden könnten.

Die Korporationen und der Kanton kamen in der Folge zum Schluss, dass das Korporationsgesetz aufgrund der Änderung der Bestimmungen des ZGB über Namens- und Bürgerrecht revidiert werden müssten. Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren war jedoch umstritten. In diesem Zusammenhang fanden zwischen den Korporationen und dem Kanton Diskussionen statt, wer für den Erlass des Korporationsgesetzes zuständig sei. Schliesslich kamen die Korporationen und der Kanton überein, einen Kompromissvorschlag als Lösung zu wählen. Diese Lösung sieht vor, dass in einem kantonalen Aufsichtsgesetz die Grundsätze und Aufsichtspflichten des Kantons geregelt werden. Die Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger können das Korporationsgesetz unter Beachtung dieses Aufsichtsgesetzes eigenständig erlassen.

Mit dem neuen Gesetz über die Organisation und die Aufsicht der Korporationen (Korporationsaufsichtsgesetz, KAG; NG 181.1) soll die Grundlage geschaffen werden, damit die Nidwaldner Korporationen bzw. deren Bürgerinnen und Bürger ihr zukünftiges neues Gesetz über das Korporationsbürgerrecht, die Organisation und Verwaltung der Korporationen sowie die Nutzung des Korporationsvermögens (Korporationsgesetz, KorpG; *neu NG 181.2*) erlassen können.

Das Korporationsaufsichtsgesetz beinhaltet die grundlegenden Bestimmungen zu den Korporationen, insbesondere die Grundsätze zur Organisation und zum Erhalt des Korporationsvermögens. Weiter hat das Korporationsaufsichtsgesetz insbesondere die Aufsicht über die Korporationen zum Gegenstand. Hingegen werden im Korporationsaufsichtsgesetz keine inhaltlichen Bestimmungen über die Organisation, die politischen Rechte der Korporationsbürgerinnen und -bürger oder über das Korporationsbürgerrecht erlassen. Zudem soll das Korporationsaufsichtsgesetz keine Bestimmungen enthalten, die in den Anwendungsbereich von Art. 56 der Kantonsverfassung fallen.

Der Kanton Nidwalden führte zum Korporationsaufsichtsgesetz im Herbst 2023 eine externe Vernehmlassung durch, so dass insbesondere die Parteien und Korporationen sowie weitere Interessierte Stellung nehmen konnten. Die Rückmeldungen der Vernehmlassung waren grösstenteils positiv. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende brachten allerdings vor, dass die Vorlage gegen die Bundes- und Kantonsverfassung verstosse. Sie rügten insbesondere die Zweiteilung der Gesetzgebungskompetenzen und einen Verstoss gegen die Gleichbehandlung von Mann und Frau. Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden liess die kritisierten Regelungen intern rechtlich noch einmal umfassend prüfen. Die interne Rechtsanalyse kommt im Grundsatz zum Schluss, dass die Vorlage verfassungskonform ist. Der Regierungsrat entschied sich dennoch, die interne Rechtsanalyse extern rechtlich begutachten zu lassen. Mit der externen Begutachtung soll im Sinne einer Oberbegutachtung geklärt werden, ob die Thesen in der internen Rechtsanalyse rechtlich vertretbar sind.

B. Auftrag

1. Grundauftrag

Das Gutachten soll die folgenden Thesen der internen Rechtsanalyse überprüfen:

1. Zuständig für den Erlass der Regelungen des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern gemäss Art. 56 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind grundsätzlich die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger aller Korporationen und nicht die einzelnen Korporationen.
2. Es ist zulässig, dass im Korporationsaufsichtsgesetz nur die grundlegenden Bestimmungen zu den Korporationen geregelt und die weiteren Regelungen aufgrund einer formell-gesetzlichen Delegation der Gesetzgebungskompetenzen durch die Korporationsbürgerinnen und -bürger erlassen werden.
 - 2.1. Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts steht nicht im Widerspruch zur Kantonsverfassung.
 - 2.2. Das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung steht einer Gesetzgebungsdelegation nicht entgegen.
 - 2.3. Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts steht nicht im Widerspruch zur Bundesverfassung.
 - 2.4. Rechtssetzungskompetenzen dürfen an die Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger mit Wohnsitz im Kanton Nidwalden delegiert werden. Es ist nicht erforderlich, dass die Gesetzgebungskompetenzen den einzelnen Korporationen delegiert werden müssen.
3. Es ist zulässig, dass die Korporationen ihr Korporationsgebiet unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat eigenständig festlegen.
4. Die gesetzliche Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen und die Übertragung von Aufgaben an diese Vereinigung ist zulässig.
5. Die Verabschiedung des Korporationsgesetzes durch die Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger an einer Urnenabstimmung ist zulässig.
6. Die Voraussetzungen zur Eintragung ins Korporationsregister zur Teilnahme an der Urnenabstimmung gemäss Art. 23 ff. KAG sind rechtskonform.
 - 6.1. Es ist zulässig, dass sich Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger für die Teilnahme an der Urnenabstimmung in einem Register eintragen lassen müssen.
 - 6.2. Die Frist zur Eintragung des Korporationsbürgerrechts im Hinblick auf die Teilnahme an der Urnenabstimmung ist verhältnismässig.
 - 6.3. Die Voraussetzungen gemäss Art. 24 KAG zur Eintragung stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau grundsätzlich sicher. Namentlich ist der 14. Juni 1981 ein taugliches Stichdatum zur rückwirkenden Feststellung des Korporationsbürgerrechts.
 - 6.4. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Übergangsbestimmungen sind diese rechtskonform und stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau umfassend sicher.

- 6.5. Die Einsetzung einer Gesetzgebungskommission für die Ausarbeitung des Korporationsgesetzes und die Verabschiedung zuhanden der Urnenabstimmung ist zulässig.
7. Es ist zulässig, dass die Korporationen das Korporationsbürgerrecht neu an die unmittelbare Abstammung einer im Korporationsregister eingetragenen Korporationsbürgerin bzw. eines eingetragenen Korporationsbürgers knüpfen.
8. Es ist grundsätzlich zulässig, dass die Korporationen eine Frist zur Bereinigung der Korporationsbürgerrechte ansetzen und für die Beurteilung der Korporationsbürgerrechte auf das Stichdatum vom 14. Juni 1981 abstellen.
9. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Übergangsbestimmungen des Korporationsgesetzes sind diese rechtskonform und stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau umfassend sicher.

2. Zusatzauftrag

Im Rahmen eines Zusatzauftrags sollen die folgenden Ergänzungsfragen beantwortet werden:

A. Gegenstand von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV

1. Welche Regelungen im neuen Korporationsgesetz fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs.1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2?
2. Fällt die Regelung des Korporationsbürgerrechts in den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV?

B. Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV

1. Inwiefern ist im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV die formell-gesetzliche Delegation der Gesetzgebungskompetenz an ein Gremium zulässig, das sich aus stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und –bürgern zusammensetzt (z.B. Gesetzgebungskommission oder Vereinigung der Nidwaldner Korporationen)?
2. Dürfen Regelungen, die nicht von Art. 60 Abs. 1 KV erfasst sind, an ein entsprechendes Gremium delegiert werden?
3. Müssten diese delegierten Regelungen gestützt auf Art. 56 Abs. 1 KV ebenfalls einer (obligatorischen) Urnenabstimmung unterbreitet werden?
4. Bei welchen Regelungen im neuen Korporationsgesetz wäre eine entsprechende Delegation zulässig?
5. Darf die Regelung zum Korporationsbürgerrecht an ein entsprechendes Gremium delegiert werden?
6. Welche Gesetzgebungsarbeiten dürfen einer Gesetzgebungskommission bzw. der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen übertragen werden?

C. Regelungskompetenz der Korporationen

1. Trifft es zu, dass Art. 56 Abs. 1 KV ausschliesst, dass die einzelnen Korporationen die gesetzlichen Regelungen im Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 eigenständig erlassen?
2. Darf der Kanton auf formell-gesetzliche Regelungen ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 56 Abs. 1 KV verzichten und die Regelungen den einzelnen Korporationen überlassen (allenfalls mit Genehmigungsvorbehalt)?

C. Aufbau des Gutachtens

Der Aufbau des vorliegenden Gutachtens folgt der Fragestellung und ist nach Thesen der internen Rechtsanalyse gegliedert. Der erforderliche Umfang der Analyse ist dabei je nach der zu beurteilenden Aussage sehr unterschiedlich. Während einzelne Thesen in wenigen Sätzen beurteilt werden können, verlangen andere nach einer Auslegung konkretisierungsbedürftiger Verfassungsnormen und damit nach einer tiefgehenden verfassungsrechtlichen Analyse.

Die zentralen Eckpfeiler der zu beurteilenden Vorlage liegen in der Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens bei der Regelung der Korporationen auf kantonaler Ebene und in der Umsetzung der Geschlechtergleichstellung bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts. Diese Fragen werden schwer gewichtig unter den Thesen 1, 2, 4 und 6 behandelt. In These 1 geht es um die *Auslegung von Art. 56 KV*, der das Verfahren der Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten betrifft. These 2 betrifft die Frage, ob eine *Delegation* von Rechtsetzungskompetenzen in Regelungsbereichen, die ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 56 liegen, grundsätzlich zulässig ist. Ob die Übertragung von Aufgaben bei der Rechtsetzung an die *Vereinigung der Nidwaldner Korporationen* rechtmässig ist, ist Gegenstand der Beurteilung von These 4. Unter These 6 werden die Voraussetzungen für die *Teilnahme an der Urnenabstimmung* über das Korporationsgesetz abgehandelt. Dabei geht es namentlich darum zu beurteilen, ob die *Gleichstellung der Geschlechter* mit der vorgesehenen Regelung umfassend verwirklicht wird. Diese Überlegungen zu Art. 24 E-KAG, der die Voraussetzungen zur Teilnahme an der Urnenabstimmung regelt, lassen sich auch auf die Voraussetzungen zur nachträglichen Eintragung ins Korporationsregister gemäss Art. 32 Abs. 1 E-KorpG übertragen (These 9). Gegenstand von These 7 ist die Einführung des *Abstammungsprinzips* bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts; in These 8 geht es um die *Befristung* der Möglichkeit, sich ins Korporationsregister eintragen zu lassen, und um die mit dieser Befristung verbundenen Rechtsfolgen. Weitere Ausführungen beschäftigen sich mit der Regelung des *Korporationskreises* (These 3) und mit der Zulässigkeit einer Urnenabstimmung über das Korporationsgesetz (These 5). Die Zusatzfragen werden am Schluss des Gutachtens beantwortet.

These 1

Zuständig für den Erlass der Regelungen des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern gemäss Art. 56 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind grundsätzlich die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger aller Korporationen und nicht die einzelnen Korporationen.

A. Art. 56 KV betreffend die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten

1. Der Wortlaut von Art. 56 KV

Art. 56 KV trägt den Titel «Korporationsangelegenheiten» und umfasst zwei Absätze. Art. 56 Abs. 1 KV beschlägt das Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten. Er besagt, dass für die gesetzliche Regelung

des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern nur jene Personen stimmberechtigt sind, die das Aktivbürgerrecht sowie im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen. Art. 56 Abs. 2 KV regelt das Antragsrecht, also das Recht, eine Gesetzesinitiative einzureichen bzw. den Gesetzgebungsprozess zu initiieren (vgl. Art. 54 KV). Das Antragsrecht in Korporationsangelegenheiten kommt demnach neben den gemäss Abs. 1 stimmberechtigten Personen dem Landrat und den Korporationsräten zu.

2. Die systematische Stellung von Art. 56 KV innerhalb der Kantonsverfassung

Art. 56 KV ist im Kapitel 4.2, «Die kantonalen Gewalten», und dort im Abschnitt 4.2.1., «Aktivbürgerschaft», situiert. Dieser Abschnitt der Kantonsverfassung regelt die Kompetenzen der Aktivbürgerinnen und -bürger im Kanton. Er umfasst zunächst eine Bestimmung zur Ausübung des Stimm- und Wahlrechts (Art. 50 KV). Sodann wird darin geregelt, welche kantonalen Wahlen in die Kompetenz der Stimmberechtigten fallen (Art. 51 KV). Des Weiteren enthält Abschn. 4.2.1 der Kantonsverfassung in Art. 52 und 52a KV die Bestimmungen dazu, welche kantonalen Erlasse und Beschlüsse der obligatorischen oder fakultativen Abstimmung unterliegen; Art. 53 KV sieht ausserdem die Möglichkeit von konsultativen Abstimmungen vor, bei denen der Landrat die Stimmberechtigten über die Aufnahme einzelner Grundsätze in die Gesetzgebung abstimmen lässt. Unter dem Titel «Antragsrecht» ist in Art. 54 KV sodann das Verfassungs- und Gesetzesinitiativrecht auf kantonaler Ebene geregelt. Art. 54a KV regelt unter dem Titel «Gegenvorschlag» einerseits das Gegenvorschlagsrecht des Landrats zu Anträgen der Stimmberechtigten und sieht andererseits ein Gegenvorschlagsrecht der Stimmberechtigten zu Vorlagen des Landrats vor (sogenanntes konstruktives Referendum¹). Art. 55 KV regelt das Verfahren bei Anträgen und Gegenvorschlägen. Art. 56 KV bildet die letzte Bestimmung dieses Abschnitts; es folgt Abschn. 4.2.2., der die Grundzüge der Organisation und die Kompetenzen des Landrats regelt.

Nebst seiner unmittelbaren Einordnung im Gefüge der Kantonsverfassung ist Art. 56 KV in seinen systematischen Bezügen zu den weiteren Verfassungsbestimmungen betreffend die Korporationen zu sehen. Die Kantonsverfassung widmet den Korporationen ein eigenes Kapitel 5. Kapitel 5 der Kantonsverfassung enthält mit Art. 91 KV einen einzigen Artikel. Dieser sieht unter dem Titel «Bestand» vor, dass die Errichtung neuer Korporationen der Zustimmung des Landrats bedarf. Art. 91 KV gewährleistet in Abs. 2 ausserdem die Befugnis der Korporationen, ihr Vermögen in den Schranken der Gesetzgebung selbst zu verwalten und zu nutzen.

Es fällt auf, dass die Korporationen im Vergleich zu den politischen Gemeinden und den Kirch- und Schulgemeinden auf Verfassungsebene nur sehr rudimentär geregelt sind. Die Regelungen zu den Gemeinden sind im Kapitel 4 mit dem Titel «Die kantonalen und kommunalen Gewalten und ihre Funktionen» enthalten. Während die Verfassung nebst Art. 56 KV nur einen einzigen Artikel ausdrücklich den Korporationen widmet, umfasst der Abschnitt 4.3 zu den kommunalen Gewalten insgesamt 21 Artikel. Verfassungsrechtlich geregelt sind namentlich die Gewährleistung von Bestand und Selbständigkeit der Gemeinden (Art. 70 KV), die Gemeindearten (Art. 84 ff. KV), ihre Aufgaben (Art. 71 KV), ihre Organisation (Art. 73 sowie Art. 75 ff. KV), das Zusammenwirken mit anderen Gemeinden (Art. 72 KV) sowie die Aufsicht über die Gemeinden (Art. 74 KV). Demgegenüber fehlen Verfassungsbestimmungen zu den Aufgaben und der Organisation der Korporationen fast vollständig. Aus Art. 91 Abs. 2 KV folgt immerhin, dass die Korporationen Vermögen besitzen und ihnen – spiegelbildlich zum ausdrücklich erwähnte Nutzungsrecht – die Aufgabe zukommt, dieses zu verwalten. Die Kantonsverfassung setzt in

¹ Siehe zum konstruktiven Referendum HANGARTNER/ KLEY/ BRAUN BINDER/ GLASER, Rz. 373; MÜLLER/ UHLMANN/ HÖFLER, Rz. 423; eingehend SÄGESSER, *passim*.

Art. 41 Abs. 3 und Art. 56 Abs. 2 KV ausserdem den Bestand von Korporationsräten als Organe der Korporationen voraus, ohne freilich deren Aufgaben und Organisation zu regeln. Im Übrigen sind die Korporationen den Gemeinden verfassungsrechtlich in verschiedener Hinsicht gleichgestellt². So werden sowohl die Gemeinden wie auch die Korporationen vom Regierungsrat beaufsichtigt (Art. 65 Abs. 2 Ziff. 6 KV), Beschwerden gegen Gemeinden und Korporationen unterliegen dem gleichen Beschwerdeweg (Art. 65 Abs. 2 Ziff. 7, Art. 69 KV), und für die Korporationsräte und die Mitglieder der Gemeindebehörden gelten die gleichen Bestimmungen hinsichtlich der Unvereinbarkeit mit kantonalen Ämtern (Art. 41 Abs. 3 KV).

Art. 56 KV weist sodann insofern, als er das Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten regelt, Bezüge zu den politischen Rechten auf. Gemäss Art. 8 KV können das Aktivbürgerrecht alle Personen ausüben, die das Schweizer Bürgerrecht besitzen, im Kanton rechtlich niedergelassen sind, das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und denen das Aktivbürgerrecht nicht durch die Gesetzgebung entzogen ist. Das Aktivbürgerrecht umfasst gemäss Art. 10 KV das Recht, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen, vom Recht der Initiative und des Referendums Gebrauch zu machen, und in eine Behörde oder in ein öffentliches Amt gewählt zu werden. Art. 56 KV schränkt das Aktivbürgerrecht insofern ein, als für die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern nur jene Personen stimmberechtigt sind, die im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen.

3. Der Zusammenhang von Art. 56 KV mit Art. 37 Abs. 2 BV

Art. 37 Abs. 2 Satz 1 BV schreibt vor, dass niemand wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden darf. Ungleichbehandlungen zwischen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern aufgrund des Kantons- oder Gemeindebürgerrechts sind gemäss dieser Bestimmung verboten³. Die einzige zulässige Ausnahme vom Gleichbehandlungsgebot ist in Satz 2 von Art. 37 Abs. 2 BV vorgesehen: Demnach sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über die Beteiligung an deren Vermögen vom Gleichbehandlungsgebot ausgenommen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sehe etwas anderes vor. Aufgrund dieser Bestimmung ist es zulässig, dass Korporationen und Bürgergemeinden ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger gegenüber Dritten in Bezug auf die politischen Rechte in Bürgergemeinden/Korporationen sowie in Bezug auf die Beteiligung an deren Vermögen privilegieren⁴, sofern das kantonale Recht eine solche Privilegierung nicht ausschliesst.

Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV ist für die Auslegung von Art. 56 KV zentral, denn nur in den dort genannten Bereichen ist eine Ungleichbehandlung von Korporationsbürgerinnen und -bürgern und Nicht-Korporationsbürgerinnen und -bürgern mit der Bundesverfassung vereinbar. Der Anwendungsbereich von Art. 56 KV kann somit nicht über den Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV hinausgehen. Der historische Verfassungsgeber hat dies berücksichtigt, indem der Anwendungsbereich von Art. 56 KV anlässlich der Totalrevision der kantonalen Verfassung von 1965 unter Rückgriff auf die Vorgängernorm des heutigen Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV umschrieben wurde. Diese lautete: «Der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten sind jedoch hievon [von der Gleichbehandlungspflicht] ausgenommen, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde» (Art. 43 Abs. 4 Satz 2 aBV). Dementsprechend sieht Art. 56 KV

² Vgl. auch BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018, E. 4.3.3.

³ ACHERMANN/ VON RÜTTE, BSK BV, Art. 37 N 14.

⁴ BUSER/ HAFNER, SG-Komm. BV, Art. 37 N 13.

eine Beschränkung des Stimmrechts auf Korporationsbürgerinnen und -bürger bei der Regelung «des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern» vor. Dass neben dem «Mitanteil» die «Nutzung an Korporationsgütern» ausdrücklich genannt wird, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass historisch ein kantonales Gesetz vom 9. Mai 1875 betreffend die Korporationsnutzung bestand, das von der Korporationslandsgemeinde – der Versammlung der Aktivbürger mit Korporationsbürgerrecht – erlassen wurde⁵.

Zugleich wirft Art. 37 Abs. 2 BV die Frage auf, ob Art. 56 KV überhaupt bundesverfassungskonform ist. Art. 37 Abs. 2 BV beschlägt nämlich die Frage der politischen Rechte *in den Korporationen*; es ist zulässig, dass politische Rechte in den Korporationen nur denjenigen zukommen, die ein Korporationsbürgerrecht besitzen. In Art. 56 KV geht es aber um etwas anderes, nämlich um die kantonale Regelung von Korporationsangelegenheiten, also um übergeordnete Vorschriften auf kantonaler Ebene, die für alle Korporationen gelten⁶. Dass eine Einschränkung des Stimmrechts bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene mit der Bundesverfassung vereinbar ist, ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV bzw. Art. 43 Abs. 4 Satz 2 aBV («Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten») jedenfalls nicht von selbst. Die Frage war denn auch historisch nicht unumstritten⁷.

Art. 56 KV muss freilich nicht zwingend als *Erweiterung* der in Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV vorgesehenen Relativierung des Gleichbehandlungsgebots auf die kantonale Ebene (deren Verfassungskonformität fraglich wäre) gelesen werden, sondern kann auch so verstanden werden, dass es sich um eine kantonale *Einschränkung* des Privilegs der Korporationen handelt, die politischen Rechte innerhalb der Korporationen und die Nutzung der Korporationsgüter unter Ausschluss der Nicht-Korporationsbürger selbst zu regeln. Eine Einschränkung dieses Privilegs kann darin gesehen werden, dass *alle Korporationsbürgerinnen und -bürger gemeinsam* (unabhängig von deren Stimmberechtigung in den einzelnen Korporationen) auf kantonaler Ebene Regelungen über die Korporationsbürgerschaft und die Nutzung des Korporationsvermögens erlassen können, die für alle Korporationen bindend sind und damit die einzelnen Korporationen in ihrer Autonomie einschränken. Eine solche Einschränkung durch das kantonale Recht ist mit Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV vereinbar, da die Verfassungsbestimmung dem kantonalen Gesetzgeber die Kompetenz gibt, die Relativierungsmöglichkeit des in Art. 37 Abs. 2 Satz 1 statuierten Gleichbehandlungsgebots wieder einzuschränken oder sogar auszuschliessen⁸.

Art. 56 KV bzw. dessen Vorgängernormen wurde die Gewährleistung durch die Bundesversammlung aber stets erteilt, zuletzt 1997⁹. Es wird hier daher davon ausgegangen, dass die in Art. 56 KV vorgesehene Stimmrechtsbeschränkung auf kantonaler Ebene zulässig ist, sofern die materiellen Schranken von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV eingehalten werden, sofern es also um die Regelung des Korporationsbürgerrechts und der Nutzung an Korporationsgütern auf kantonaler Ebene geht.

⁵ Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 340; vgl. auch den Bericht der landrätlichen Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Korporationsgesetzgebung vom 4. November 1991, S. 1.

⁶ Siehe unten, Abschn. 5.a.

⁷ Vgl. dazu Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 338 ff.

⁸ Vgl. BUSER/ HAFNER, SG-Komm. BV, Art. 37 N 13.

⁹ Gewährleistungsbeschluss vom 4. Dezember 1997, BBl 1998 103.

4. Die historische Entwicklung von Art. 56 KV

a. Die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten in der Kantonsverfassung von 1877

Die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten wurde 1877 erstmals ausdrücklich in der Kantonsverfassung geregelt. Gleich zwei Bestimmungen der Kantonsverfassung von 1877, Art. 14 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 4, waren dem Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten gewidmet. Art. 14 KV 1877 befand sich im ersten Titel (allgemein Bestimmungen) und hatte folgenden Wortlaut:

Jeder Gemeinde, sowie jeder Korporation bleibt die ausschließliche Befugnis, ihr Vermögen selbst zu verwalten und zu benutzen, gesichert, sofern diese Verwaltung oder Benutzung weder der Kantonsverfassung, noch den Landesgesetzen zuwider ist.

Die Korporationsverwaltung soll von derjenigen der politischen Gemeinde getrennt sein und es sind daher an solchen rein bürgerlichen Versammlungen (Korporationsgemeinden) nur die männlichen aktiven Korporationsbürger stimmberechtigt.

Den Korporationen ist ihre bisherige Gerichtsbarkeit gewährleistet, Appellation an die kantonalen Gerichte jedoch gestattet.

Die Errichtung neuer Korporationen ist an die Bewilligung des Landrates geknüpft.

Art. 14 Abs. 2 KV 1877 statuierte die Trennung von Korporationen und politischen Gemeinden. Dieser Grundsatz wurde mit der Kantonsverfassung von 1850 eingeführt (§ 13 Abs. 3 KV 1850). Die politischen Gemeinden (Bezirksgemeinden, § 29 KV 1850) waren damals eine grundlegende Neuerung¹⁰. Vor 1850 war das Kantonsgebiet in Pfarreien und Irten eingeteilt¹¹. Den Kirchgemeinden und Irten oblagen verschiedene Aufgaben, die später den politischen Gemeinden übertragen wurden, wie das Schul- und Armenwesen, der Strassenunterhalt und die Beleuchtung¹². Insofern lässt sich sagen, dass die Irten vor 1850 Funktionen der Gemeinden wahrnahmen¹³. Die Irten verfügten über umfangreichen Grundbesitz, dessen gemeinschaftliche Nutzung den Mitgliedern der jeweiligen Korporationen vorbehalten war¹⁴. Die Irten waren auch für die Wahlen auf kantonaler Ebene zuständig: Die Ratsherren wurden von den Irten gewählt, und zwar nur aus ihrer Mitte¹⁵. Dies war unter der neuen Bundesverfassung von 1848 nicht mehr zulässig. Die Bundesverfassung gewährleistete die Rechtsgleichheit (Art. 4 BV 1848) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 41 BV 1848) aller Schweizer. Eine Schlechterbehandlung von Niedergelassenen (d.h. von Personen, die nicht Bürger ihrer Wohngemeinde bzw. ihres Wohnkantons waren) war nur noch hinsichtlich «des Stimmrechts in [Bürger-]Gemeindeangelegenheiten und

¹⁰ ODERMATT, S. 282.

¹¹ Vgl. ODERMATT, S. 272, 282.

¹² ODERMATT, S. 282 f.

¹³ RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 7.

¹⁴ Vgl. HUG, S. 14 ff.

¹⁵ ODERMATT, S. 274, 281 ff.; vgl. auch HUG, S. 15.

des Mitanteiles an Gemeinde- und Korporationsgütern» zulässig (Art. 41 Abs. 4 BV 1848)¹⁶. Der Kanton Nidwalden musste seine staatsrechtliche Ordnung also an die neue Bundesverfassung anpassen. § 7 Abs. 1 KV garantierte nunmehr die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und die Rechtsgleichheit für alle Kantonsbürger und alle rechtlich im Kanton niedergelassenen Schweizer Bürger. Die kommunalen Aufgaben, die nicht direkt mit der Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter zusammenhingen, wurden den neu geschaffenen Bezirksgemeinden (Einwohnergemeinden, § 27 KV 1850) übertragen, soweit sie nicht von den Kirchengemeinden wahrgenommen wurden¹⁷. Die Irten blieben als Korporationen bestehen; ihr Grundeigentum blieb ihnen vollumfänglich erhalten¹⁸. In den Korporationen waren weiterhin nur die Korporationsbürger stimmberechtigt. Art. 14 Abs. 2 KV 1877 stellte dies klar, indem die aus der Verfassung von 1850 übernommene Bestimmung betreffend die Trennung von politischen Gemeinden und Korporationen um die Präzisierung erweitert wurde, dass an «rein bürgerlichen Versammlungen» – also an Versammlungen, die die Angelegenheiten der Korporationen zum Gegenstand hatten – nur die aktiven Korporationsbürger stimmberechtigt seien. Art. 14 Abs. 2 KV 1877 bezog sich also auf die Stimmberechtigung *innerhalb der Korporationen*.

Demgegenüber betraf Art. 34 Abs. 4 KV 1877 das Stimmrecht bei Abstimmungen über die kantonal einheitliche Regelung von Korporationsangelegenheiten. Art. 34 KV 1877 befand sich im zweiten Titel (Gebietseinteilung und politischer Stand der Bürger) und hatte folgenden Wortlaut:

Das Stimmrecht für kantonale und Gemeinde-Wahlen und Beschlüsse wird teils an der Landsgemeinde, teils an den Kirchen-, Filial-, Bezirks-, Schul- und Armengemeinden ausgeübt.

An diesen Versammlungen sind unter Vorbehalt des Art. 83 stimmfähig: Alle im Kantone wohnenden Kantonsbürger und daselbst laut Art. 43 der Bundesverfassung seit 3 Monaten rechtlich niedergelassenen Schweizerbürger, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben.

(...)

In rein bürgerlichen (Korporations) - Angelegenheiten sind nur Diejenigen stimmberechtigt, welche in einer Gemeinde des Kantons das Korporationsrecht besitzen.

Vorbehalten bleiben allfällige Abänderungen bezüglich des Stimmrechts durch die Bundesgesetzgebung.

Die Bestimmung in Art. 34 Abs. 4 KV 1877 ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass bereits früh kantonal einheitliche Regeln zur Nutzung der Korporationsgüter bestanden. Während mehr als eines Jahrhunderts galt das «Gesetz betreffend die Korporationsnutzung» vom 9. Mai 1875, das erst 1992 durch das heutige Korporationsgesetz abgelöst wurde. Über die Regelung des Korporationsnutzens sollten aber nicht alle Stimmberechtigten des Kantons entscheiden dürfen, sondern nur diejenigen, die in einer

¹⁶ Einschub durch die Autorin.

¹⁷ Die Landratswahlen wurden allerdings nicht den Bezirksgemeinden, sondern der Landsgemeinde übertragen. Dies sorgte für Kontroversen und wurde auch von den eidgenössischen Räten kritisiert, da die Repräsentation von Minderheiten innerhalb des Kantons damit nicht mehr gewährleistet war (vgl. ODERMATT, S. 283, 285 ff.; Bericht KV NW 1850, BBl 1850 II 228 f.).

¹⁸ Vgl. HUG, S. 17; ODERMATT, S. 283.

Korporation des Kantons das Bürgerrecht besaßen. Dieser Grundsatz wurde in der Kantonsverfassung von 1877 erstmals kodifiziert.

b. Die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten in der Kantonsverfassung von 1913

Anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung von 1913 erfuhren die bisherigen Art. 14 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 4 KV 1877 einige redaktionelle Änderungen. Der bisherige Art. 14 wurde in Art. 17 KV 1913 überführt. Art. 17 KV 1913 hatte folgenden Wortlaut:

Den Gemeinden und Korporationen bleibt die ausschliessliche Befugnis, ihr Vermögen selbst zu verwalten und zu benutzen, innert den Schranken der Verfassung und der Gesetze gewährleistet.

Die Korporationsverwaltung soll von derjenigen der politischen Gemeinde getrennt sein.

An Korporationsgemeinden sind nur die männlichen aktiven Korporationsbürger stimmberechtigt.

Die Errichtung neuer Korporationen bedarf der Bewilligung des Landrats.

Art. 14 Abs. 2 KV 1877 wurde auf zwei Absätze aufgeteilt und sprachlich gestrafft, indem der Passus «an solchen rein bürgerlichen Versammlungen» gestrichen und durch den (schon bisher in Klammern enthaltenen) Begriff der «Korporationsgemeinde» ersetzt wurde. Ausserdem wurde die Bestimmung betreffend die Gerichtsbarkeit der Korporationen von Art. 14 Abs. 3 KV 1877 ersatzlos gestrichen.

Die Bestimmung des bisherigen Art. 34 Abs. 4 war in der Kantonsverfassung von 1913 in Art. 41 Abs. 5 enthalten. Wie bisher befand sie sich im 2. Titel betreffend die Gebietseinteilung und den politischen Stand der Bürger; auch der Kontext innerhalb des betreffenden Verfassungsartikels (Stimmrecht an den verschiedenen Versammlungen im Kanton) – blieb sich gleich. Art. 41 Abs. 5 KV 1913 hatte folgenden Wortlaut:

In Korporationsangelegenheiten sind an der Landsgemeinde nur Diejenigen stimmberechtigt, welche in einer Gemeinde des Kantons das Korporationsbürgerrecht besitzen.

Es wurde also einerseits die Formulierung «in rein bürgerlichen Angelegenheiten» gestrichen und andererseits präzisiert, dass es sich um eine Beschränkung des Stimmrechts «an der Landsgemeinde» handelte (dies im Gegensatz zum Stimmrecht an den verschiedenen Gemeindeversammlungen, die in Art. 41 KV 1913 geregelt waren¹⁹). Damit ging deutlicher als bisher aus dem Verfassungstext hervor, dass die Bestimmung die Regelung von Korporationsangelegenheiten auf *kantonal*er Ebene betraf (dies im Gegensatz zum Stimmrecht innerhalb der einzelnen Korporationen, das in Art. 17 Abs. 3 KV 1913 geregelt war). Es handelte sich dabei um rein redaktionelle Änderungen; materiell sollte an der bisherigen Verfassungsbestimmung nichts geändert werden²⁰.

¹⁹ Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 340.

²⁰ Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 340. Die Verfassungsänderung war freilich umstritten. Gegen die neue Fassung erhoben einige Bürger Einsprache, da sie der Auffassung waren, es würde damit das kantonale Gesetzgebungs- und Aufsichtsrecht beschnitten (Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 338 f.).

c. Die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten in der Kantonsverfassung von 1965

Im Jahr 1965 wurde die Nidwaldner Kantonsverfassung erneut einer Totalrevision unterzogen²¹. Vom bisherigen Art. 17 KV 1913 schafften es nur zwei Absätze in die neue Verfassung, nämlich das Erfordernis der Zustimmung des Landrates zur Errichtung neuer Korporationen (Art. 91 Abs. 1 KV) und die Befugnis der Korporationen, ihr Vermögen in den Schranken der Gesetzgebung selbst zu verwalten und zu nutzen (Art. 92 Abs. 2 KV). Diese Bestimmungen sind heute in einem eigenen Titel V., Korporationen, mit nur einem Artikel enthalten. Der Grundsatz der Trennung von politischen Gemeinden und Korporationen wurde gestrichen, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass dies heute selbstverständlich ist. Dementsprechend wurde auch die Bestimmung aufgehoben, wonach das Stimmrecht an Korporationsgemeinden (im Gegensatz zu demjenigen in den politischen Gemeinden) nur den Korporationsbürgern zukommt.

Die Bestimmung bezüglich des Stimmrechts bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene ist seit der Verfassungsrevision von 1965 in Art. 56 KV situiert. Art. 56 Abs. 1 KV hatte in der ursprünglichen Fassung den folgenden Wortlaut:

«Für die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern sind an der Landsgemeinde nur jene Aktivbürger stimmberechtigt, die in einer Gemeinde des Kantons das Korporationsbürgerrecht besitzen.»²²

Der Anwendungsbereich der Norm wurde im Vergleich zur Fassung von 1913 dahingehend präzisiert, dass die Beschränkung des Stimmrechts an der Landsgemeinde auf die Korporationsbürger für die Regelung «des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern» gelte. Der Bundesrat verstand dies so, dass der Anwendungsbereich der Norm damit im Vergleich zur Kantonsverfassung von 1913 – die lediglich von Korporationsangelegenheiten sprach – eingeschränkt wurde²³. Ob diese Auffassung zutreffend ist, darf indessen angezweifelt werden. Die Beschränkung des Stimmrechts in Korporationsangelegenheiten stützte sich seit jeher auf Art. 43 Abs. 4 aBV, wonach der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten vom Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Schweizer Bürger ausgenommen ist (heute Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV)²⁴. Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 43 Abs. 4 aBV wäre die Beschränkung des Stimmrechts auch gar nicht bundesverfassungskonform gewesen. Mit der Neuformulierung des kantonalen Verfassungsartikels zum Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten wurde der Begriff des «Mitanteils» an Korporationsgütern aus Art. 43 Abs. 4 aBV in die kantonale Verfassung integriert und ausserdem festgehalten, dass zur Regelung des Mitanteils an Korporationsgütern auch die Regelung von deren Nutzung gehört (zumal seit 1875 ein kantonales «Gesetz betreffend die Korporationsnutzung» bestand).

²¹ Vgl. dazu insgesamt Botschaft KV NW 1995, BBl 1965 III 623; AMSTAD, *passim*.

²² Die Verfassung von 1965 ist in ihrer ursprünglichen Fassung abgedruckt bei KÖLZ, Quellenbuch, S. 79 ff.

²³ Botschaft KV NW 1995, BBl 1965 III 623.

²⁴ Vgl. Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 339 f.

U.E. ist davon auszugehen, dass die Änderungen am Artikel zum Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten nur redaktioneller Natur waren und keine Änderung der materiellen Rechtslage bewirkten²⁵.

Systematisch war Art. 56 KV in der Verfassung von 1965 ursprünglich im Kapitel zu den kantonalen Gewalten und dort im Titel «1. Landsgemeinde» situiert, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren abhandelte²⁶. Die Aktivbürgerinnen und -bürger, die in einer Gemeinde des Kantons das Korporationsbürgerrecht besaßen, bildeten die *Korporationslandsgemeinde*. Diese erliess das aktuell geltende Korporationsgesetz vom 26. April 1992²⁷.

Mit der Verfassungsrevision von 1996 wurde im Kanton Nidwalden die Landsgemeinde abgeschafft²⁸. Dabei wurde der Begriff der Landsgemeinde auch aus Art. 56 Abs. 1 KV gestrichen. Art. 56 Abs. 2 KV, der das Antragsrecht in Korporationsangelegenheiten regelt, erfuhr keine materiellen Änderungen.

5. Der Kreis der Stimmberechtigten

Gemäss Art. 56 Abs. 1 KV ist in Korporationsangelegenheiten auf *kantonomer Ebene* stimmberechtigt, wer kumulativ das Aktivbürgerrecht (im Sinne von Art. 8 KV) und im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzt. Für die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten gelten somit einerseits die Voraussetzungen von Art. 8 KV: Das Aktivbürgerrecht können alle Personen ausüben, die das Schweizer Bürgerrecht besitzen, im Kanton ihren Wohnsitz haben («rechtlich niedergelassen sind»), das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und denen nicht durch die Gesetzgebung das Aktivbürgerrecht entzogen wurde. Andererseits knüpft Art. 56 Abs. 1 KV an die Korporationsbürgerschaft in einer Korporation des Kantons Nidwalden an.

Der Kreis der gemäss Art. 56 Abs. 1 KV stimmberechtigten Personen ist demnach in fünffacher Hinsicht abzugrenzen: Erstens von der Gesamtheit der Aktivbürgerinnen und -bürger gemäss Art. 8 KV, zweitens von der Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und -bürger, drittens vom Kreis der Personen, die *in den einzelnen Korporationen* des Kantons stimmberechtigt sind, viertens von den einzelnen Korporationen an sich und fünftens noch von denjenigen Personen, die im Kanton Nidwalden Wohnsitz haben und ein Korporationsbürgerrecht *ausserhalb* des Kantons besitzen. Insbesondere die zweite und die dritte Abgrenzung bedürfen einer kurzen Erläuterung.

Die *Korporationsbürgerschaft* an sich setzt (im Gegensatz zum Stimm- und Wahlrecht in der Korporation) keinen bestimmten Wohnsitz voraus, sondern wird nach geltendem Recht über die Abstammung von einem der Nidwaldner Stammgeschlechter und über die Führung eines entsprechenden Namens vermittelt (Art. 8 KorpG). Korporationsbürgerinnen und -bürger können demnach auch Personen sein, die ausserhalb des Kantons Nidwalden wohnhaft sind und denen folglich im Kanton keine politischen

²⁵ Nichts anderes ergibt auch die Lektüre von AMSTAD, der im Abschnitt zu den kantonalen Gewalten (S. 37 ff.) keinerlei Bemerkungen zum Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten macht.

²⁶ RR NW, Bericht Vernehmlassung KAG, S. 7.

²⁷ Gesetz über das Korporationsbürgerrecht, die Organisation und Verwaltung der Korporationen sowie die Nutzung des Korporationsvermögens vom 26. April 1992, NG 181.1.

²⁸ Siehe dazu HELG, S. 35 ff.

Rechte zukommen (Art. 10 KV i.V.m. Art. 8 KV *e contrario*). Diese Personen sind in Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV – ebenso wie in allen anderen kantonalen Angelegenheiten – nicht stimmberechtigt, da es an der Voraussetzung des Aktivbürgerrechts im Kanton fehlt.

Das Stimmrecht sowie das aktive und passive Wahlrecht *in den Korporationen* kommt gemäss Art. 17 KorpG jeder *im Korporationskreis wohnhaften Person* zu, die das Korporationsbürgerrecht besitzt, das 18. Altersjahr zurückgelegt hat und der nicht durch die kantonale Gesetzgebung das Aktivbürgerrecht entzogen ist. Diese Regelung soll in das neue, von den Korporationsbürgerinnen und -bürgern zu erlassende Korporationsgesetz übertragen werden (Art. 11 Abs. 1 E-KorpG). Neben den Voraussetzungen gemäss Art. 56 Abs. 1 KV ist für das Stimm- und Wahlrecht in den Korporationen also zusätzlich erforderlich, dass die betreffende Person im Korporationskreis wohnhaft ist. Damit fallen aber die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten gemäss Art. 56 Abs. 1 KV auf kantonaler Ebene und die Stimmberechtigung in den einzelnen Korporationen auseinander, da das Korporationsbürgerrecht an sich keinen Wohnsitz im Korporationskreis voraussetzt.

Dafür, dass die Stimmberechtigung gemäss Art. 56 Abs. 1 KV über den Besitz des Korporationsbürgerrechts hinaus auch die Stimmberechtigung in der entsprechenden Korporation – und mithin den Wohnsitz im entsprechenden Korporationskreis – voraussetzen würde, liefert der Wortlaut der Verfassung keinerlei Anhaltspunkte. Dies bedeutet, dass rein nach dem Wortlaut von Art. 56 Abs. 1 KV bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene im Sinne von Art. 56 KV nicht nur diejenigen Personen stimmberechtigt sind, die die vollen Mitwirkungs- und Nutzungsrechte als Korporationsbürgerinnen und -bürger geniessen, sondern auch diejenigen, die zwar ein Korporationsbürgerrecht haben, aber in ihrer Korporation nicht stimm- und wahlberechtigt sind, da sie ausserhalb des Korporationskreises wohnen. Dieses Ergebnis macht auch mit Blick auf Sinn und Zweck von Art. 56 KV Sinn: Dieser liegt darin, dass bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene nur denjenigen Personen direktdemokratische Mitwirkungsrechte zukommen sollen, die von der Regelung betroffen sind. Es soll mit anderen Worten verhindert werden, dass Personen «über die Art und Weise der Nutzung eines Vermögens [...] verfügen, an dem ihnen keinerlei Rechte zustehen»²⁹. Nun sind zwar ausserhalb ihres Korporationskreises wohnhafte Korporationsbürgerinnen und -bürger von Regelungen betreffend die Nutzung an Korporationsgütern insofern nicht aktuell betroffen, als sie keinen Anspruch auf einen Korporationsnutzen geltend machen können. Über die Möglichkeit, ihren Wohnsitz in den Korporationskreis zu verlegen, können sie aber jederzeit den Status vollberechtigter Korporationsbürgerinnen und -bürger erlangen. Es widerspricht daher der Zwecksetzung von Art. 56 KV nicht, ihnen auf übergeordneter, kantonaler Ebene ein Mitspracherecht in Korporationsangelegenheiten einzuräumen. Dementsprechend sieht Art. 29 E-KorpG vor, dass bei Revisionen des Korporationsgesetzes alle *im Kanton* wohnhaften Korporationsbürgerinnen und -bürger stimmberechtigt sind.

Schliesslich ist zu betonen, dass Art. 56 KV den *Korporationen* keine Rechte verleiht. Die Autonomie der Korporationen und ihre damit zusammenhängenden Rechtsetzungskompetenzen finden ihre verfassungsrechtliche Grundlage nicht in Art. 56, sondern in Art. 91 Abs. 2 KV³⁰. Art. 56 KV betrifft demgegenüber das Stimmrecht bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf *kantonaler* Ebene. Art. 1 Abs. 2 Ziff. 1 E-KAG, wonach die Regelungen, «die gemäss Art. 56 der Kantonsverfassung in der

²⁹ Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 340.

³⁰ Vgl. BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018, E. 4.3.3; ARNOLD, S. 29 f., Fn. 90. Siehe eingehender zur Autonomie der Korporationen unten, These 2, Abschn. C.4.

Regelungskompetenz der Korporationen stehen», nicht Gegenstand des Korporationsaufsichtsgesetzes bilden, ist daher missverständlich formuliert und sollte geändert werden.

6. Der sachliche Anwendungsbereich

a. Die Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene

Art. 56 KV ist im Zwischentitel 4.2. zu den kantonalen Gewalten eingebettet. Er betrifft die Regelung von Korporationsangelegenheiten auf *kantonal* Ebene, d.h. es geht um übergeordnete Bestimmungen des kantonalen Rechts, die für alle Korporationen gleichermaßen gelten. Dementsprechend sind die Abstimmungen in Korporationsangelegenheiten im Gesetz über die politischen Rechte im Kanton³¹ geregelt; Art. 7 Abs. 1 WAG legt fest, dass die Bestimmungen des WAG für Abstimmungen über die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern sinngemäss gelten.

Davon abzugrenzen sind die Gesetze der einzelnen Korporationen (Grundgesetze bzw. Korporationsordnungen und Reglemente) in denen diese ihre Organisation, das Korporationsbürgerrecht und die Verwaltung und Nutzung des Korporationsvermögens *im Rahmen des übergeordneten Rechts* (Art. 91 Abs. 2 KV) selber regeln. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Ebenen verhält es sich bei den Korporationen nicht anders als bei den Gemeinden, wo ebenfalls zwischen den kantonalrechtlichen Vorgaben (auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe³²) auf der einen und den Gemeindeordnungen und -reglementen auf der anderen Seite zu unterscheiden ist.

b. Die erfassten Korporationsangelegenheiten

i. Die kantonalen Korporationsgesetze von 1875 und 1992

Art. 56 KV betrifft gemäss dem Wortlaut von Abs. 1 «die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern». Ursprünglich war auf kantonaler Ebene primär geregelt, wer das Uterrecht benutzen durfte, d.h. wer an den Korporationsgütern nutzungsberechtigt war. Das Gesetz über die Korporationsnutzung von 1875 regelte z.B. die Wohnsitz- und Altersanforderungen für die Nutzung des Korporationsrechts und die Nutzungsberechtigung von Eheleuten, Waisenkindern und Witwen. Darüber hinaus äusserte sich das Gesetz etwa zum Stimmrecht an Korporationsgemeinden und zum Verkauf von Grundstücken der Korporationen. Erwerb und Verlust des Korporationsbürgerrechts waren im Gesetz zur Korporationsnutzung hingegen nicht geregelt³³. Auch zur Organisation der Korporationen schied sich das kantonale Gesetz aus.

Im Jahr 1992 wurde das Korporationsgesetz totalrevidiert. Das heutige Gesetz ist wesentlich umfassender als das Gesetz von 1875. Es regelt namentlich die Errichtung, Auflösung und Vereinigung von Korporationen, den Erwerb und Verlust des Korporationsbürgerrechts, die Voraussetzungen für die Ausübung des Stimm- und Wahlrechts in den Korporationen, die Berechtigung zum Bezug des Korporationsnutzens, die Organe der Korporationen und deren Zuständigkeiten, die Verwaltung des Korporationsvermögens, die Aufsicht des Kantons über die Korporationen sowie den Rechtsweg. Im Rahmen

³¹ Gesetz über die politischen Rechte im Kanton (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) vom 26. März 1992 (NG 132.2).

³² Auf Gesetzesstufe sind das kantonale GemG und das GemFHG zu beachten, auf Verordnungsstufe besteht die GemFHV.

³³ Als Ausnahme kann eine Bestimmung genannt werden, die sich zum Korporationsrecht der ehelichen Kindern von unehelichen Vätern äusserte.

der Vorarbeiten zum Korporationsgesetz wurden teilweise Zweifel daran geäussert, dass sämtliche Regelungen von Art. 56 Abs. 1 KV abgedeckt seien; man entschied sich jedoch für ein pragmatisches Vorgehen und nahm das Risiko einer Verfassungsbeschwerde in Kauf³⁴. Das Gesetz wurde 1992 von der Korporationslandsgemeinde erlassen³⁵.

ii. Die heutigen Auffassungen des Kantons und der Korporationen zum Anwendungsbereich von Art. 56 KV

Nach heutiger Auffassung des Kantons und der Korporationen enthält das KorpG auch Bestimmungen, die von Art. 56 KV nicht abgedeckt sind³⁶. Zwar besteht darüber, wie Art. 56 KV zu interpretieren ist, zwischen Kanton und Korporationen nicht in jeder Hinsicht Einigkeit³⁷. Unbestritten scheint jedoch zu sein, dass die Regelung der *Aufsicht* über die Korporationen nicht unter Art. 56 Abs. 1 KV fällt³⁸. Der 6. Titel des heutigen KorpG betreffend die Aufsicht des Kantons sowie einige materiellrechtliche Bestimmungen (z.B. Art. 27 und 28 KorpG betreffend die Erhaltung des Korporationsvermögens und die Verfügung über Grundstücke der Korporationen) fallen demnach nicht in den Anwendungsbereich von Art. 56 KV. Dementsprechend soll die Aufsicht über die Korporationen im Rahmen der laufenden Totalrevision des KorpG in einem separaten Erlass geregelt werden.

Nach Auffassung der Korporationen umfasst der Anwendungsbereich von Art. 56 KV sämtliche Bestimmungen, die mit der Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern in Zusammenhang stehen, das heisst namentlich die Bestimmungen zu Verlust und Erwerb des Korporationsbürgerrechts, zum Stimm- und Wahlrecht, zum Korporationsnutzen und zur Verwaltung der Korporationsgüter. Nach Auffassung des Kantons ist Art. 56 Abs. 1 KV dagegen restriktiv auszulegen und erfasst nur die Regelung des Mitanteils und der Nutzung der Korporationsgüter in einem eng verstandenen Sinne³⁹. Was darunter zu verstehen ist und wo genau die Differenzen zwischen dem Kanton und den Korporationen liegen, wird im Bericht des Regierungsrates zum Korporationsaufsichtsgesetz für die Vernehmlassung freilich nicht spezifiziert.

iii. Der Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV

Art. 56 Abs. 1 KV ist wie gezeigt im Zusammenhang mit Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV zu sehen und lehnt sich vom Wortlaut her eng an dessen Vorgängernorm in Art. 43 Abs. 4 aBV an. Gemäss der heutigen Formulierung in der Bundesverfassung sind «Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie an deren Vermögen» vom Gleichbehandlungsgebot von Art. 37 Abs. 2 Satz 1 BV ausgenommen. Es ist demnach zulässig, dass die politischen Rechte innerhalb der Korporationen und die Nutzungsrechte an deren Vermögen an ein bestimmtes Gemeindebürgerrecht geknüpft werden⁴⁰. Dies bedeutet, dass die Korporationen befugt sind, das Korporationsbürgerrecht (als *Grundlage*

³⁴ Protokoll Komm. KorpG 16.10.1991, S. 3.

³⁵ Dies geht aus dem Ingress des Korporationsgesetzes hervor; vgl. auch RR NW, Bericht Vernehmlassung KAG, S. 8.

³⁶ RR NW, Bericht Vernehmlassung KAG, S. 8.

³⁷ RR NW, Bericht Vernehmlassung KAG, S. 6.

³⁸ Vgl. RR NW, Bericht Vernehmlassung KAG, S. 6.

³⁹ RR NW, Bericht Vernehmlassung KAG, S. 8 f.

⁴⁰ Vgl. BUSER/ HAFNER, SG-Komm. BV, Art. 37 N 13.

der politischen und vermögenswerten Rechte innerhalb der Korporation) unter Ausschluss der Nichtmitglieder zu regeln. Zu den politischen Rechten *innerhalb* der Korporation, die den eigenen Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten werden dürfen, gehört auch die Mitsprache bei der Regelung des *Inhalts* der politischen Rechte in der Korporation (Gegenstand des Stimmrechts, aktives und passives Wahlrecht in die Organe der Korporationen), der Voraussetzungen und Modalitäten der Ausübung des Stimm- und Wahlrechts, der Organe der Korporation und deren Zuständigkeiten, sowie der Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter.

Art. 56 Abs. 1 KV regelt nun allerdings den besonderen (und unseres Wissens in der Schweiz einzigartigen) Fall, dass diese Bestimmungen oder ein Teil davon nicht von den individuellen Korporationen erlassen werden, sondern dass die *Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und -bürger im Kanton* über entsprechende Gesetzesvorlagen des Landrats entscheidet⁴¹, dass diese Fragen also unter Beschränkung des Stimmrechts auf die Korporationsbürgerinnen und -bürger in einem *kantonalen* Gesetz geregelt werden. Der Anwendungsbereich von Art. 56 KV ist somit in mehrfacher Hinsicht abzugrenzen: Einerseits vom Zuständigkeitsbereich der einzelnen Korporationen, und andererseits von den kantonalen Vorschriften, die die Aufsicht über die Korporationen betreffen (vgl. Art. 65 Abs. 2 Ziff. 6 KV) und im ordentlichen Verfahren der Gesetzgebung (d.h. ohne Einschränkung der Stimmberechtigung) erlassen werden.

iv. Die Abgrenzung von der Aufsicht über die Korporationen

Die Regelung der *Aufsicht* über die Korporationen umfasst zunächst sämtliche Bestimmungen, die die Zuständigkeit, das Verfahren, den Gegenstand und die Instrumente der Aufsicht sowie die Wirkung von aufsichtsrechtlichen Massnahmen betreffen. Zu den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen können darüber hinaus materiellrechtliche Vorschriften gezählt werden, die die Vorgaben des übergeordneten Rechts in Bezug auf die Korporationen konkretisieren. Bei den Vorgaben des übergeordneten Rechts handelt es sich zum Beispiel um die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, die auch von den Korporationen zu beachten sind⁴², um die von der Bundes- und Kantonsverfassung gewährleisteten Grundrechte der Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger, um die grundlegenden, direkt aus der kantonalen Verfassung ableitbaren Anforderungen an die Organisation der Korporationen und um den verfassungsrechtlich vorgegebenen Zweck der Korporationen, das Korporationsvermögen bzw. die Korporationsgüter zum Wohle der Korporationsbürgerinnen und -bürger sowie der Allgemeinheit⁴³ zu erhalten⁴⁴ (Art. 91 Abs. 2 KV). Hingegen gilt das einfachgesetzliche kantonale Recht im vorliegenden Kontext nicht als übergeordnetes Recht, da die gesetzliche Regelung der Aufsicht damit auf der gleichen Erlassstufe steht.

⁴¹ Siehe zu den Kompetenzen des Landrats unten, These 4, Abschn. B.1.

⁴² Siehe zur Frage der öffentlich- oder privatrechtlichen Natur der Korporationen unten, These 2, Abschn. C.2.c.

⁴³ Die Korporationen erbringen verschiedene Leistungen, die (auch) der Allgemeinheit dienen, wie etwa die Pflege von Schutzwäldern oder die Landschaftspflege durch die Bewirtschaftung von Alpen (siehe dazu Hug, S. 21 und ff.).

⁴⁴ Dieser Zweck lässt sich aus Art. 91 KV ableiten. Einfachgesetzlich ist der Zweck der Korporationen in Art. 6 KorpG resp. Art. 3 Abs. 1 E-KAG umschrieben. Demnach haben die Korporationen das Korporationsvermögen im gegenwärtigen und zukünftigen Interesse der Korporationsbürger zu erhalten, zu verwalten und zu nutzen.

Materiellrechtliche Vorschriften, die der kantonalen Aufsicht zuzuordnen sind, können etwa folgendes umfassen:

- Vorschriften zur Nutzung und Verwaltung des Korporationsvermögens, die dessen Erhalt sicherstellen (Art. 26 ff. KorpG, Art. 12 ff. E-KAG);
- grundlegende Bestimmungen zur Organisation der Korporationen, die deren Handlungsfähigkeit gewährleisten;
- Vorgaben zur grundrechtskonformen Regelung von Erwerb und Verlust des Korporationsbürgerrechts.

Zu letzteren Bestimmungen zählen insbesondere Vorschriften zur Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung (Art. 8 Abs. 2 und 3, Art. 35 BV), des Willkürverbots sowie der Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9 BV) bei der Neuregelung des Korporationsbürgerrechts⁴⁵.

Der Aufsicht zuzuordnen ist u.E. zum Beispiel die Vorschrift, dass sämtlichen Frauen, die am 14. Juni 1981 gelebt und in diesem Zeitpunkt nur deshalb nicht Korporationsbürgerinnen waren, weil sie infolge Heirat ihr angestammtes Korporationsbürgergeschlecht oder Bürgerrecht der massgebenden politischen Gemeinde verloren haben, sowie deren Nachkommen die Möglichkeit zu geben ist, in das Korporationsbürgerrecht (wieder-)aufgenommen zu werden (Art. 32 Abs. 1 Ziff. 2 E-KorpG). Es handelt sich dabei um eine Konkretisierung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts.

Aus der Aufsicht des Kantons über die Korporationen fliesst freilich keine *Verpflichtung*, die Vorgaben des übergeordneten Rechts in einem eigenen aufsichtsrechtlichen Erlass über die Korporationen zu konkretisieren; der kantonale Gesetzgeber kann dem übergeordneten Recht z.B. auch dadurch Nachachtung verschaffen, dass er die Ordnungen und Reglemente sowie gewisse Rechtsgeschäfte der Korporationen einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt. Der Kanton ist aber *berechtigt*, solche Regelungen zu erlassen, und ein gesetzgeberisches Tätigwerden kann aus Gründen der Rechtssicherheit auch geboten sein. Werden solche Vorschriften auf kantonaler Ebene erlassen, ist der ordentliche Weg der Gesetzgebung einzuhalten. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass es nicht in der Kompetenz der Korporationen liegt, die Aufsicht im Sinne einer Selbstregulierung zu normieren⁴⁶. Zum anderen stellt die in Art. 56 Abs. 1 KV vorgesehene Beschränkung der Stimmberechtigung auf die Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger eine Ausnahme vom Gleichheitsgebot gemäss Art. 37 Abs. 2 Satz 1 BV dar, die nur in den Grenzen von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV zulässig ist. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV bezieht sich aber nicht auf die kantonale Aufsicht über die Korporationen, sodass die Regelung der Aufsicht nicht unter die Ausnahme vom Verbot der Ungleichbehandlung wegen der Bürgerrechte gemäss Art. 37 Abs. 1 Satz 2 BV fällt.

Unter Art. 56 KV fallen demgegenüber materiellrechtliche Bestimmungen des kantonalen Rechts betreffend die Korporationen, die nicht unmittelbar der Konkretisierung des übergeordneten Rechts dienen, sondern von den Korporationsbürgerinnen und -bürgern frei festgelegt werden können. Die Abgrenzung zwischen dem Anwendungsbereich von Art. 56 KV und der kantonalen Aufsicht ist demnach

⁴⁵ Siehe dazu unten, These 6 Abschn. C und These 8.

⁴⁶ RR NW, Bericht Vernehmlassung KAG, S. 8.

u.E. nicht pauschal anhand des Regelungsgegenstands (z.B. Korporationsbürgerrecht) zu ziehen, sondern anhand der Frage, ob eine bestimmte Regelung der Konkretisierung des übergeordneten Rechts dient oder ob ein relativ erheblicher Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers besteht.

Unter Art. 56 KV fällt z.B. eine Bestimmung, wonach das Korporationsbürgerrecht neu an einen Eintrag im Korporationsregister gebunden ist, sowie die Regelung des Inhalts des Korporationsregisters und der Modalitäten der Eintragung. Unter die Aufsicht über die Korporationen fällt hingegen die Regelung der Mindestdauer der Frist für die Bereinigung der Korporationsregister bzw. für Gesuche um Eintragung ins Korporationsregister, sowie die Regelung der Mindestanforderungen an die Publikation der Eintragsfrist⁴⁷.

Unter Art. 56 KV fällt auch etwa die Frage, ob das Korporationsbürgerrecht weiterhin an die alten Nidwaldner Geschlechter (Art. 9 KorpG resp. Art. 6 E-KorpG) gebunden sein soll, oder ob weiteren Personen die Möglichkeit eröffnet werden soll, in das Korporationsbürgerrecht aufgenommen zu werden⁴⁸.

Die Abgrenzung zwischen materiellrechtlichen Bestimmungen des kantonalen Rechts, die der Konkretisierung des übergeordneten Rechts in Bezug auf die Korporationen dienen und somit in den Bereich der Aufsicht fallen, und dem Anwendungsbereich von Art. 56 KV wird freilich nicht immer leicht zu ziehen sein. U.E. ist im Zweifel davon auszugehen, dass eine Regel der Aufsicht zuzuordnen und somit im ordentlichen Verfahren der Gesetzgebung zu erlassen ist, da Art. 56 KV als Ausnahme vom Verbot der Ungleichbehandlung wegen der Bürgerrechte restriktiv auszulegen ist.

Inwieweit auf kantonaler Ebene materiellrechtliche Bestimmungen betreffend die Korporationen, die *nicht* der Aufsicht zuzuordnen sind, erlassen werden dürfen oder müssen, soll im nächsten Abschnitt geprüft werden.

v. Die Abgrenzung vom Zuständigkeitsbereich der einzelnen Korporationen

Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 56 KV vom Zuständigkeitsbereich der einzelnen Korporationen ist eng mit der Frage verbunden, ob aufgrund von Art. 56 Abs. 1 KV in gewissen Bereichen zwingend kantonale einheitliche Regeln für alle Korporationen erlassen werden *müssen*, oder ob es die kantonale Verfassung auch zulässt, die Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern den einzelnen Korporationen zu überlassen. Art. 56 Abs. 1 KV setzt voraus, dass auf kantonaler Ebene übergeordnete, für alle Korporationen bindende (und nicht unter die Aufsicht des Kantons fallende) Bestimmungen erlassen werden *dürfen*. Dies heisst aber noch nicht, dass der Kanton solche Regelungen erlassen *muss*. Eine solche Verpflichtung ergibt sich auch nicht ausdrücklich aus Art. 91 Abs. 2 KV, wonach die Befugnis der Korporationen, ihr Vermögen selbst zu verwalten und zu nutzen, *in den Schranken der Gesetzgebung* gewährleistet ist. Dies setzt zwar voraus, dass das kantonale Recht die Autonomie der Korporationen im Hinblick auf die Verwaltung und Nutzung ihres Vermögens einschränken *darf*; es bedeutet aber nicht zwingend, dass die kantonale Gesetzgebung solche Schranken setzen *muss*⁴⁹. Wird eine kantonale Regelungspflicht verneint, könnte der Kanton die materielle Rege-

⁴⁷ Siehe dazu unten, These 8.

⁴⁸ Historisch war es bis ins 17. Jahrhundert hinein möglich, sich in die Korporationen einzukaufen (vgl. HUG, S. 16).

⁴⁹ Anders scheinbar die Rechtsauffassung des Regierungsrats, siehe RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 3; vgl. auch BGER, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018, E. 4.3.2.

lung des Korporationsbürgerrechts, der damit verbundenen politischen Rechte innerhalb der Korporationen, der Organisation der Korporationen und der Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter vorbehältlich der Aufsicht des Kantons auch einfach den einzelnen Korporationen überlassen, wie dies in anderen Kantonen der Fall ist⁵⁰.

Hinsichtlich der Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 56 KV vom Zuständigkeitsbereich der einzelnen Korporationen sind verschiedene Lesarten von Art. 56 KV möglich:

- In einer ersten Lesart bezieht sich Art. 56 KV auf sämtliche Bestimmungen des *kantonalen* Rechts⁵¹ betreffend das Korporationsbürgerrecht, die damit verbundenen politischen Rechte innerhalb der Korporationen, die Organisation der Korporationen und die Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter, die nicht unmittelbar der Konkretisierung des übergeordneten Rechts dienen, sondern von den Korporationsbürgerinnen und -bürgern relativ frei festgelegt werden. Dies erscheint zwar auf den ersten Blick als weite Auslegung von Art. 56 KV, die Art. 37 Abs. 2 BV widersprechen könnte⁵². Wird aber Art. 56 Abs. 1 KV nicht als unzulässige *Erweiterung* der Privilegierung von Korporationsbürgerinnen und -bürgern auf die kantonale Ebene gelesen, sondern als eine kantonalrechtliche *Einschränkung* des Rechts der Korporationen, ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger zu privilegieren, so ist die Vereinbarkeit mit Art. 37 Abs. 2 BV gegeben. Es wäre nach Art. 37 Abs. 2 BV nämlich zulässig, die eingangs genannten Regelungsgegenstände den einzelnen Korporationen zu überlassen und keine kantonalen Regeln dazu zu erlassen, was in anderen Kantonen denn auch so gehandhabt wird. Eine Einschränkung des Rechts der Korporationen, ihre eigenen Bürgerinnen und Bürger zu privilegieren, liegt dann darin, dass *durch die Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und -bürger im Kanton* einheitliche Regeln für alle Korporationen erlassen werden können, dass also mit anderen Worten gewisse Regelungsbereiche den einzelnen Korporationen entzogen und von der Gesamtheit der im Kanton stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürgern einheitlich geregelt werden können.

Bei dieser Lesart ist der Erlass von kantonalen Regeln nicht *zwingend*; das Korporationsbürgerrecht, die damit verbundenen politischen Rechte innerhalb der Korporationen, die Organisation der Korporationen und die Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter können vorbehältlich der Regelung der kantonalen Aufsicht (die wie gezeigt auch materiellrechtliche Bestimmungen in diesen Bereichen umfassen kann) den einzelnen Korporationen zur selbständigen Regelung überlassen werden. Kantonale Regelungen sind nach dieser Auslegung aber im gesamten Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV *zulässig*, wobei den Korporationsbürgerinnen und -bürgern das letzte Wort zukommt. Das Antragsrecht für die Initiierung einer kantonalen Regelung von Korporationsangelegenheiten steht dabei gemäss Art. 56 Abs. 2 KV

⁵⁰ So bestehen z.B. im Kanton Uri keine kantonalen Korporationsgesetze; Bestimmungen betreffend die Korporationen sind im kantonalen Recht im Wesentlichen auf die Verfassung beschränkt.

⁵¹ Hier in Abgrenzung zum Recht der Korporationen verstanden.

⁵² Vgl. Verfassungskommission, Anmerkungen zum Entwurf der KV 1965, S. 6; Botschaft KV NW 1965, BBl 1965 III 623.

neben den Korporationsbürgerinnen und -bürgern auch dem Landrat und den Korporationsräten zu⁵³. Soweit keine kantonalen Regeln bestehen, sind die Korporationen zuständig.

- In einer zweiten Lesart ist der Passus «die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern» so zu verstehen, dass kantonal einheitliche Regeln (vorbehältlich der Aufsicht) nur in einem Teilbereich der Korporationsangelegenheiten gemäss Art. 37 Abs. 2 BV *zulässig* sind, eben hinsichtlich des «Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern». Darunter würden am ehesten Bestimmungen fallen, die direkt das Korporationsbürgerrecht als Grundlage des «Mitanteils» an Korporationsgütern und die Nutzung des Korporationsvermögens betreffen. Hingegen dürften zur Organisation der Korporationen kantonale Regeln nur im Rahmen der Aufsicht erlassen werden und wäre die Regelung der Organisation im Übrigen den einzelnen Korporationen zu überlassen. Diese Lesart würde allerdings einen weitgehenden Bruch mit dem bestehenden Korporationsgesetz bedeuten. Dieses enthält relativ detaillierte Bestimmungen zu den Organen der Korporationen und deren Zuständigkeiten, die u.E. nicht vollumfänglich der Aufsicht zugerechnet werden können⁵⁴.
- Nach einer dritten Lesart sieht Art. 56 KV eine Einschränkung des Stimmrechts nur in bestimmten Korporationsangelegenheiten vor, während alle anderen Korporationsangelegenheiten vom kantonalen Gesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geregelt werden können. Diese Lesart kommt in den historischen Materialien zur Totalrevision der kantonalen Verfassung von 1965 zum Ausdruck. So merkte die Verfassungskommission zu ihrem Entwurf einer totalrevidierten Kantonsverfassung an, der Ausschluss der Nicht-Korporationsbürger vom Stimmrecht müsse auf die Nutzung an Korporationsgütern beschränkt werden, da es gegen die Bundesverfassung verstiesse, wenn der Ausschluss auf sämtliche Korporationsangelegenheiten ausgedehnt würde⁵⁵. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Gewährleistung der Verfassung fest, in Korporationsangelegenheiten seien an der Landsgemeinde *nicht* ausschliesslich die Korporationsbürger stimmberechtigt; diesen sei vielmehr nur die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern vorbehalten⁵⁶. Stellt man auf die Ausführungen der Verfassungskommission ab, wären somit allein die Bestimmungen zur Nutzung der Korporationsgüter von der Ausnahmebestimmung in Art. 56 KV erfasst; in allen weiteren Angelegenheiten gälte keine Stimmrechtsbeschränkung. Nach dieser Lesart könnte der kantonale Gesetzgeber beispielsweise detaillierte Bestimmungen zur Organisation der Korporationen erlassen, ohne dass in dieser Hinsicht eine Einschränkung des Stimmrechts bestehen würde.

Diese Lesart scheidet u.E. aus, da sie es dem Kanton erlauben würde, die Autonomie der Korporationen fast gänzlich auszuhöhlen. Der Kanton könnte in sämtlichen Korporationsangelegenheiten umfassend gesetzgeberisch tätig werden, wobei die Stimmrechtsbeschränkung von Art. 56 KV nur in einem beschränkten Teilbereich zur Anwendung gelangen würde.

⁵³ Siehe zur Lückenhaftigkeit der Verfassung in Bezug auf die erforderliche Anzahl Unterschriften für die Gesetzesinitiative in Korporationsangelegenheiten unten, These 1 Abschn. B.2.c.

⁵⁴ Vgl. zur Abgrenzung zwischen der Aufsicht und Art. 56 KV hinsichtlich der Regelung der Organisation der Korporationen auch unten, Zusatzfragen, Abschn. A Frage 1.

⁵⁵ Verfassungskommission, Anmerkungen zum Entwurf der KV 1965, S. 6.

⁵⁶ Botschaft KV NW 1965, BBl 1965 III 623.

- In einer vierten Lesart kann Art. 56 KV so verstanden werden, dass hinsichtlich bestimmter Korporationsangelegenheiten kantonal einheitliche Regeln zwingend sind, dass also der Kanton nicht nur tätig werden *kann*, sondern tätig werden *muss*. Dies liesse sich historisch damit begründen, dass bereits seit (mindestens⁵⁷) 1875 kantonale Regeln betreffend die Nutzung des Korporationsrechts bestehen und somit schon früh der gesetzgeberische Wille bestand, gewisse Fragen betreffend die Korporationen einheitlich zu regeln. Die Aufnahme der Bestimmung zum Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene in die kantonale Verfassung von 1877 (Art. 34 Abs. 4 KV 1877) hätte dann nicht nur den Zweck gehabt zu präzisieren, dass bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten an der Landsgemeinde nur die Korporationsbürgerinnen und -bürger stimmberechtigt sind, sondern wäre zugleich ein verbindlicher Gesetzgebungsauftrag an den Kanton gewesen, die Korporationen einheitlich zu regulieren. Dagegen spricht allerdings, dass Art. 34 Abs. 4 KV 1877 sprachlich sehr weit gefasst war. Er besagte, dass «in rein bürgerlichen (Korporations) – Angelegenheiten» nur die Korporationsbürger stimmberechtigt seien; der Passus «für die gesetzliche Regelung *des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern*» kam erst 1965 dazu. Es dürfte aber kaum die Meinung des historischen Verfassungsgebers gewesen sein, dass sämtliche Korporationsangelegenheiten kantonal geregelt werden sollten. Dies zeigt sich schon daran, dass das kantonale Gesetz über die Korporationsnutzung von 1875, das mehr als ein Jahrhundert lang Gültigkeit behielt, die Korporationsangelegenheiten bei Weitem nicht umfassend regelte, sondern sich im Wesentlichen auf die Regelung der Nutzung des Korporationsrechts beschränkte. Zum anderen bestand in der Kantonsverfassung von 1877 mit Art. 14 Abs. 2 auch eine Bestimmung zum Stimmrecht in den einzelnen Korporationen, die eine sehr ähnliche Terminologie verwendete (es sind «an rein bürgerlichen Versammlungen» nur die aktiven Korporationsbürger stimmberechtigt) wie Art. 34 Abs. 4 KV 1877. Dass die heute in Art. 56 KV enthaltene Bestimmung zum Stimmrecht in Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene ursprünglich als verbindlicher Gesetzgebungsauftrag gemeint war, ist also eher nicht anzunehmen. Da mit den Verfassungsrevisionen von 1913 und 1965 keine wesentlichen materiellen Änderungen an dieser Bestimmung vorgenommen werden sollten⁵⁸, ist Art. 56 KV u.E. nicht im Sinne eines zwingenden Gesetzgebungsauftrags zu lesen.

Mit Blick auf Art. 37 Abs. 2 BV und auf Sinn und Zweck von Art. 56 KV erscheint u.E. die *erste Lesart* am ehesten als angemessen. In die Zuständigkeit des ordentlichen kantonalen Gesetzgebers fällt demnach die Regelung der Aufsicht über die Korporationen inklusive der materiellrechtlichen Bestimmungen, die das übergeordnete Recht im Hinblick auf die Korporationen konkretisieren, während die restlichen Bestimmungen betreffend das Korporationsbürgerrecht, die damit verbundenen politischen Rechte innerhalb der Korporationen, die Organisation der Korporationen und die Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter im Verfahren gemäss Art. 56 KV zu erlassen sind, soweit diese Materien auf kantonaler Ebene geregelt werden. Damit wird einerseits dem Gleichbehandlungsgebot von Art. 37 Abs. 2

⁵⁷ Das Gesetz über die Korporationsnutzung datiert vom 9. Mai 1875, enthält aber teilweise Bestimmungen, die mit einem früheren Datum versehen sind (z.B. die Bestimmung betreffend die Unverlustigkeit des Korporationsrechts, die, so der Vermerk in Klammern, von der Nachgemeinde 1836 erlassen wurde, oder die Bestimmung über die Rechtskosten einer Korporations-Gemeinde, die sogar auf 1796 zurückzugehen scheint).

⁵⁸ Vgl. zur Verfassungsrevision von 1913 BBl 1913 V 340 f., zur Verfassungsrevision von 1965 siehe die Anmerkungen zum Entwurf der Verfassungskommission, S. 6, denen keine Ausführungen zu einem zwingenden Gesetzgebungsauftrag entnommen werden können.

BV Rechnung getragen und eine wirksame kantonale Aufsicht über die Korporationen gewährleistet. Andererseits wird sichergestellt, dass bei denjenigen Regelungen, die in den Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV fallen (und damit auch den einzelnen Korporationen überlassen werden könnten) die Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger das letzte Wort haben.

B. Das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten

1. Das Gesetzgebungsverfahren vor der Aufhebung der Landsgemeinde

Das Gesetzgebungsverfahren vor Abschaffung der Landsgemeinde lässt sich wie folgt grob skizzieren: Gemäss der früheren Kantonsverfassung wurden die Gesetze grundsätzlich von den Stimmberechtigten an der Landsgemeinde erlassen; zudem kamen den Stimmberechtigten weitgehende Kompetenzen in Bezug auf Finanzbeschlüsse zu (aArt. 52 KV). Bereits vor Abschaffung der Landsgemeinde bestand der Landrat als Kantonsparlament (aArt. 57 ff. KV). Die Kompetenzen des Landrates als gesetzgebende Behörde waren jedoch relativ klein; der Landrat hatte im Bereich der Gesetzgebung insbesondere die Aufgabe, die Vorlagen zuhanden der Landsgemeinde bzw. der Urnenabstimmung vorzubereiten und zu verabschieden⁵⁹. Erlassen wurden die Gesetze an der Landsgemeinde, die einmal jährlich ordentlich tagte (aArt. 50 Abs. 1 KV), soweit sie nicht der Urnenabstimmung unterlagen⁶⁰. Es galt somit gewissermassen das obligatorische Referendum⁶¹ für alle Gesetze, die nicht ausdrücklich der fakultativen Abstimmung (aArt. 53 KV) unterstellt waren. Den einzelnen Aktivbürgerinnen und -bürgern kamen relativ weitgehende Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung zu; namentlich konnte jede und jeder Stimmberechtigte der Landsgemeinde den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Gesetzes beantragen (Einzelinitiativrecht; aArt. 54 Abs. 2 Ziff. 2 KV) und Gegen- und Abänderungsanträge zu Gesetzesvorlagen unterbreiten (aArt. 55 KV). Antragsberechtigt waren ferner die verfassungsrechtlich festgelegten Kantons- und Gemeindebehörden (aArt. 54 Abs. 2 Ziff. 2 KV) und, sofern es sich um einen Finanzbeschluss zugunsten eines gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Zwecks handelte, sogar juristische Personen des Privat- und des öffentlichen Rechts, die im Kanton ihren Sitz hatten. Zu Anträgen, die auf die Gesamt- oder Teilrevision der Verfassung abzielten, waren 500 Aktivbürgerinnen und -bürger sowie der Landrat berechtigt (aArt. 54 Abs. 2 Ziff. 1 KV).

Im Bereich der Korporationsangelegenheiten bestand nun die Besonderheit, dass an der Landsgemeinde nicht alle Aktivbürgerinnen und -bürger im Sinne von Art. 8 KV stimmberechtigt waren, sondern nur diejenigen, die in einer Gemeinde des Kantons das Korporationsbürgerrecht besaßen (Korporationslandsgemeinde; aArt. 56 Abs. 1 KV). Ebenso kam das Antragsrecht im Sinne von aArt. 54 und 55 KV nur den Korporationsbürgerinnen und -bürgern zu, und das Behördenantragsrecht war auf den Landrat und die Korporationsräte beschränkt (aArt. 56 Abs. 2 KV). Ansonsten enthielt die Kantonsver-

⁵⁹ Bericht der landrätlichen Kommission für die Vorbereitung von Erlassen betreffend eine Reform von Regierung, Landrat und Landsgemeinde vom 17. Juni 1996, S. 3.

⁶⁰ Bereits vor Abschaffung der Landsgemeinde wurden bestimmte Gesetzesvorlagen der Urnenabstimmung unterstellt (vgl. dazu HELG, S. 37).

⁶¹ So die Formulierung im Gegenantrag der SP Nidwalden vom 30. April 1996 zum Antrag des Landrates zur Änderung der Kantonsverfassung betreffend die kantonalen Gewalten und ihre Funktionen (Gegenantrag betreffend die Abschaffung der Landsgemeinde ohne Abbau von Volksrechten), S. 3; Bericht der landrätlichen Kommission für die Vorbereitung von Erlassen betreffend eine Reform von Regierung, Landrat und Landsgemeinde vom 17. Juni 1996, S. 2.

fassung aber keine speziellen Bestimmungen zum Verfahren der Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten. Namentlich bestand kein Korporationsparlament; zuständig für die Vorbereitung der Gesetze zuhanden der (Korporations-)Landsgemeinde war also auch in Korporationsangelegenheiten der Landrat⁶².

2. Das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten nach der neuen staatsrechtlichen Ordnung

a. Auffassung des Regierungsrates: Lücke im Verfassungstext

Nach Auffassung des Regierungsrats ist unklar, wie das Gesetzgebungsverfahren im Anwendungsbereich von Art. 56 KV nach der neuen staatsrechtlichen Ordnung ohne Landsgemeinde zu funktionieren habe. Da kein verfassungsmässiger Raum für eine Korporationslandsgemeinde mehr bestehe und auch kein Parlament der Korporationsbürgerinnen und -bürger existiere, bilde die Kantonsverfassung nicht ab, wie das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV abzuwickeln sei⁶³. Der Regierungsrat geht damit von einer *Lücke* im Verfassungsrecht aus. Diese soll gemäss dem E-KAG so gefüllt werden, dass für die Ausarbeitung der Erlasse im Anwendungsbereich von Art. 56 KV in Zukunft die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen zuständig sein soll (Art. 8 E-KAG); diese verabschiedet das Korporationsgesetz bzw. dessen Änderungen zuhanden der Korporationsbürgerinnen und -bürger, die darüber an einer Urnenabstimmung befinden (Art. 21 Abs. 1 E-KAG). Für die erstmalige Ausarbeitung des Korporationsgesetzes soll eine – von den Korporationen zu besetzende – Gesetzgebungskommission eingesetzt werden (Art. 20 E-KAG).

b. Mögliche Auslegung ohne Annahme einer Lücke

Der Schluss, dass das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten in der Verfassung lückenhaft geregelt ist, ergibt sich aus dem Wortlaut der Kantonsverfassung indessen nicht zwingend. Art. 56 KV regelt das Stimm- und Antragsrecht in Korporationsangelegenheiten. Die Bestimmung ist systematisch im Zwischentitel zur Aktivbürgerschaft eingebettet, wo namentlich das Referendums- und Initiativrecht geregelt sind⁶⁴. In den Bestimmungen zu den Aufgaben des Landrats (Art. 59a ff. KV) bestehen keine Sonderregeln betreffend die Korporationsangelegenheiten. Die Verfassung kann demnach so gelesen werden, dass die Regelung der Korporationsangelegenheiten im gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgt und lediglich insofern eine Besonderheit besteht, als die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte – unter der neuen staatsrechtlichen Ordnung also das Initiativ- und Referendumsrecht – auf diejenigen Aktivbürgerinnen und -bürger beschränkt sind, die im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen. Die (kantonalen) Regelungen in Korporationsangelegenheiten wären demnach grundsätzlich vom Landrat zu erlassen. Den Korporationsbürgerinnen und -bürgern kämen die Rechte gemäss Art. 52 ff. zu, das heisst namentlich das Recht, unter den Voraussetzungen von

⁶² Dementsprechend wurde das aktuelle Korporationsgesetz von 1992 vom Landrat vorbereitet und beraten, bevor es der Korporationslandsgemeinde unterbreitet wurde (vgl. den Bericht der landrätlichen Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Korporationsgesetzgebung vom 4. November 1991 und die Entwürfe für die erste und zweite Lesung im Landrat).

⁶³ RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 8.

⁶⁴ Siehe eingehend oben, Abschn. A.2.

Art. 52a KV gegen eine vom Landrat erlassenes Gesetz in Korporationsangelegenheiten das Referendum zu ergreifen, oder unter den Voraussetzungen von Art. 54 Abs. 4 Ziff. 3 KV den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Gesetzes in Korporationsangelegenheiten verlangen.

c. Lückenhaftigkeit der Verfassung hinsichtlich der Voraussetzungen der direktdemokratischen Mitwirkung

Zumindest in dieser Absolutheit dürfte eine solche Lesart der Kantonsverfassung allerdings dem Sinn und Zweck von Art. 56 KV widersprechen. Hinter Art. 56 KV steht historisch die Überlegung, dass Regelungen in Korporationsangelegenheiten von denjenigen erlassen werden sollen, die davon betroffen sind⁶⁵. Der Kreis der direktdemokratisch mitwirkungsberechtigten Personen wird dementsprechend auf die Korporationsbürgerinnen und -bürger beschränkt. Dies läuft aber ins Leere, wenn die Hürden für die direktdemokratische Mitwirkung so hoch angesetzt werden, dass sie faktisch gar nicht wahrgenommen werden kann. Art. 56 KV bedingt mit anderen Worten effektive direktdemokratische Mitspracherechte der Korporationsbürgerinnen und -bürger bzw. setzt solche voraus. Dies war nach der früheren staatsrechtlichen Ordnung dadurch gewährleistet, dass die kantonalen Regelungen in Korporationsangelegenheiten gemäss aArt. 52 Abs. 2 i.V.m. aArt. 56 Abs. 1 KV obligatorisch der Korporationslandsgemeinde zur Abstimmung vorzulegen waren. Unter der revidierten Kantonsverfassung liegt die Gesetzgebungskompetenz nun allerdings in erster Linie beim Landrat (Art. 60 Abs. 1 Ziff. 1 KV). Erlasse werden den Aktivbürgerinnen und -bürgern grundsätzlich nur dann zur Abstimmung unterbreitet, wenn dagegen das Referendum ergriffen wird (Art. 52a Abs. 1 Ziff. 1 KV). Der obligatorischen Abstimmung unterliegen Gesetze (unterhalb der Verfassungsstufe) nur dann, wenn es sich um einen Antrag bzw. eine Gesetzesinitiative (Art. 54 KV) handelt, der der Landrat nicht zustimmt (Art. 52 Abs. 1 Ziff. 2 KV), oder wenn einem vom Landrat erlassenen oder abgeänderten Gesetz ein Gegenantrag gegenübergestellt wird (konstruktives Referendum, Art. 54a Abs. 3 KV). Eine Sonderbestimmung für Gesetze betreffend Korporationsangelegenheiten, wonach diese obligatorisch den Korporationsbürgerinnen und -bürgern zur Abstimmung vorzulegen wären, besteht nicht; ebenso wenig bestehen Sondervorschriften in Bezug auf die Anzahl benötigter Unterschriften für das fakultative Referendum (Art. 52a Abs. 1 Ziff. 1 KV) und das konstruktive Referendum (Art. 54a Abs. 3 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 Ziff. 3 KV). Wenn eine Lücke im Verfassungstext verneint würde, würde dies bedeuten, dass Korporationsbürgerinnen und -bürger nur dann über die vom Landrat erlassenen gesetzlichen Regelungen in Korporationsangelegenheiten abstimmen könnten, wenn mindestens 250 von ihnen dies verlangen, sei es auf dem Weg des fakultativen Referendums oder auf dem Weg eines Gegenvorschlags. Da die Anzahl stimmberechtigter Korporationsbürgerinnen und -bürger im Kanton um ein Vielfaches geringer sein dürfte als die Anzahl Aktivbürgerinnen und -bürger im Sinne von Art. 8 KV, wären die Hürden für die Ergreifung des Referendums faktisch aber viel höher als bei gewöhnlichen Gesetzesvorlagen. Damit wird der Zweck von Art. 56 KV, effektive direktdemokratische Mitspracherechte der Korporationsbürgerinnen und -bürger bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten zu gewährleisten, unterlaufen.

Würde eine Lücke verneint, würde die Anwendung der Verfassung somit zu einem Resultat führen, das den Wertungen, die Art. 56 KV zugrunde liegen, widerspricht. Den Materialien zur Verfassungsrevision von 1996 lassen sich keinerlei Hinweise darauf entnehmen, dass ein solches Ergebnis vom Verfassungsgeber gewollt gewesen wäre; es scheint vielmehr, als wären die Auswirkungen der Aufhebung der

⁶⁵ Vgl. Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V 340.

Landsgemeinde auf den Prozess der Gesetzgebung bei Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV nicht bedacht worden. Es ist folglich effektiv von einer Lücke im Verfassungsrecht im Sinne einer «planwidrigen Unvollständigkeit» des Verfassungstextes auszugehen⁶⁶. Diese Lücke kann einfachgesetzlich durch die Normierung einer obligatorischen Abstimmung über Regelungen, die in den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV fallen, und von reduzierten Erfordernissen hinsichtlich der Anzahl Unterschriften für entsprechende Gesetzesinitiativen geschlossen werden. Was die gesetzes-systematische Verortung einer solchen Regelung anbelangt, erscheint eine Ergänzung von Art. 7 WAG sinnvoll.

C. Zusammenfassende Beurteilung von These 1

Die These 1 des internen Rechtsgutachtens über die Klärung strittiger Rechtsfragen im Zusammenhang mit der kantonalen Korporationsgesetzgebung lautet:

Zuständig für den Erlass der Regelungen des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern gemäss Art. 56 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind grundsätzlich die Aktivbürgerinnen und Aktivbürger aller Korporationen und nicht die einzelnen Korporationen.

Dieser These kann insoweit zugestimmt werden, als Art. 56 KV den einzelnen Korporationen keinerlei Kompetenzen beim Erlass der Korporationsgesetzgebung auf kantonaler Ebene einräumt. Die politischen Rechte bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV auf kantonaler Ebene kommen vielmehr den Korporationsbürgerinnen und -bürgern zu. Dabei ist Art. 56 KV u.E. nicht dahingehend zu verstehen, dass der Erlass von kantonal einheitlichen Regelungen durch die Korporationsbürgerinnen und -bürger in bestimmten Korporationsangelegenheiten *zwingend* ist. Vielmehr enthält Art. 56 Abs. 1 KV die blosser Ermächtigung, gewisse Korporationsangelegenheiten kantonal einheitlich zu regeln (und damit den Gestaltungsspielraum der einzelnen Korporationen einzuschränken).

Der Anwendungsbereich von Art. 56 KV ist von der kantonalen Aufsicht über die Korporationen abzugrenzen. Die Regelung der kantonalen Aufsicht umfasst nicht nur Bestimmungen, die die Zuständigkeit, das Verfahren, den Gegenstand und die Instrumente der Aufsicht betreffen, sondern auch materiell-rechtliche Vorschriften, die die Vorgaben des übergeordneten Rechts in Bezug auf die Korporationen konkretisieren. Dazu gehören insbesondere Vorschriften, die die Erhaltung des Korporationsvermögens sicherstellen sollen, sowie Vorschriften betreffend die grundrechtskonforme Ausgestaltung der Regeln zu Erwerb und Verlust des Korporationsbürgerrechts. Die grundlegenden Bestimmungen zur Organisation der Korporationen, die deren Handlungsfähigkeit gewährleisten, fallen ebenfalls unter den Bereich der Aufsicht. Bei diesen Regelungen gelangt die Stimmrechtsbeschränkung von Art. 56 KV nicht zur Anwendung.

Art. 56 Abs. 1 KV regelt die Frage, wem bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene direktdemokratische Mitspracherechte zukommen. Es sind dies alle Personen, denen nach Art. 8 KV im Kanton das Aktivbürgerrecht zukommt und die zugleich im Kanton ein Korporationsbür-

⁶⁶ Siehe zum Begriff der Lücke als «planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes» HÄFELIN/ HALLER/ KELLER/ THURNHERR, Rz. 141; TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 580.

gerrecht gemäss Art. 8 KorpG besitzen, unabhängig davon, ob sie im Korporationskreis ihrer Korporation wohnhaft sind und damit gemäss Art. 17 KorpG in ihrer Korporation das Stimm- und Wahlrecht besitzen.

In Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Gesetze im Sinne von Art. 56 KV den stimmberechtigten Personen zur Abstimmung zu unterbreiten sind, erweist sich die Verfassung als lückenhaft. Diese Lücke ist auf einfachgesetzlicher Stufe zu schliessen, indem Art. 7 WAG um ein obligatorisches Referendum und reduzierte Unterschriftenerfordernisse für Anträge und Gegenvorschläge in Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV ergänzt wird.

These 2

Es ist zulässig, dass im Korporationsaufsichtsgesetz nur die grundlegenden Bestimmungen zu den Korporationen geregelt und die weiteren Regelungen aufgrund einer formell-gesetzlichen Delegation der Gesetzgebungskompetenzen durch die Korporationsbürgerinnen und -bürger erlassen werden.

- Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts steht nicht im Widerspruch zur Kantonsverfassung.
- Das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung steht einer Gesetzgebungsdelegation nicht entgegen.
- Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts steht nicht im Widerspruch zur Bundesverfassung.
- Rechtssetzungskompetenzen dürfen an die Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger mit Wohnsitz im Kanton Nidwalden delegiert werden. Es ist nicht erforderlich, dass die Gesetzgebungskompetenzen den einzelnen Korporationen delegiert werden müssen.

A. Problemstellung

Als Legislative wirkt im Kanton Nidwalden der Landrat (Art. 60 KV) zusammen mit der Aktivbürgerschaft (Art. 8 i.V.m. Art. 52 ff. KV)⁶⁷. In Korporationsangelegenheiten sieht Art. 56 Abs. 1 KV insofern eine Einschränkung des Stimm- und Antragsrechts vor, als für die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern nur Aktivbürgerinnen und -bürger Personen stimm- und antragsberechtigt sind, die im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen. Welche gesetzlichen Regelungen betreffend die Korporationen im Einzelnen vom Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV erfasst sind, ist zwischen dem Kanton und den Korporationen umstritten⁶⁸. In der Vernehmlassungsvorlage von September 2023 wird die Uneinigkeit zwischen Kanton und Korporationen in Bezug auf den Anwendungsbereich von Art. 56 KV so gelöst, dass gewisse Regelungsbereiche den Korporationsbürgerinnen und -bürgern *per Delegationsnorm* zur Regelung überlassen werden, sofern sie aufgrund von Art. 56 KV nicht ohnehin dafür zuständig sind. Art. 7 E-KAG sieht dementsprechend vor, dass die wesentlichen Bestimmungen zur Organisation der Korporationen im Korporationsgesetz festzulegen sind,

⁶⁷ Vgl. (betreffend den Bundesgesetzgeber) TSCHANNEN, SG-Komm. BV, Art. 164 N 34.

⁶⁸ Siehe oben, These 1, Abschn. 5.b.

sofern sie nicht im Korporationsaufsichtsgesetz geregelt werden. Art. 10 E-KAG nennt eine Reihe weiterer Regelungsbereiche, die im Korporationsgesetz geregelt werden sollen, darunter namentlich das Korporationsbürgerrecht und das Verfahren zur Änderung des Korporationsgesetzes. Über das neue Korporationsgesetz sollen gemäss Art. 21 Abs. 1 E-KAG die Korporationsbürgerinnen und -bürger an der Urne entscheiden; die Ausarbeitung der Vorlage soll durch eine von den Korporationen zu bestimmende Gesetzgebungskommission erfolgen (Art. 20 Abs. 1 E-KAG). Für zukünftige Revisionen des Korporationsgesetzes sieht Art. 8 Abs. 2 Ziff. 2 E-KAG die Ausarbeitung der Vorlage durch die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen (Art. 8 Abs. 1 E-KAG) vor, die neu gesetzlich normiert wird. Erlassen wird das Gesetz von den Korporationsbürgerinnen und -bürgern (Art. 10 Abs. 1 E-KAG), wobei der Modus der Abstimmung (Urnenabstimmung oder Versammlung der Korporationsbürgerinnen und -bürger) für zukünftige Revisionen im E-KAG nicht vorgegeben ist, sondern im Korporationsgesetz geregelt werden soll⁶⁹.

Es stellen sich im Zusammenhang mit der vorgesehenen Delegation von Rechtsetzungskompetenzen verschiedene Fragestellungen: Zum einen stellt sich die Frage, ob die Gesetzesdelegation *an sich* und hinsichtlich des delegierten *Regelungsgegenstandes* zulässig ist. Dies beschlägt die allgemeinen Voraussetzungen der Gesetzesdelegation. Zum anderen ist zu prüfen, ob die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen *an die Korporationsbürgerinnen und -bürger* zulässig ist. Dies betrifft die Frage der Vereinbarkeit der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen mit Art. 37 Abs. 2 BV. Diese beiden Fragen werden im Folgenden Gegenstand der Prüfung von These 2 sein. *Dabei wird hier von der Prämisse ausgegangen, dass die in Art. 7 und 10 E-KAG genannten Regelungsbereiche nicht oder jedenfalls nicht vollständig unter den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV fallen.* Im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV ist das Stimmrecht von Verfassungen wegen auf die Korporationsbürgerinnen und -bürger beschränkt und insoweit keine Delegation erforderlich.

Schliesslich stellt sich im Zusammenhang mit der vorgesehenen Delegation von Rechtsetzungskompetenzen noch die Frage, ob die Übertragung von Aufgaben der Rechtsetzung an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen bzw. an eine von den Korporationen zu bestimmende Gesetzgebungskommission zulässig ist. Dies wird Gegenstand der Prüfung der Thesen 4 und 6 sein.

B. Einordnung der vorgesehenen Gesetzesdelegation

1. Erscheinungsformen der Gesetzesdelegation

Wenn von der Gesetzesdelegation die Rede ist, ist damit im Allgemeinen die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Exekutive gemeint. Da es sich dabei um eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen auf der gleichen bundesstaatlichen Ebene handelt, ist auch von «horizontaler Delegation» die Rede. Davon abzugrenzen ist die Übertragung von Aufgaben an ein untergeordnetes Gemeinwesen, die bisweilen als «vertikale Delegation» bezeichnet wird⁷⁰.

Da die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen des Gesetzgebers an den Verordnungsgeber des gleichen Gemeinwesens einen Einbruch in den verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltenteilung be-

⁶⁹ Art. 28 Abs. 1 E-KorpG sieht diesbezüglich vor, dass das Korporationsgesetz durch die Korporationsbürgerinnen und -bürger an der Urne verabschiedet wird.

⁷⁰ Zum Ganzen: TSCHANNEN, Rz. 1020 ff.

deutet, ist sie gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft, die ihrerseits Verfassungsrang haben und sowohl für den Bund wie auch die Kantone verbindlich sind⁷¹. Eine Delegation vom kantonalen an den kommunalen Gesetzgeber (sog. vertikale Delegation) tangiert die Gewaltentrennung dagegen nicht. Sie ist deshalb weniger eng begrenzt als eine solche an die kantonale oder kommunale Exekutive. Voraussetzung ist aber, dass die kantonale Verfassung die vorgesehene Kompetenzaufteilung zulässt⁷².

2. Qualifizierung der Gesetzesdelegation gemäss Art. 7 Abs. 1 und 10 Abs. 1 und 2 E-KAG

Bei der vorgesehenen Gesetzesdelegation gemäss Art. 7 Abs. 1 und 10 Abs. 1 und 2 E-KAG handelt es sich nicht um eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Verordnungsgeber. Vielmehr sollen Gesetzgebungskompetenzen, die eigentlich dem ordentlichen Gesetzgeber zukommen, an die Korporationsbürgerinnen und -bürger im Verbund mit der – verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen – Gesetzgebungskommission der Korporationen (Art. 20 E-KAG) bzw. der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen (Art. 27 E-KorpG) übertragen werden. Da damit gewissermassen eine «Zwischenebene»⁷³ zwischen Kanton und Korporationen geschaffen wird, könnte man versucht sein, die vorgesehene Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen als vertikale Delegation zu betrachten, die nicht im Lichte der vom Bundesgericht entwickelten Voraussetzungen der Gesetzesdelegation geprüft zu werden braucht. Dies scheint insofern, als er von einer «Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts an das untergeordnete Gemeinwesen» spricht, die Haltung des Regierungsrats zu sein⁷⁴. Bei genauer Betrachtung trifft diese Sichtweise indessen nicht zu. Die Regelung des Korporationsbürgerrechts, des Stimm- und Wahlrechts in den Korporationen, der Verwaltung des Korporationsgutes, des Korporationsnutzens und der Organisation der Korporationen soll – im Rahmen des Korporationsaufsichtsgesetzes – gerade nicht den einzelnen Korporationen überlassen werden, sondern im Korporationsgesetz auf übergeordneter Ebene und für alle Korporationen verbindlich geregelt werden. Das Korporationsgesetz wird dabei in Anwendung von Art. 56 Abs. 1 KV von den Korporationsbürgerinnen und -bürgern erlassen. Es handelt sich dabei um ein *kantonales* Gesetz, für dessen Erlass Art. 56 Abs. 1 KV ein besonderes Verfahren vorsieht⁷⁵. Die vorgesehene Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen ist demnach nicht mit einer Delegation auf eine *interkorporative* Ebene gleichzusetzen. Dies auch deshalb nicht, weil die Regelungskompetenz nicht etwa den Korporationen in ihrer Gesamtheit bzw. den Stimmberechtigten der Korporationen übertragen werden soll, sondern der Gesamtheit der Aktivbürgerinnen und -bürger, die im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen – unabhängig davon, ob sie im Korporationskreis ihrer Korporation wohnhaft und damit in der Korporation stimmberechtigt sind.

Bei der vorgesehenen Delegation handelt es sich also nicht um eine Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an ein untergeordnetes Gemeinwesen oder an einen Zusammenschluss untergeordneter Gemeinwesen. Vielmehr handelt es sich beim neu zu erlassenden Korporationsgesetz um ein *kantona-*

⁷¹ BGE 103 Ia 369, E. 3; AUER, Rz. 706.

⁷² BGE 127 I 60 E. 2d.

⁷³ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 5, 6, 9.

⁷⁴ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 3.

⁷⁵ Siehe schon oben, These 1, Abschn. 7.a.

les Gesetz, das (in Erweiterung von Art. 56 KV betreffend die Stimmberechtigung in Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene) von der Gesamtheit der Aktivbürgerinnen und -bürgern *des Kantons*, die zugleich im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen, erlassen werden soll. Dabei werden einerseits Befugnisse des Landrats an die Gesetzgebungskommission der Korporationen bzw. die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen übertragen, worauf weiter unten eingegangen wird⁷⁶. Andererseits erfolgt eine Beschränkung des Stimmrechts beim Erlass des Korporationsgesetzes auf diejenigen Aktivbürgerinnen und -bürger, die ein Korporationsbürgerrecht besitzen. Dies stellt viel eher einen Fall der horizontalen als der vertikalen Gesetzesdelegation dar. Zudem ist Art. 37 Abs. 2 BV betroffen, der die Gleichbehandlung unabhängig vom (kommunalen) Bürgerrecht vorschreibt. Die vorgesehene Gesetzesdelegation ist daher im Folgenden unter zwei Aspekten zu prüfen: einerseits im Lichte der allgemeinen Voraussetzungen der Gesetzesdelegation und andererseits unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit Art. 37 Abs. 2 BV.

C. Die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation

1. Die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation im Allgemeinen

Die Gesetzesdelegation ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts zulässig, «wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Stellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird»⁷⁷. Die Gesetzesdelegation ist somit an vier Voraussetzungen gebunden, die kumulativ erfüllt sein müssen und die für Bund und Kantone gleichermaßen verbindlich sind⁷⁸: Eine Grundlage in einem formellen Gesetz, die Zulässigkeit nach (hier: kantonalem) Verfassungsrecht, die Beschränktheit der delegierten Materie und, je nach Schwere der Auswirkungen auf die Stellung der Rechtsunterworfenen, die Regelung der Grundzüge im Gesetz.

2. Die Anwendung auf den konkreten Fall

a. Die Grundlage in einem formellen Gesetz

Das Korporationsaufsichtsgesetz, das die fraglichen Delegationsnormen enthält, soll vom Landrat gestützt auf Art. 60 KV erlassen werden und untersteht gemäss Art. 52a KV dem fakultativen Referendum. Die Voraussetzung, dass die Delegationsnorm in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten ist, ist somit vorliegend unproblematisch.

b. Die Zulässigkeit von Gesetzesdelegationen nach kantonalem Verfassungsrecht

Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen ist zunächst unzulässig, wenn sie durch die kantonale Verfassung ausdrücklich ausgeschlossen wird. Aufgrund ihrer Organisationsautonomie sind die Kantone grundsätzlich befugt, die Gesetzesdelegation zu gestatten oder auszuschliessen. *Absolute* Delegationsverbote sind dem Verfassungsrecht von Bund und Kantonen fremd⁷⁹. Die Gesetzesdelegation

⁷⁶ Siehe unten, These 4.

⁷⁷ BGE 118 Ia 305 E. 2b; BGE 128 I 113 E. 3c; aus der jüngeren Rechtsprechung siehe BGE 142 I 26 E. 3.3 (=Pra 105 Nr. 87).

⁷⁸ AUER, Rz. 706; TSCHANNEN, Rz. 1030.

⁷⁹ Zum Ganzen: AUER, Rz. 707; vgl. auch TSCHANNEN, Rz. 1030.

kann in der Verfassung aber auch dadurch eingeschränkt werden, dass gewisse Regelungen dem Gesetzgeber vorbehalten werden⁸⁰. Auf Bundesebene ist dies in Art. 164 Abs. 1 BV der Fall, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen zu erlassen sind⁸¹. Auch die Nidwaldner Kantonsverfassung enthält in Art. 60 Abs. 1 materielle Gesetzesvorbehalte⁸², die als *Delegationsschranke* wirken⁸³: Gemäss Art. 60 Abs. 1 KV erlässt der Landrat in Form des Gesetzes alle allgemeinverbindlichen Vorschriften, welche Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen bestimmen, alle grundlegenden Bestimmungen über Zuständigkeit, Organisation und Verfahren der öffentlichen Gewalten sowie (unter Vorbehalt von Art. 64. Abs. 1 Ziffer 2 KV) die Einführungsbestimmungen zu bundesrechtlichen Erlassen.

Vorliegend ist unter anderem Art. 60 Abs. 1 Ziff. 2 KV von Bedeutung, wonach die grundlegenden Bestimmungen über Zuständigkeit, Organisation und Verfahren der öffentlichen Gewalten in Form des Gesetzes zu erlassen sind und damit *nicht delegiert* werden dürfen. Es ist daher im Folgenden zunächst auf die Frage einzugehen, ob die Korporationen als Teil der öffentlichen Gewalten im Sinne von Art. 60 Abs. 1 Ziff. 2 KV zu verstehen sind.

c. Die Korporationen als Teil der öffentlichen Gewalt

Die Rechtsnatur der Nidwaldner Korporationen ist umstritten. Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass die Korporationen mit der Schaffung von Bezirksgemeinden und der Übertragung von öffentlichen Aufgaben der Irten an diese neuen Gemeinden in der kantonalen Verfassung von 1850 den Status einer privatrechtlichen Organisation erhielten⁸⁴. Andere Autoren gehen davon aus, dass die Irten mit der Verfassungsrevision von 1850 zu öffentlich-rechtlichen Korporationen wurden⁸⁵. Anlässlich der Verfassungsrevision von 1965 wurde davon ausgegangen, dass die Korporationen öffentlich-rechtlicher Natur seien⁸⁶. Die Korporationen selbst verstehen sich dagegen bis heute als privatrechtliche Organisationen⁸⁷.

Das Bundesgericht hat sich bereits mehrfach mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Korporationen dem öffentlichen oder dem privaten Recht zuzuordnen sind. Es bejaht den öffentlich-rechtlichen Charakter von Korporationen unter anderem dann, wenn sich ihr Bestand aus dem öffentlichen Recht ableitet und die Verwaltung des Korporationsvermögens nach kantonalem Recht eine öffentliche Aufgabe darstellt⁸⁸. Beide Elemente werden von den Korporationen des Kantons Nidwalden erfüllt, was das Bundesgericht im Urteil BGer 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018 feststellt. Es folgt der Auffassung

⁸⁰ AUER, N 707; JAAG, S. 645; MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER, Rz. 251, Fn. 680.

⁸¹ TSCHANNEN, SG-Komm. BV, Art. 164 N 4; WYTTENBACH/WYSS, BSK BV, Art. 164 N 47.

⁸² Siehe zum Begriff des materiellen Gesetzesvorbehaltes TSCHANNEN, Rz. 1580.

⁸³ AUER, Rz. 707, Fn. 157.

⁸⁴ So HUG, S. 17; Votum ZELGER, Protokoll Komm. KorpG 16.10.1991, S. 4. Vgl. auch BBI 1850 II 230.

⁸⁵ So ODERMATT, S. 283.

⁸⁶ AMSTAD, S. 39; Votum AMSTAD, Protokoll Komm. KorpG 16.10.1991, S. 3.

⁸⁷ FRANK, S. 544; HUG, S. 19; vgl. auch KRÄMER, S. 29, mit weiteren Hinweisen.

⁸⁸ BGE 117 Ia 107 E. 5c. Vgl. auch BGE 132 I 270 E. 4.1

des Nidwaldner Verwaltungsgerichts, dass abgeleitet aus Art. 91 Abs. 1 KV für die Nidwaldner Korporationen eine «Daseinspflicht» bestehe. Eine derartige Pflicht falle mit Blick auf die öffentlich-rechtliche Zuordnung erheblich ins Gewicht, weil der Kanton damit der Aufgabe, das Korporationsvermögen zu nutzen und zu verwalten, öffentlichen Charakter zumesse⁸⁹.

Dafür, dass die Körperschaften als öffentliche Gewalten im Sinne von Art. 60 Abs. 1 Ziff. 2 KV einzuordnen sind, spricht zunächst die systematische Auslegung. Zwar werden die Korporationen im Kapitel 4 der KV «Die kantonalen und kommunalen Gewalten und ihre Funktionen» nicht genannt und separat im Kapitel 5 «Korporationen» aufgeführt. Im Übrigen behandelt die Verfassung die Korporationen aber in verschiedener Hinsicht gleich wie die Gemeinden, so hinsichtlich des Rechtswegs (Art. 69 Abs. 2 Ziff. 2 KV NW sowie Art. 65 Abs. 2 Ziff. 7 KV NW) und der Aufsicht der Regierung (Art. 65 Abs. 2 Ziff. 6 KV). Für die Zuordnung der Korporationen zu den öffentlichen Gewalten spricht auch der Verfassungsartikel zur Gewaltentrennung. Gemäss Art. 41 Abs. 1 KV darf keine Gewalt «in den Wirkungsbereich der andern eingreifen». In Abs. 3 wird die personelle Gewaltenteilung mit Blick auf den Regierungsrat konkretisiert⁹⁰. Die Bestimmung hält fest, dass Mitglieder des Regierungsrats keinem Korporationsrat angehören dürfen. Eine solche Unvereinbarkeit lässt sich nur damit begründen, dass der Verfassungsgeber die Korporationen als Teil der öffentlichen Gewalten betrachtet. Dass die Korporationen nach kantonalem Verfassungsrecht öffentlich-rechtlichen Charakter aufweisen, wird schliesslich auch aus der Literatur zur Entstehungsgeschichte der heutigen Verfassung des Kantons Nidwalden deutlich⁹¹.

Aus der Regelung der Korporationen im einfachen Gesetzesrecht ergibt sich kein anderer Schluss. Gemäss Art. 1 des Haftungsgesetzes⁹² sind die Korporationen wie der Kanton, die Gemeinden und die «übrigen juristischen Personen des kantonalen öffentlichen Rechtes» als Gemeinwesen dem Haftungsgesetz unterstellt. Die Korporationen werden im Haftungsgesetz somit ausdrücklich als Organisationen des öffentlichen Rechts bezeichnet. Auch im kantonalen Steuergesetz wurden die Korporationen früher ausdrücklich als öffentlich-rechtliche Körperschaften genannt⁹³. Dennoch wurde anlässlich der Totalrevision des kantonalen Korporationsgesetzes im Jahr 1992 aus der Steuerpflicht der Korporationen teilweise auf deren privatrechtlichen Charakter geschlossen⁹⁴. Heute legt das StG in Art. 65 Abs. 1 Ziff. 2 fest, dass die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten des kantonalen Rechts (und nicht nur die Korporationen) der Steuerpflicht unterliegen. Gemäss Art. 19 EG ZGB erlangen die Korporationen das Recht der Persönlichkeit ohne Eintragung im Handelsregister mit der Genehmigung ihrer Satzungen durch den Regierungsrat. Die Korporationen erlassen unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat ein Grundgesetz, das im Rahmen der Gesetzgebung die Organisation und die Verwaltung der Korporationen umschreibt (Art. 5 Abs. 1 KorpG resp. Art. 11 E-KAG und Art. 3 Abs. 1 E-KorpG); sie erlassen zudem die zur Erfüllung der Korporationsaufgaben erforderlichen Verordnungen und Reglemente (Art. 5 Abs. 2 KorpG resp. Art. 3 Abs. 2 E-KorpG). Es handelt sich dabei um die

⁸⁹ Zum Ganzen siehe: BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018 E. 4.3.2.

⁹⁰ Zum Begriff der personellen Gewaltenteilung siehe bspw. TSCHANNEN, Rz. 1016 f. und MOOR/ FLÜCKIGER/ MARTENET, S. 438 f.

⁹¹ AMSTAD, S. 39. Anders noch der Bericht zur ersten Kantonsverfassung von 1850, BBl 1850 II 230.

⁹² Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und seiner Funktionäre (Haftungsgesetz) vom 25. April 1971, NG 161.2.

⁹³ Vgl. Votum AMSTAD, Protokoll Komm. KorpG 16.10.1991, S. 7.

⁹⁴ So das Votum ZELGER, Protokoll Komm. KorpG 16.10.1991, S. 4.

einfachgesetzliche Konkretisierung der sich aus der Autonomie der Korporationen (Art. 91 Abs. 2 KV) ergebenden Rechtsetzungskompetenzen. Die Aufgabe der Korporationen ist in Art. 6 KorpG resp. Art. 3 Abs. 1 E-KAG umschrieben und liegt darin, das Korporationsvermögen im Interesse der aktuellen und zukünftigen Korporationsbürgerinnen und -bürger zu erhalten, zu verwalten und zu nutzen. Es lässt sich sagen, dass der öffentliche Zweck der Korporationen in der Erhaltung des Korporationsvermögens für diejenigen Personen liegt, die gemäss kantonalem Recht und dem Recht der Korporationen zur Nutzung berechtigt sind. Zudem erfüllen die Korporationen vielfältige Aufgaben im allgemeinen öffentlichen Interesse, indem sie als Grundeigentümer etwa Schutzwald bewirtschaften⁹⁵. Im Vergleich dazu erweist sich der private Nutzen, den die jeweiligen Mitglieder aus der Korporation ziehen können, lediglich als Folge des öffentlichen Zwecks⁹⁶. Die öffentliche Zwecksetzung steht in direktem Zusammenhang mit der Aufsicht des Regierungsrates: Dieser hat durch seine laufende Aufsichtstätigkeit sowie die Genehmigungspflicht der Korporationsordnungen (Art. 5 KorpG resp. Art. 11 E-KAG), der Verfügungen über grosse Grundstücke ausserhalb der Bauzone (Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2 E-KAG) und der Veränderungen des Korporationskreises (Art. 4 Abs. 2 E-KAG) sicherzustellen, dass der öffentliche Zweck der Korporationen nicht unterlaufen wird.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Korporationen (jedenfalls schwergewichtig⁹⁷) öffentlich-rechtlichen Charakter aufweisen. Aus der öffentlich-rechtlichen Natur der Korporationen folgt namentlich, dass die Korporationsbürgerschaft keine privatrechtliche Mitgliedschaft darstellt, sondern ein durch das öffentliche Recht vermittelter Status ist.

d. Beurteilung der vorgesehenen Gesetzesdelegation

Nach dem Gesagten zählen die Korporationen zu den öffentlichen Gewalten im Sinne von Art. 60 Abs. 1 KV. Die grundlegenden Bestimmungen über Zuständigkeit, Organisation und Verfahren der Korporationen sind demnach gemäss Art. 60 Abs. 1 Ziff. 2 KV vom Landrat in der Form des Gesetzes zu erlassen. Art. 10 Abs. 2 E-KorpG ist deshalb in verschiedener Hinsicht kritisch zu sehen. Gegenstand der Gesetzesdelegation ist nach Art. 10 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 E-KAG namentlich das Verfahren zur Änderung des Korporationsgesetzes sowie die Organisation der Korporationen. Aufgrund von Art. 60 Abs. 1 Ziff. 2 KV müssen diese Bestimmungen aber zumindest in den Grundzügen in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten sein. Zu den grundlegenden Bestimmungen über die Organisation zählen etwa die obligatorischen Organe der Korporationen sowie deren wichtigste Aufgaben. Hinsichtlich des Verfahrens zur Änderung des Korporationsgesetzes sind die Zuständigkeit für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage, die Art und Weise der Entscheidung der Korporationsbürgerinnen und -bürger und gegebenenfalls Einschränkungen bei der Ausübung des Stimmrechts als grundlegend zu qualifizieren (die Stimmberechtigung an sich ergibt sich demgegenüber bereits aus Art. 56 Abs. 1 KV).

Zu beachten ist ferner Art. 60 Abs. 1 Ziff. 1 KV, wonach alle allgemeinverbindlichen Vorschriften, welche Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen bestimmen, vom Landrat in Form des Gesetzes zu erlassen sind. Zwar sagt diese Norm wenig Konkretes darüber aus, was in ein Gesetz

⁹⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 41 Abs. 1 kWaG.

⁹⁶ Vgl. BGE 132 I 270 E. 5.4 (betreffend die Alpgenossenschaft Drusa der politischen Gemeinde Schiers). Für die landrätliche Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Korporationsgesetzgebung stand ebenfalls fest, dass die Korporationen öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Kommissionsbericht vom 4. November 1991, S. 1).

⁹⁷ Vgl. BGER, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018 E. 4.3.1, wonach Mischformen nicht ausgeschlossen sind.

im formellen Sinn gehört, zumal rechtsetzende Erlasse schon begrifflich zur Hauptsache allgemeinverbindliche Vorschriften über Rechte und Pflichten von Personen enthalten. Immerhin macht diese Norm aber deutlich, dass die grundlegenden Bestimmungen über die Rechtstellung von Personen im Gesetz enthalten sein müssen. Dazu gehören grundsätzlich zweifellos die Bestimmungen zum Bürgerrecht⁹⁸. Zwar dürfte die Regelung des Bürgerrechts in den Korporationen von Art. 56 Abs. 1 KV erfasst sein und somit in den Zuständigkeitsbereich der Korporationsbürgerinnen und -bürger fallen; insoweit ist eine Delegation denn auch nicht notwendig. Aufgrund von Art. 60 Abs. 1 KV ist es allerdings kritisch zu sehen, dass der Landrat seine Gesetzgebungskompetenz – das heisst in diesem Fall die Verabschiedung der Regelung zuhanden der Abstimmung durch die Korporationsbürgerinnen und -bürger – an die Gesetzgebungskommission der Korporationen bzw. die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen delegiert.

3. Das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 KV als Delegationsschranke?

Art. 56 Abs. 2 KV regelt das Antragsrecht in Korporationsangelegenheiten und schreibt vor, dass das Antragsrecht neben den Korporationsbürgerinnen und -bürgern dem Landrat und den Korporationsräten zukommt. Der Begriff des Antrags stammt aus Zeiten der Landsgemeinde und bezeichnete früher ein direktes (Einzel-)Antragsrecht in der Landsgemeinde. In der heutigen Terminologie der Nidwaldner Verfassung ist der Antrag (unter anderem) der Begriff für die Gesetzes- und Verfassungsinitiative (Art. 54 KV)⁹⁹.

Art. 56 Abs. 2 KV impliziert, dass ein Initiativrecht auch in Korporationsangelegenheiten besteht, und legt den Kreis der Personen und Behörden fest, die zur Initiative berechtigt sind¹⁰⁰. Weder das E-KAG noch das E-KorpG äussern sich zur Möglichkeit der Gesetzesinitiative. Dies kann insofern als Manko gesehen werden, als die Regelung in Art. 54 Abs. 4 KV zur erforderlichen Anzahl Unterschriften auf den Anwendungsbereich von Art. 56 KV nicht zugeschnitten ist, da die Anzahl der Korporationsbürgerinnen und -bürger um ein Vielfaches geringer ist als die Gesamtzahl der Aktivbürgerinnen und -bürger. Ansonsten ist aber nicht ersichtlich, inwiefern das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 KV eine Delegationschranke darstellen sollte.

4. Die Vereinbarkeit der vorgesehenen Gesetzesdelegation mit der Bundesverfassung

Art. 37 Abs. 2 BV schliesst Ungleichbehandlungen aufgrund des Bürgerrechts grundsätzlich aus. Ausgenommen sind einzig Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie an deren Vermögen. Gestützt auf diese Ausnahmeregelung ist es den Korporationen gestattet, politische Rechte in den Korporationen und Nutzungsrechte an deren Vermögen auf die Korporationsbürgerinnen und -bürger zu beschränken und Dritten die Partizipation zu versagen¹⁰¹.

Im Kanton Nidwalden besteht nun freilich die Besonderheit, dass das Korporationsbürgerrecht politische Rechte nicht nur auf Ebene der Korporationen vermittelt, sondern dass die kantonale Verfassung in Art. 56 KV die Korporationsbürgerinnen und -bürger auch auf *kantonal* Ebene privilegiert, soweit

⁹⁸ Vgl. zum Ganzen TSCHANNEN, SG-Komm. BV, Art. 164 N 21 f.

⁹⁹ Siehe eingehend zum Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 KV unten, These 4, Abschn. A.1.

¹⁰⁰ Siehe auch Art. 7 Abs. 2 WAG.

¹⁰¹ BUSER/HAFNER, SG-Komm. BV, Art. 37 N 13; vgl. auch BGE 117 Ia 107 E. 6b.

es um die Regelung von Korporationsangelegenheiten auf übergeordneter, kantonaler Ebene geht. Dementsprechend wurde das aktuelle *kantonale* Korporationsgesetz vom 26. April 1992 (NG 181.11) nicht von der Gesamtheit der Aktivbürgerinnen und -bürger erlassen, sondern von der Korporationslandsgemeinde. Diese Privilegierung der Korporationsbürgerinnen und -bürger auf kantonaler Ebene ist (soweit aus einer summarischen Übersicht der einschlägigen kantonalen Verfassungsnormen ersichtlich) im interkantonalen Vergleich einzigartig¹⁰². Daran, dass sie mit Art. 37 Abs. 2 BV vereinbar ist, erscheinen gewisse Zweifel durchaus nicht unangebracht, da es sich gerade nicht um eine Vorschrift über die politischen Rechte *in den Korporationen* handelt, sondern um eine Ungleichbehandlung von Personen mit und ohne Korporationsbürgerrecht auf *kantonaler* Ebene. Art. 56 KV kann aber insoweit als bundesverfassungskonform betrachtet werden, als darin keine *Erweiterung* der in Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV vorgesehenen Relativierung des Gleichbehandlungsgebots auf die kantonalrechtliche Ebene gesehen werden muss, sondern die Bestimmung auch so verstanden werden kann, dass es sich um eine kantonalrechtliche *Einschränkung* des Privilegs der Korporationen handelt, die politischen Rechte innerhalb der Korporationen und die Nutzung der Korporationsgüter unter Ausschluss der Nicht-Korporationsbürger selbst zu regeln¹⁰³. Als Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung unabhängig vom Bürgerrecht ist Art. 56 KV aber restriktiv auszulegen. Bestimmungen, die der kantonalen Aufsicht über die Korporationen zuzuordnen sind, fallen nicht darunter. Bei diesen Bestimmungen – die nicht nur die Regeln betreffend die Zuständigkeit, das Verfahren, den Gegenstand und die Instrumente der Aufsicht umfassen, sondern auch materielle Vorschriften z.B. zum Korporationsbürgerrecht, zur Organisation der Korporationen und zur Nutzung und Verwaltung des Korporationsvermögens beinhalten können¹⁰⁴ – ist der ordentliche Weg der Gesetzgebung einzuhalten.

Daraus ergibt sich, dass die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Korporationsbürgerinnen und -bürger – das heisst deren Ausstattung mit Rechtsetzungskompetenzen ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 56 KV – mit Art. 37 Abs. 2 BV *nicht* vereinbar ist, da damit gegen das Verbot der Ungleichbehandlung aufgrund des Bürgerrechts verstossen wird.

Die gegenteilige Auffassung des Regierungsrats erscheint uns nicht überzeugend. Der Regierungsrat begründet seine Rechtsauffassung im Wesentlichen damit, dass es Art. 37 Abs. 2 BV den Kantonen gestatte, die Korporationen das Korporationsbürgerrecht eigenständig regeln zu lassen und keine kantonalen Regeln dazu zu erlassen. Er verweist zudem auf die rechtliche Ordnung in anderen Kantonen, wo das Korporationsbürgerrecht nicht im kantonalen Gesetz geregelt werde¹⁰⁵. Diese Darstellung ist durchaus richtig. Mit dem Korporationsgesetz wird die Regelung des Korporationsbürgerrechts aber

¹⁰² So sieht zum Beispiel Art. 19 KV UR vor, dass sich das Stimmrecht in Angelegenheiten der Korporationen und der Korporationsbürgergemeinden nach dem Recht der Korporationen bestimmt. Obgleich diese Verfassungsnorm aufgrund ihres Wortlauts zunächst Parallelen mit Art. 56 KV aufzuweisen scheint, zeigt ihre systematische Einbettung, dass sie sich von ihrer Tragweite her erheblich von Art. 56 KV unterscheidet. Art. 19 KV UR ist im Abschnitt «politische Rechte und Pflichten» situiert; in diesem Abschnitt der kantonalen Verfassung sind die politischen Rechte sowohl auf kantonaler Ebene wie auch auf Ebene der Gemeinden und Korporationen geregelt. Art. 19 KV UR bezieht sich demnach auf das Stimmrecht *in den einzelnen Korporationen*. Demgegenüber ist Art. 56 KV im Abschnitt zu den *kantonalen* Gewalten angesiedelt und betrifft die Regelung von Korporationsangelegenheiten auf *kantonaler Ebene*.

¹⁰³ Siehe eingehender oben, These 1, Abschn. A.5 und A.7.b.v.

¹⁰⁴ Siehe eingehend oben, These 1, Abschn. A.7.b.iv.

¹⁰⁵ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 5.

gerade nicht den einzelnen Korporationen überlassen, sondern es werden Vorschriften auf übergeordneter, kantonaler Ebene erlassen. Das aktuelle Korporationsgesetz bildet denn auch Bestandteil des *kantonalen* Rechts und stellt kein Recht der Korporationen dar. Ebenso verhält es sich mit dem revidierten Korporationsgesetz, das (gestützt auf das kantonale Korporationsaufsichtsgesetz) von der *Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und -bürger im Kanton* (die mit der Gesamtheit der in den einzelnen Korporationen Stimmberechtigten nicht deckungsgleich sind) erlassen werden soll. Entgegen der Darstellung des Regierungsrats in seiner Argumentation betreffend die Vereinbarkeit der vorgesehenen Gesetzesdelegation mit der Bundesverfassung werden *keine* Gesetzgebungskompetenzen an die Korporationen delegiert, was ja anderswo ausdrücklich auch dem Standpunkt des Regierungsrats entspricht (siehe These 1). Die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und -bürger im Kanton kann nicht mit einer (vertikalen) Delegation an die einzelnen Korporationen gleichgesetzt werden¹⁰⁶.

Im Übrigen sei der Vollständigkeit halber angemerkt, dass es sich gar nicht um eine eigentliche *Delegation* handeln würde, wenn den einzelnen Korporationen die Regelung ihrer Organisation und der Verwaltung ihres Vermögens selber überlassen würde. Vielmehr sind die Korporationen in diesen Bereichen *in den Schranken des übergeordneten Rechts autonom*. Hinsichtlich der Verwaltung und der Nutzung ihres Vermögens ist die Autonomie der Korporationen in Art. 91 Abs. 2 KV ausdrücklich gewährleistet¹⁰⁷. Hinsichtlich der Organisation der Korporationen schreibt die kantonale Verfassung die Gewaltentrennung (Art. 41 KV) und eine demokratische Wahl der Organe (Art. 42 KV) vor¹⁰⁸; im Übrigen setzt die Verfassung als Organ der Korporationen lediglich den Korporationsrat ausdrücklich voraus (Art. 41 Abs. 3, Art. 56 Abs. 2 KV). Indem die Verfassung den Bestand der Korporationen voraussetzt, ohne deren Organisation näher zu regeln, geht die Verfassung von einer gewissen Organisationsautonomie der Korporationen aus. Mit anderen Worten sind die Korporationen in diesen Bereichen von Verfassung wegen zur Rechtsetzung legitimiert, soweit das kantonale Recht dazu keine Vorschriften enthält, und brauchen nicht durch eine Delegationsnorm erst dazu ermächtigt zu werden.

D. Zusammenfassende Beurteilung von These 2

Gegenstand von These 2 ist die Zulässigkeit der Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Gesetzgebungskommission der Korporationen bzw. die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen im Verbund mit den Korporationsbürgerinnen und -bürger, soweit letztere aufgrund von Art. 56 KV nicht ohnehin für den Erlass von Regelungen in Korporationsangelegenheiten zuständig sind. Im Einzelnen sind die Aussagen von These 2 wie folgt zu beurteilen:

2.1 Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts steht nicht im Widerspruch zur Kantonsverfassung.

¹⁰⁶ Siehe oben, These 2 Abschn. B.2.

¹⁰⁷ Vgl. BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018, E. 4.3.3; ARNOLD, S. 29 f., Fn. 90.

¹⁰⁸ Es ist davon auszugehen, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit *Strukturprinzipien* der Nidwaldner Kantonsverfassung bilden, die grundsätzlich auch für die Korporationen Geltung verlangen, obgleich die Korporationen in Titel 4 der Verfassung («Die kantonalen und kommunalen Gewalten und ihre Funktionen») – wo die genannten Verfassungartikel situiert sind – nicht geregelt sind.

Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts steht insofern im Widerspruch zur Kantonsverfassung, als gemäss Art. 60 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 KV die allgemeinverbindlichen Vorschriften, die Rechte und Pflichten von Personen bestimmen, sowie alle grundlegenden Bestimmungen über Zuständigkeit, Organisation und Verfahren der öffentlichen Gewalten vom Landrat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Es handelt sich dabei um materielle Gesetzesvorbehalte, die als Delegationsschranke wirken. In diesen Bereichen darf sich der Landrat seiner Gesetzgebungskompetenzen demnach nicht durch Delegation entledigen. Unter Art. 60 Abs. 1 KV fallen u.E. insbesondere die Regelung der obligatorischen Organe der Korporationen und deren wichtigste Zuständigkeiten sowie die Regelung der Korporationsbürgerschaft, soweit diese Materien im kantonalen Recht geregelt werden. Insoweit steht Art. 60 Abs. 1 KV einer Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an eine Gesetzgebungskommission der Korporationen bzw. an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen entgegen. Darauf wird bei der Beurteilung von These 4 noch näher einzugehen sein.

2.2 Das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung steht einer Gesetzgebungsdelegation nicht entgegen.

Das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 KV verlangt, dass die Möglichkeit der Korporationsbürgerinnen und -bürger, in Korporationsangelegenheiten eine Gesetzesinitiative zu ergreifen, gewährleistet ist. In dieser Hinsicht erweist sich die Verfassung als lückenhaft (siehe These 4). Ansonsten ist aber nicht ersichtlich, inwiefern das Antragsrecht gemäss Art. 56 Abs. 2 KV einer Delegation entgegenstehen würde.

2.3 Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Korporationsrechts steht nicht im Widerspruch zur Bundesverfassung.

Die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Korporationsbürgerinnen und -bürger widerspricht Art. 37 Abs. 2 BV. Laut dieser Bestimmung ist die Ungleichbehandlung wegen der Bürgerrechte untersagt. Ausgenommen sind lediglich Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über die Beteiligung an deren Vermögen. Auf diese Ausnahmebestimmung stützt sich Art. 56 KV. Die Frage der Zulässigkeit der Delegation betrifft nun aber Bestimmungen, die von Art. 56 KV gerade nicht erfasst sind (in den Worten des Regierungsrates also Bestimmungen, die ausserhalb der originären verfassungsmässigen Gesetzgebungskompetenz der Korporationsbürgerinnen und -bürger liegen). Ausserhalb des – eng auszulegenden – Anwendungsbereichs von Art. 56 KV ist aber die Ungleichbehandlung von Personen mit und ohne Korporationsbürgerrecht auf kantonaler Ebene aufgrund von Art. 37 Abs. 2 BV nicht gestattet.

2.4 Rechtssetzungskompetenzen dürfen an die Gesamtheit der Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger mit Wohnsitz im Kanton Nidwalden delegiert werden. Es ist nicht erforderlich, dass die Gesetzgebungskompetenzen den einzelnen Korporationen delegiert werden müssen.

Eine Delegation von Rechtssetzungskompetenzen an die Korporationsbürgerinnen und -bürger ist aufgrund von Art. 37 Abs. 2 BV unzulässig.

These 3

Es ist zulässig, dass die Korporationen ihr Korporationsgebiet unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Regierungsrat eigenständig festlegen.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 E-KAG legen die Korporationen ihren jeweiligen Korporationskreis eigenständig fest. Der Korporationskreis ist von den Korporationen in den Korporationsordnungen (die die bisherigen Grundgesetze ersetzen¹⁰⁹) festzulegen (Art. 3 Abs. 1 E-KorpG). Änderungen des Korporationskreises unterliegen der Genehmigung durch den Regierungsrat (Art. 4 Abs. 2 E-KAG).

Die Festlegung des Korporationskreises wirkt sich direkt auf die Rechte und Pflichten der Korporationsbürgerinnen und -bürger aus, da an den Wohnsitz im Korporationskreis sowohl das Stimm- und Wahlrecht (Art. 11 Abs. 1 E-KorpG) wie auch die Berechtigung zum Bezug des Korporationsnutzens (Art. 24 Abs. 1 Ziff. 2 E-KorpG) geknüpft sind. Die Änderung des Korporationskreises kann aus diesem Grund nicht mit Gebietsveränderungen von Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 GemG) gleichgestellt werden: Gebietsveränderungen von Gemeinden sind nicht unmittelbar mit dem Verlust vermögenswerter Rechte verbunden, und statt des Stimm- und Wahlrechts in der bisherigen Gemeinde erwerben Personen, die aufgrund ihres Wohnorts von der Gebietsveränderung betroffen sind, ohne Weiteres das Stimm- und Wahlrecht in der neuen Gemeinde. Dies ist bei Änderungen des Korporationskreises nicht der Fall, da das Stimm- und Wahlrecht nicht nur an den Wohnsitz im Korporationskreis der jeweiligen Korporation, sondern auch an die Korporationsbürgerschaft geknüpft ist. Es muss daher sichergestellt werden, dass die Korporationen nicht durch eine Änderung ihres Korporationsgebiets einzelne Korporationsbürgerinnen und -bürger vom Stimm- und Wahlrecht sowie von der Berechtigung zum Bezug des Korporationsnutzens ausschliessen können. Dies wird der Regierungsrat im Rahmen seiner Genehmigungspflicht zu überprüfen haben. Unter dieser Bedingung erscheint Art. 4 Abs. 1 E-KAG rechtmässig.

These 4

Die gesetzliche Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen und die Übertragung von Aufgaben an diese Vereinigung sind zulässig.

A. Die Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen im E-KAG

Art. 8 Abs. 1 E-KAG sieht vor, dass die Korporationen eine Vereinigung der Nidwaldner Korporationen bilden. Diese Vereinigung besteht als Verein des Privatrechts¹¹⁰ bereits heute; neu soll sie jedoch gesetzlich normiert und mit öffentlichen Aufgaben ausgestattet werden, sodass ihr – wie den Korporationen selbst¹¹¹ – öffentlich-rechtlicher Charakter zukommt. Die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen soll gemäss Art. 8 Abs. 2 E-KAG die folgenden Aufgaben wahrnehmen: Die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen, die alle Korporationen betreffen; die Ausarbeitung der Änderungen des Korporationsgesetzes; die Funktion als Kontaktstelle für den Kanton bei Geschäften,

¹⁰⁹ Vgl. zur Terminologie RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 15.

¹¹⁰ Die Statuten der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen sind nicht im Internet abrufbar. Dass es sich um einen privatrechtlichen Verein handelt, erscheint aufgrund der Zwecksetzung der Vereinigung (<<https://www.nidwaldner-korporationen.ch/>>, besucht am 17. Oktober 2024) und aufgrund des Umstands, dass sich die Korporationen selbst als privatrechtliche Organisationen verstehen (Hug, S. 19), jedoch naheliegend.

¹¹¹ Siehe oben, These 2, Abschn. C.2.c.

die mehrere Korporationen betreffen. Im Folgenden wird die Rechtmässigkeit der Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen geprüft. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Übertragung von Aufgaben bei der Gesetzgebung, da darin der hauptsächliche Zweck der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen liegt¹¹².

B. Die Rechtmässigkeit der Übertragung von Aufgaben bei der Gesetzgebung an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen

1. Auf dem Weg der Lückenfüllung

Für den Erlass des Korporationsgesetzes werden in Art. 10 Abs. 1 E-KAG (gestützt auf Art. 56 Abs. 1 KV) die Aktivbürgerinnen und -bürger, die im Kanton ein Korporationsbürgerrecht besitzen, für zuständig erklärt. Den Korporationen als solche bzw. der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen werden keine eigentlichen Gesetzgebungsbefugnisse in dem Sinne übertragen, dass sie selbst – ohne Mitwirkung der Stimmberechtigten – das Korporationsgesetz erlassen könnten. Der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen kommen gemäss Art. 8 Abs. 2 E-KAG lediglich vorbereitende, vollziehende und koordinierende Funktionen zu. Es lässt sich allerdings nicht übersehen, dass die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen die Ausgestaltung des Korporationsgesetzes ganz wesentlich selbst bestimmen kann. Sie ist zuständig für die Ausarbeitung des Gesetzes (Art. 8 Abs. 2 Ziff. 2 E-KAG); die Stimmberechtigten können die Vorlage an der Urne nur noch annehmen oder verwerfen. Der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen kommen somit vergleichbare Aufgaben zu wie dem Landrat bei der Ausarbeitung der Erlasse, die dem obligatorischen Referendum unterliegen (Art. 52 Abs. 1 Ziff. 1–3 KV). Insofern werden der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen bedeutende Kompetenzen bei der Gesetzgebung übertragen.

Die gesetzliche Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen beruht auf der Prämisse, dass das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV in der Verfassung nicht bzw. nur lückenhaft geregelt sei¹¹³. Der Regierungsrat hält deswegen ein vorbereitendes Gremium, das sich aus den verschiedenen Korporationen zusammensetzt, für erforderlich¹¹⁴.

Wie gezeigt ist der Schluss der Lückenhaftigkeit der Verfassung nicht zwingend: Gestützt auf den Wortlaut der Verfassung liesse sich vertreten, dass für die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern auf kantonaler Ebene grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung gelangt und Art. 56 KV lediglich die Funktion einer Stimmrechtsbeschränkung in dem Sinne hat, dass die politischen Rechte gemäss Art. 52 ff. KV nur den Aktivbürgerinnen und -bürger mit Korporationsbürgerrecht zukommen. In dieser Absolutheit dürfte eine solche Auslegung allerdings gegen Sinn und Zweck von Art. 56 KV verstossen, da dies bedeuten würde, dass die Hürden für Initiative und Referendum aufgrund der erforderlichen Anzahl Unterschriften im Verhältnis zur Anzahl stimmberechtigter Korporationsbürgerinnen und -bürger relativ hoch wären. Dies würde den Zweck von Art. 56 KV, effektive direktdemokratische Mitspracherechte der Korporationsbürgerinnen

¹¹² RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 13 f.

¹¹³ RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 8.

¹¹⁴ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 6, 9.

und -bürger bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene zu gewährleisten, unterlaufen. Es kann daher tatsächlich von einer Lücke in der Verfassung ausgegangen werden¹¹⁵.

Allerdings besteht eine Lücke nur insofern, als die *direktdemokratische Mitwirkung* der Korporationsbürgerinnen und -bürger bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV auf kantonaler Ebene übermässig erschwert würde, wenn die Verfassung streng nach ihrem Wortlaut und ihrer Systematik ausgelegt würde. Hingegen hält die Verfassung auf die Frage, wer für die *Beratung und Verabschiedung* der Korporationsgesetzgebung zuhanden der Urnenabstimmung der Korporationsbürgerinnen und -bürger zuständig ist, eine befriedigende Antwort bereit: Es ist dies der Landrat, der im Verbund mit den Stimmberechtigten die Legislative auf kantonaler Ebene bildet (Art. 52 ff., Art. 60 Abs. 1 KV). Es besteht kein Anlass, bei der Regelung der Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV von dieser Regelung abzuweichen. Der Landrat war bereits vor Aufhebung der Landsgemeinde für die Verabschiedung der kantonalen Korporationsgesetzgebung zuhanden der Korporationslandsgemeinde zuständig. Die Aufhebung der Landsgemeinde macht es erforderlich, den Modus der direktdemokratischen Mitwirkung der Korporationsbürgerinnen und -bürger zu überdenken; weshalb sie sich auch auf die Kompetenzen des Landrats auswirken sollte, ist nicht ersichtlich. Die Verfassung sieht bei Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 KV nur insofern eine Abweichung vom ordentlichen Verfahren der Gesetzgebung vor, als die Korporationsbürgerinnen und -bürger (und nicht die Gesamtheit der Aktivbürgerinnen und -bürger) das letzte Wort haben. Die Verfassung verlangt aber nicht, dass den Korporationen die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage übertragen wird. Mit anderen Worten sichert die Verfassung den Korporationen keine «originäre Gesetzgebungskompetenzen»¹¹⁶ auf kantonaler Ebene zu.

Die Annahme einer Lücke in Bezug auf die Frage, wer für die Ausarbeitung der kantonalen Korporationsgesetzgebung im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV zuständig ist, verbietet sich auch mit Blick auf Art. 37 Abs. 2 BV. Als Ausnahme vom Grundsatz der Gleichbehandlung unabhängig vom Bürgerrecht ist Art. 56 KV *restriktiv* auszulegen. Dies spricht dagegen, dieser Bestimmung den Sinn einer Einschränkung der Kompetenzen des Landrats beizumessen. Indem der Landrat für die Ausarbeitung der Korporationsgesetzgebung zuständig bleibt, wird die in Art. 56 KV vorgesehene Beschränkung des Stimmrechts etwas relativiert, da der Landrat von sämtlichen Aktivbürgerinnen und -bürgern des Kantons gewählt wird und sich nicht nur aus Korporationsbürgerinnen und -bürgern zusammensetzt. Es wird damit ein Gleichgewicht hergestellt zwischen dem Ziel, den Korporationsbürgerinnen und -bürgern das letzte Wort bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV vorzubehalten, und dem Grundsatz, wonach die politischen Rechte auf kantonaler Ebene sämtlichen Aktivbürgerinnen und -bürgern unbesehen ihrer Bürgerrechte zukommen.

Es stellt sich höchstens noch die Frage, ob Art. 56 Abs. 2 KV ein anderes Ergebnis nahelegt. Diese Bestimmung sieht vor, dass das Antragsrecht in Bezug auf die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern neben den Korporationsbürgerinnen und -bürgern *dem Landrat* und den Korporationsräten zukommt. Es könnte argumentiert werden, dass die ausdrückliche verfassungsrechtliche Normierung eines Antragsrechts des Landrates überflüssig wäre, wenn er ohnehin für die Ausarbeitung des Erlasses zuständig ist. Dieses Argument geht indessen fehl. Die Verfassung sieht ein Antragsrecht des Landrates auch in Bezug auf die Gesamt- und Teilrevision der Verfassung sowie

¹¹⁵ Siehe eingehend oben, These 1, Abschn. B.2.b.

¹¹⁶ So aber der Regierungsrat, siehe RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 6, 9, 11.

in Bezug auf den Erlass, die Aufhebung oder die Abänderung von Gesetzen vor (Art. 54 Abs. 4 KV). Das Antragsrecht kommt auch den Aktivbürgerinnen und -bürgern zu, mit unterschiedlichen Erfordernissen hinsichtlich der Unterschriftenzahl je nach Gegenstand des Begehrens. Anträge auf den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung von Gesetzen können schliesslich auch die in der Verfassung normierten Kantons- und Gemeindebehörden stellen (Art. 54 Abs. 4 Ziff. 3 KV). Der obligatorischen Abstimmung unterliegen dabei der Erlass und die Änderung der Kantonsverfassung sowie der Beschluss der Gesamtrevision der Verfassung (Art. 52 Abs. 1 Ziff. 1 KV); Gesetze unterstehen grundsätzlich dem fakultativen Referendum (Art. 52a Abs. 1 Ziff. 1 KV). Das Antragsrecht gemäss Art. 54 KV regelt demnach nicht nur die Volksinitiative, sondern ganz generell, wer ein Gesetzesvorhaben oder eine Verfassungsrevision anstossen darf. Dazu gehört auch der Landrat selbst, der für den Erlass oder die Verabschiedung der entsprechenden Vorlage zuständig ist. Der Umstand, dass Art. 56 Abs. 2 KV ein Antragsrecht des Landrats vorsieht, ist demnach ohne Bedeutung für die Frage, wer die kantonale Korporationsgesetzgebung im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV ausarbeitet bzw. zuhanden der Korporationsbürgerinnen und -bürger verabschiedet.

Entgegen der Rechtsauffassung des Regierungsrates verlangt Art. 56 Abs. 1 KV somit nicht die Normierung eines vorbereitenden Gremiums auf einer Zwischenebene zwischen Kanton und Korporationen. Die Ausarbeitung der kantonalen Korporationsgesetzgebung obliegt gemäss der Verfassung dem Landrat, unabhängig davon, ob der Regelungsgegenstand unter Art. 56 Abs. 1 KV fällt oder nicht. Art. 56 KV sieht nur in Bezug auf die direktdemokratischen Rechte eine Abweichung vom ordentlichen Verfahren der Gesetzgebung vor, und nur in dieser Hinsicht erweist sich die Verfassung als lückenhaft. Diese Lücke kann wie bereits ausgeführt einfachgesetzlich durch die Normierung einer obligatorischen Abstimmung über Regelungen, die in den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV fallen, und von reduzierten Erfordernissen hinsichtlich der Anzahl Unterschriften für entsprechende Gesetzesinitiativen geschlossen werden.

Hingegen erweist sich die Normierung eines Gremiums, das die entsprechenden Vorlagen ausarbeitet, *auf dem Weg der Lückenfüllung als verfassungswidrig*. Sie verstösst gegen die verfassungsrechtliche Ordnung, die die gesetzgeberischen Funktionen *dem Landrat* zusammen mit der Stimmbevölkerung zuweist. Da sich die Verfassung hinsichtlich der Frage, wer für die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs zuhanden der Korporationsbürgerinnen und -bürger zuständig ist, nicht als lückenhaft erweist, bleibt kein Raum für eine einfachgesetzliche Lückenfüllung.

2. Auf dem Weg der Gesetzesdelegation

Wie gezeigt verlangt die Verfassung keine Normierung eines Gremiums, das die Korporationsgesetzgebung im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV zuhanden der Korporationsbürgerinnen und -bürger ausarbeitet. Für die Verabschiedung der Korporationsgesetzgebung zuhanden der Urnenabstimmung der Korporationsbürgerinnen und -bürger ist vielmehr der Landrat zuständig. Damit ist die Frage, ob die Übertragung von Aufgaben bei der Gesetzgebung an eine Vereinigung der Nidwaldner Korporationen zulässig ist, indessen noch nicht abschliessend beantwortet. Es bleibt vielmehr zu prüfen, ob die Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung an eine Vereinigung der Nidwaldner Korporationen *auf dem Weg und unter den Voraussetzungen der Gesetzesdelegation* möglich ist. Dabei geht es an dieser Stelle nicht darum zu prüfen, ob die vorgesehene Gesetzesdelegation materiell, d.h. in Bezug auf deren Inhalt, zulässig ist; dies war Gegenstand der Beurteilung von These 2. Vielmehr soll hier der Frage nachgegangen werden, ob die Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung auf dem Weg der Delegation

an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen im Verbund mit den Korporationsbürgerinnen und -bürgern rechtlich möglich ist.

Zulässig ist eine solche Delegation von Vornherein nur im sachlichen Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV, da die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Korporationsbürgerinnen und -bürger ausserhalb des Bereichs von Art. 56 Abs. 1 KV gegen das Verbot der Ungleichbehandlung wegen der Bürgerrechte verstiesse¹¹⁷. Die Rechtsauffassung des Regierungsrates, wonach die Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen in diesem Bereich gar keine Gesetzesdelegation darstellt, weil den Korporationen eine originäre verfassungsmässige Gesetzgebungskompetenz zukomme¹¹⁸, erweist sich nach dem oben Gesagten als unzutreffend: Gemäss der verfassungsrechtlichen Ordnung ist der Landrat für die Verabschiedung der kantonalen Korporationsgesetzgebung im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV zuhanden der stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürger zuständig. Wenn er diese Kompetenz an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen übertragen will, kann von einer Gesetzesdelegation gesprochen werden.

Nun stellt sich noch die Frage, ob eine solche Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung im Bereich von Art. 56 Abs. 1 KV an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen zulässig ist. Gemeinhin wird unter der Gesetzesdelegation die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen an andere Staatsorgane der *gleichen Staatsebene*, in der Regel an die Exekutive, verstanden¹¹⁹. Die Übertragung von Aufgaben an ein *untergeordnetes Gemeinwesen* wird bisweilen als «vertikale Delegation» bezeichnet¹²⁰. Beiden Erscheinungsformen der Gesetzesdelegation ist gemein, dass die Delegation an ein verfassungsrechtlich vorgesehenes Staatsorgan – im einen Fall die Exekutive, im anderen Fall ein untergeordnetes Gemeinwesen – erfolgt. Hier geht es indessen weder um eine Gesetzesdelegation an die Exekutive noch an die Korporationen als untergeordnete Körperschaften, sondern es soll eine «Zwischenebene» zwischen Kanton und Korporationen¹²¹ geschaffen werden, die so in der Verfassung nicht vorgesehen ist. Der Umstand, dass die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen keine ausdrückliche Grundlage in der kantonalen Verfassung hat, ist freilich noch kein hinreichender Grund, die Übertragung von Aufgaben bei der Gesetzgebung an eine solche Organisation pauschal als verfassungswidrig zu beurteilen. Zum einen ist zu beachten, dass das letzte Wort beim Erlass des Korporationsgesetzes den Korporationsbürgerinnen und -bürgern zukommt, die ihrerseits als «Organ» der Gesetzgebung in der Verfassung vorgesehen sind. Zum anderen sieht die Verfassung das Zusammenwirken von untergeordneten Körperschaften des öffentlichen Rechts im Falle der Gemeinden ausdrücklich vor (Art. 72 KV)¹²². Den Gemeindeverbänden kommen dabei von Gesetzes wegen auch limitierte Rechtsetzungskompetenzen zu (Art. 141 Abs. 1 GemG). Analog dazu erscheint auch die Normierung der Vereinigung

¹¹⁷ Siehe dazu oben, These 2, Abschn. C.4.

¹¹⁸ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 3.

¹¹⁹ Vgl. TSCHANNEN, Rz. 1020 ff.

¹²⁰ TSCHANNEN, Rz. 1020.

¹²¹ Vgl. RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 5, 6, 9.

¹²² Der Regierungsrat begründet die Zulässigkeit der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Vereinigung Nidwaldner Korporationen unter anderem mit einer Parallele zu den Gemeindeverbänden, die «ebenfalls keine ausdrückliche verfassungsmässige Grundlage haben» (RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 6). Entgegen den Ausführungen

der Korporationen und die Übertragung von Aufgaben bei der Gesetzgebung an dieselbe (im Bereich von Art. 56 Abs. 1 KV) als mit der kantonalen Verfassung vereinbar, sofern die zu regelnde Materie nicht unter den materiellen Gesetzesvorbehalt von Art. 60 Abs. 1 KV fällt¹²³.

C. Zulässigkeit des Zwangs zur Mitgliedschaft in der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen

Die Übertragung von Aufgaben beim Erlass der Korporationsgesetzgebung im Sinne von Art. 56 Abs. 1 KV an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen stärkt (soweit sie denn zulässig ist) die Position der Korporationen im Verhältnis zum Kanton: Die Korporationen können auf diese Weise die kantonale Korporationsgesetzgebung stärker beeinflussen, als wenn die Vorlage vom Landrat verabschiedet wird und die Mitwirkung der Korporationen auf die Vernehmlassung beschränkt bleibt. Allerdings beschneidet die Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen diese zugleich in ihrer Autonomie: Die Mitgliedschaft in dieser Vereinigung ist für die Korporationen nicht mehr freiwillig, und die Vereinigung kann von ihren Mitgliedern nicht nach Belieben aufgelöst werden. Da die Korporationen grundsätzlich nicht Träger, sondern Adressaten von Grundrechten sind¹²⁴, dürfte darin kein Eingriff in die Vereinigungsfreiheit zu sehen sein (Art. 23 BV)¹²⁵. Die Zulässigkeit der Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen steht eher unter dem Blickwinkel der *Autonomie* der Korporationen in Frage¹²⁶. Diese wird von der Verfassung zwar nur *in den Schranken der Gesetzgebung* gewährleistet (Art. 91 Abs. 2 KV) und kann demnach durch das Gesetz rechtmässig eingeschränkt werden¹²⁷. Fraglich kann vorliegend aber die *Verhältnismässigkeit* der Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen erscheinen, da die Schaffung eines Gremiums, das für die Ausarbeitung der kantonalen Korporationsgesetzgebung zuständig ist, nicht *notwendig* erscheint und die Übertragung von Aufgaben bei der Gesetzgebung an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen nur in sehr engen Grenzen überhaupt *zulässig* ist. Freilich werden der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen in Art. 8 Abs. 2 E-KAG weitere öffentliche Aufgaben übertragen, insbesondere die Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen über das Korporationsgesetz. Verfassungsrechtliche Einwände gegen diese Aufgabenzuteilung sind nicht ersichtlich, sofern die Vereinigung diese Aufgaben besser wahrnehmen kann als der Kanton selbst (was allerdings begründungsbedürftig erscheint).

D. Zusammenfassende Beurteilung von These 4

Gegenstand von These 4 bildet die Rechtmässigkeit der gesetzlichen Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen in Art. 8 E-KAG. Die Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung an diese Vereinigung ist nur in sehr engen Grenzen zulässig: Da sich die Kantonsverfassung mit Blick auf die Frage, welches Organ für die Ausarbeitung der Korporationsgesetzgebung zuhanden der Abstimmung

des Regierungsrats haben Gemeindeverbände mit Art. 72 KV indessen sehr wohl eine verfassungsrechtliche Grundlage.

¹²³ Siehe dazu oben, These 2, Abschn. C.2.b.

¹²⁴ BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018 E. 4.3.5.

¹²⁵ Siehe SCHIESS RÜTIMANN, BSK BV, Art. 23 N 20 (Trägerinnen der Vereinigungsfreiheit sind nur natürliche Personen und *privatrechtlich konstituierte* juristische Personen). Vgl. auch BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018 E. 4.3.5.

¹²⁶ Vgl. BGE 132 I 68 E. 1.1.

¹²⁷ Siehe zur Autonomie und zur Autonomieverletzung im Kontext des Gemeinderechts AUER, Rz. 414 ff.

der Korporationsbürgerinnen und -bürger zuständig ist, nicht als lückenhaft erweist, besteht kein Raum für die Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung auf dem Weg der Lückenfüllung. Auf dem Weg der Delegation können der Vereinigung Aufgaben bei der Gesetzgebung übertragen werden, soweit die Regelung in den Anwendungsbereich von Art. 56 KV fällt und nicht von einem materiellen Gesetzesvorbehalt gemäss Art. 60 Abs. 1 KV erfasst ist. Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 56 KV fällt die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen aufgrund von Art. 37 Abs. 2 BV ausser Betracht.

Zu beachten ist auch, dass die Normierung der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen die Korporationen in ihrer Autonomie einschränkt. Zwar wird die Stellung der Korporationen *insgesamt* gegenüber dem Kanton gestärkt; zugleich wird aber die Autonomie der *einzelnen* Korporationen beschnitten. Dies erscheint grundsätzlich zulässig, sofern sich die Normierung der Nidwaldner Korporationen als verhältnismässig erweist.

These 5

Die Verabschiedung des Korporationsgesetzes durch die Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger an einer Urnenabstimmung ist zulässig.

Weshalb die Verabschiedung des Korporationsgesetzes durch die Korporationsbürgerinnen und -bürger an einer Urnenabstimmung unzulässig sein sollte, ist nicht ersichtlich. Gemäss Art. 50 Abs. 2 KV geben die Stimmberechtigten ihre Stimme persönlich an der Urne oder brieflich ab. Versammlungsdemokratische Formen der Entscheidungsfindung sind in der Verfassung auf kantonaler Ebene nicht mehr vorgesehen. Ob die einfachgesetzliche Einführung einer Versammlung *aller* stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürger des Kantons als Alternative zur Urnenabstimmung zulässig wäre, kann hier dahingestellt bleiben. Die Urnenabstimmung als in der Kantonsverfassung vorgesehene Form der direktdemokratischen Entscheidungsfindung ist auf jeden Fall zulässig.

These 6

Die Voraussetzungen zur Eintragung ins Korporationsregister zur Teilnahme an der Urnenabstimmung gemäss Art. 23 ff. KAG sind rechtskonform.

- Es ist zulässig, dass sich Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger für die Teilnahme an der Urnenabstimmung in einem Register eintragen lassen müssen.
- Die Frist zur Eintragung des Korporationsbürgerrechts im Hinblick auf die Teilnahme an der Urnenabstimmung ist verhältnismässig.
- Die Voraussetzungen gemäss Art. 24 KAG zur Eintragung stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau grundsätzlich sicher. Namentlich ist der 14. Juni 1981 ein taugliches Stichtatum zur rückwirkenden Feststellung des Korporationsbürgerrechts.
- Mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Übergangsbestimmungen sind diese rechtskonform und stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau umfassend sicher.
- Die Einsetzung einer Gesetzgebungskommission für die Ausarbeitung des Korporationsgesetzes und die Verabschiedung zuhanden der Urnenabstimmung ist zulässig.

A. Hintergrund

1. Das Verbot der Geschlechtsdiskriminierung in Art. 8 Abs. 2 und 3 BV

Am 14. Juni 1981 stimmten Volk und Stände der Ergänzung von Art. 4 aBV um einen zweiten Absatz betreffend die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu. Damit wurde der Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter in die Verfassung aufgenommen¹²⁸. Anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 wurde Art. 4 Abs. 2 aBV weitgehend unverändert in den neuen Art. 8 Abs. 3 BV überführt. Der Verfassungsartikel zur Rechtsgleichheit wurde zudem um ein allgemeines Diskriminierungsverbot ergänzt, das auch die Diskriminierung wegen des Geschlechts untersagt (Art. 8 Abs. 2 BV)¹²⁹.

Art. 8 Abs. 2 und 3 BV untersagen sowohl die direkte wie auch die indirekte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verbietet Art. 8 Abs. 3 BV grundsätzlich jede direkte Anknüpfung an das Geschlecht¹³⁰; Ausnahmen sind nur in sehr engen Grenzen zulässig¹³¹. Eine indirekte Diskriminierung liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts gegenüber denjenigen des anderen benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre¹³². Eine diskriminierende Absicht ist dabei nicht erforderlich¹³³. Eine Rechtfertigung der Benachteiligung ist möglich, wenn diese nicht mit einer spezifischen gesellschaftlichen Praxis der Ungleichheit zusammenhängt¹³⁴, mit der fraglichen Regelung ein legitimes Ziel verfolgt wird und sich die Benachteiligung als verhältnismässig erweist¹³⁵.

Nebst dem Verbot der rechtlichen Diskriminierung enthält die Bundesverfassung in Art. 8 Abs. 3 Satz 2 und in Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 35 BV einen objektiv-rechtlichen Gleichstellungsauftrag. Dieser richtet sich an den Gesetzgeber und (über den Wortlaut von Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BV hinaus) die rechtsanwendenden Behörden aller bundesstaatlichen Ebenen und verlangt neben der *rechtlichen* Gleichstellung auch Massnahmen zur Schaffung *tatsächlicher Gleichheit* in der sozialen Wirklichkeit¹³⁶.

¹²⁸ Grundlegend: BGE 108 Ia 22 E. 5a; BGE 116 V 198 E. II/2/a/bb.

¹²⁹ Zum Ganzen: WALDMANN, BSK BV, Art. 8 N 5 f. Vgl. auch JOLLER, S. 40 ff. sowie 153 ff.

¹³⁰ BGE 126 I 1 E. 2c; BGE 129 I 265 E. 3.3.

¹³¹ Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung lässt das Bundesgericht zu, wenn «biologische und funktionale Unterschiede» eine Gleichbehandlung «absolut ausschliessen» (grundlegend: BGE 108 Ia 22 E. 5a). Bezüglich Quotenregelungen siehe BGE 123 I 152, BGE 125 I 21 und BGE 131 I 361; zur Kritik siehe BUSER, S. 205 sowie *passim*; FREI, S. 188 f. und *passim*.

¹³² Siehe statt vieler BGE 144 II 65 E. 4.1 (betreffend die Lohngleichheit).

¹³³ WALDMANN, BSK-BV, Art. 8 N 60.

¹³⁴ Siehe dazu JOLLER, S. 386 f.

¹³⁵ Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH N 54.

¹³⁶ BGE 137 I 305 E. 3.1.

2. Die Entwicklung der zivilrechtlichen Bestimmungen zu Name und Bürgerrecht im Überblick

Der Erwerb des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern richtet sich nach den Bestimmungen des ZGB¹³⁷. Herkömmlicherweise galt im ZGB der Grundsatz der Einheit der Familie, wobei Name und Bürgerrecht des Ehemannes bestimmend waren¹³⁸. Unter dem alten Eherecht erwarb die Ehefrau mit der Heirat den Familiennamen und das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Ehemannes (aArt. 161 Abs. 1 ZGB); zugleich verlor sie ihr angestammtes Bürgerrecht. Die Kinder verheirateter Eltern erhielten den Familiennamen und das Bürgerrecht des Vaters (aArt. 161 ZGB i.V.m. aArt. 270 ZGB; aArt. 271 ZGB). Mit der am 1. Januar 1988 in Kraft getretenen Revision des Eherechts¹³⁹ wurde der Grundsatz der Einheit des Bürgerrechts und des Namens in der Familie etwas relativiert. Neu behielt die Ehefrau neben dem Bürgerrecht des Ehemannes, das sie durch Eheschluss erwarb, ihr Ledigenbürgerrecht (aArt. 161 ZGB in der bis 2012 gültigen Fassung), und sie konnte durch Erklärung gegenüber dem Zivilstandesamt ihren bisherigen Namen dem Familiennamen voranstellen (aArt. 160 Abs. 2 ZGB in der bis 2012 gültigen Fassung). Als Familienname, den die Kinder verheirateter Eltern erhielten, galt jedoch nach wie vor der Name des Ehemannes (aArt. 160 Abs. 1 ZGB in der bis 2012 gültigen Fassung). Bei Kindern nicht verheirateter Eltern richteten sich der Familienname und das Bürgerrecht grundsätzlich nach demjenigen der Mutter (aArt. 270 Abs. 2 und aArt. 271 Abs. 2 ZGB).

Das Bundesgericht stellte mehrfach die Verfassungswidrigkeit der altrechtlichen Regelungen des ZGB zum Namens- und Bürgerrecht aufgrund ihrer Unvereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 3 BV resp. Art. 4 Abs. 2 aBV fest¹⁴⁰. Aufgrund von Art. 190 BV war das Bundesgericht jedoch an diese Bestimmungen gebunden. Erst mit der Revision des Namens- und des Bürgerrechts der Ehegatten von 2013¹⁴¹ und des Rechts der elterlichen Sorge von 2014¹⁴² wurden die Bestimmungen des ZGB zum Namens- und Bürgerrecht (weitestgehend¹⁴³) geschlechtsneutral ausgestaltet.

3. Die Regelung des Korporationsbürgerrechts *de lege lata*

Die Bestimmungen über den Erwerb des Korporationsbürgerrechts in Art. 8 ff. KorpG wurden von der Korporationslandsgemeinde am 26. April 1992 – mehr als zehn Jahre nach Annahme des Geschlechtergleichheitsartikels in der Bundesverfassung – erlassen. Sie knüpfen an die altrechtlichen Bestimmungen des ZGB zu Namen und Bürgerrecht an und sehen vor, dass die Kinder verheirateter Eltern das Korporationsbürgerrecht des Vaters, diejenigen unverheirateter Eltern das Korporationsbürgerrecht

¹³⁷ Vgl. SCHWENZER/COTTIER, BSK ZGB I, Art. 271 N 1.

¹³⁸ Vgl. dazu BGE 125 III 209 E. 4a.

¹³⁹ BG vom 5. Oktober 1984, AS 1986 122.

¹⁴⁰ BGE 132 I 68 E. 4.3.1; BGE 126 I 1 E. 2e; BGE 115 II 193 E. 3b (betreffend den Familiennamen); BGE 132 I 68 E. 4.3.1; BGE 125 III 209 E. 5; BGE 116 II 657 E. 5 (betreffend das Bürgerrecht).

¹⁴¹ BG vom 30. Sept. 2011 (Name und Bürgerrecht), in Kraft seit 1. Jan. 2013 (AS 2012 2569).

¹⁴² BG vom 21. Juni 2013 (Elterliche Sorge), in Kraft seit 1. Juli 2014 (AS 2014 357).

¹⁴³ Ausnahme: Art. 270a Abs. 3 ZGB, wonach das Kind den Ledignamen der Mutter erhält, wenn die elterliche Sorge keinem Elternteil zusteht.

der Mutter erhalten (Art. 10 Abs. 1 und 2 KorpG). Der Erwerb und die Beibehaltung des Korporationsbürgerrechts setzen grundsätzlich die Führung des Namens eines Korporationsbürgergeschlechts sowie das Bürgerrecht der zuständigen politischen Gemeinde voraus (Art. 8 Abs. 1 KorpG). Korporationsbürgerinnen, die durch Heirat ihren angestammten Korporationsnamen verlieren, sind weiterhin vollberechtigte Korporationsbürgerinnen der betreffenden Korporation (Art. 8 Abs. 2 ZGB). Sie können ihr Korporationsbürgerrecht jedoch nicht an ihre Nachkommen weitergeben (Art. 10 Abs. 1 KorpG *e contrario*).

4. Verfassungswidrigkeit der Anknüpfung an die altrechtlichen Bestimmungen des ZGB bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts

Das Bundesgericht erklärte die Anknüpfung an die altrechtlichen Bestimmungen des ZGB bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts in einem Leitescheid betreffend eine Genossame im Kanton Schwyz als verfassungswidrig¹⁴⁴. Es verneinte einen zwingenden Konnex zwischen dem Korporationsbürgerrecht und der bundesrechtlichen Regelung von Namen und Bürgerrecht¹⁴⁵. Für die Genossame bestehe keine Notwendigkeit, auf die geschlechtsdiskriminierenden Regelungen des ZGB zurückzugreifen¹⁴⁶. Die Genossame musste deshalb die Tochter einer verheirateten Genossamenbürgerin als Mitglied aufnehmen, obgleich ihre Statuten dies ausschlossen.

In einem ähnlich gelagerten Fall betreffend die Korporation Stans erklärten der Regierungsrat und in zweiter Instanz das Verwaltungsgericht des Kantons Nidwalden die Regelungen über den Erwerb des Korporationsbürgerrechts in Art. 8 und 10 KorpG für verfassungswidrig. Auf Beschwerde der Korporation hin stützte das Bundesgericht den Entscheid des Verwaltungsgerichts vollumfänglich¹⁴⁷. Die vorliegend zu prüfende Revision des KorpG geht denn auch auf die Notwendigkeit zurück, die Regelung des Korporationsbürgerrechts geschlechtsneutral und damit verfassungskonform auszugestalten¹⁴⁸.

5. Notwendigkeit der Regelung der Voraussetzungen für die Teilnahme an der Urnenabstimmung über das neue Korporationsgesetz

Gemäss der Gesetzesvorlage des Regierungsrates sollen die Voraussetzungen für den Erwerb des Korporationsbürgerrechts im Korporationsgesetz neu geregelt werden. Das neue Korporationsgesetz soll dabei in Anwendung von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. gestützt auf die Delegationsnormen in Art. 7 Abs. 1 und Art. 10 E-KAG von der Gesamtheit der Aktivbürgerinnen und -bürger mit Korporationsbürgerrecht im Kanton erlassen werden. Zur Ermittlung der stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürger kann aber nicht auf die bisherige Regelung in Art. 8 ff. KorpG zurückgegriffen werden, da sich diese als bundesrechtswidrig erweist. In den Übergangsbestimmungen des E-KAG werden daher die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Urnenabstimmung über den erstmaligen Erlass des neuen Korporationsgesetzes geregelt. Demnach müssen sich Korporationsbürgerinnen und -bürger für die Abstimmung im Korporationsregister der jeweiligen Korporation eintragen lassen (Art. 22 Abs. 1 Ziff. 1 i.V.m.

¹⁴⁴ BGE 132 I 68.

¹⁴⁵ BGE 132 I 68 E. 4.3.4.

¹⁴⁶ BGE 132 I 68 E. 4.3.4.

¹⁴⁷ BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018.

¹⁴⁸ RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 4 f.

Art. 23 Abs. 1 E-KAG), sofern sie nicht bereits eingetragen sind (Art. 22 Abs. 1 Ziff. 2 E-KAG). Die Korporationen veröffentlichen zu diesem Zweck im Amtsblatt eine einheitliche Eintragsfrist von vier Monaten (Art. 23 Abs. 2 E-KAG). Die Eintragungsvoraussetzungen sind in Art. 24 E-KAG geregelt.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Abstimmung über das neue Korporationsgesetz in Art. 22 ff. E-KAG vor dem übergeordneten Recht standhalten. Dabei soll zunächst die Rechtmässigkeit der Registrierungspflicht und der Registrierungsfrist beurteilt werden. Anschliessend wird auf die Vereinbarkeit der materiellen Eintragungsvoraussetzungen mit Blick auf den Grundsatz der Geschlechtergleichheit eingegangen.

B. Die Registrierungspflicht für die Teilnahme an der Abstimmung über das Korporationsgesetz

1. Die Registrierungspflicht als Beschränkung der Stimmrechtsausübung

Die Teilnahme an der Abstimmung über das neue Korporationsgesetz setzt gemäss Art. 22 E-KAG voraus, dass sich die betreffende Person entweder fristgerecht im Korporationsregister ihrer Korporation eintragen lässt *oder* im Zeitpunkt der Veröffentlichung der Eintragsfrist bereits im Korporationsregister ihrer Korporation eingetragen ist und weiterhin im Korporationskreis wohnt. Die in Art. 22 Abs. 1 Ziff. 1 i.V.m. 23 Abs. 1 E-KAG vorgesehene Registrierungspflicht bewirkt in gewissem Sinne eine Beschränkung der Stimmrechtsausübung: Wer es verpasst, sich rechtzeitig ins Korporationsregister seiner Korporation eintragen zu lassen, kann an der Urnenabstimmung über das neue Korporationsgesetz nicht teilnehmen, selbst wenn sie oder er gemäss der bisherigen Regelung des Korporationsbürgerrechts in Art. 8 ff. KorpG Korporationsbürgerin oder -bürger ist oder aufgrund von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV¹⁴⁹ und gestützt auf die Übergangsregelung in Art. 24 E-KAG zur Aufnahme in die Korporationsbürgerschaft berechtigt wäre¹⁵⁰.

2. Der Gehalt von Art. 34 Abs. 1 BV

Gemäss Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Laut der Rechtsprechung des Bundesgerichts gewährleistet Art. 34 Abs. 1 BV die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone¹⁵¹.

¹⁴⁹ Siehe dazu sogleich unten, Abschn. C.

¹⁵⁰ Demgegenüber ist die Eintragung in das kantonale und kommunale Stimmregister von Amtes wegen vorzunehmen (vgl. Art. 2 Abs. 1 WAG; HANGARTNER/ KLEY/ BRAUN BINDER/ GLASER, Rz. 164).

¹⁵¹ Zum Ganzen: BGE 147 I 420 E. 2.1; vgl. auch HANGARTNER/ KLEY/ BRAUN BINDER/ GLASER, Rz. 74 ff.; STEINMANN/ BESSON, SG-Komm. BV, Art. 34 N 7.

Beschränkungen der Stimmrechtsausübung sind unter Mitbeachtung der Kriterien von Art. 36 BV am Grundgehalt der Gewährleistung der politischen Rechte zu messen¹⁵². Sie setzen eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse voraus und müssen verhältnismässig sein¹⁵³.

3. Beurteilung der vorgesehenen Registrierungspflicht

Vorliegend ist die Registrierungspflicht in einem Gesetz im formellen Sinne vorgesehen; dieser Punkt erweist sich somit als unproblematisch. Das öffentliche Interesse an der Registrierungspflicht wird im Bericht des Regierungsrates zur Vernehmlassung des E-KAG wie folgt umschrieben:

«Da das Korporationsbürgerrecht [nach geltendem Recht] mit Geburt erworben wird und aktuell keine abschliessenden Register mit den heutigen Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürgern bestehen, sind letztere nicht abschliessend eruierbar. Vor der Urnenabstimmung muss deshalb zwingend eine bundesverfassungskonforme Bereinigung stattfinden. Personen, welche ein Korporationsbürgerrecht in Anspruch nehmen und an der Abstimmung zum neuen Korporationsgesetz teilnehmen wollen, können sich vor der Urnenabstimmung im Korporationsregister ihrer Korporation eintragen lassen.»¹⁵⁴

Diesen Ausführungen kann beigespflichtet werden. In der Tat ist nicht ersichtlich, wie die gemäss Art. 56 Abs. 1 KV stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürger eruiert werden sollen, wenn nicht durch eine vorgängige Registrierung zur Stimmabgabe und die damit verbundene Prüfung der Eintragungsberechtigung¹⁵⁵. Zwar führen die Korporationen gestützt auf Art. 15 ff. KorpG bereits heute Register über die Korporationsbürgerinnen und -bürger, die in der Korporation das Stimm- und Wahlrecht ausüben können. Die bereits registrierten Korporationsbürgerinnen und -bürger sind denn auch von der Registrierungspflicht ausgenommen (Art. 22 Abs. 1 Ziff. 2 E-KAG), was – trotz der damit verbundenen Ungleichbehandlung von bereits registrierten und nicht registrierten Korporationsbürgerinnen und -bürgern – mit Blick auf die Verhältnismässigkeit der Regelung überzeugt. Die bestehenden Register sind allerdings in zweifacher Hinsicht unvollständig: Zum einen weisen sie nur die im Korporationskreis wohnhaften (und damit vollberechtigten) Korporationsbürgerinnen und -bürger aus¹⁵⁶, nicht alle im Kanton wohnhaften (und damit gemäss Art. 56 Abs. 1 KV stimmberechtigten) Korporationsbürgerinnen und -bürger. Zum anderen richtet sich die Stimmberechtigung bei der Abstimmung über das

¹⁵² STEINMANN/ BESSON, SG-Komm. BV, Art. 34 N 32. Siehe zu Einschränkungen der politischen Rechte auch BIAGGINI, Art. 34 N 6; HANGARTNER/ KLEY/ BRAUN BINDER/ GLASER, Rz. 71 f.;

¹⁵³ BGer, Urteil 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022, E. 4.3; vgl. auch HANGARTNER/ KLEY/ BRAUN BINDER/ GLASER, Rz. 71.

¹⁵⁴ RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 20.

¹⁵⁵ Zu Zeiten der Landsgemeinde wurde bei der Ermittlung des Handmehrs anlässlich der Korporationslandsgemeinde ein besonderer Stimmrechtsausweis hochgehalten. Zuvor wurden die die Stimmrechtsregister von den Korporationsräten in den Gemeindeganzleien öffentlich aufgelegt (Bericht der landrätlichen Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Korporationsgesetzgebung vom 4. November 1991, S. 2).

¹⁵⁶ Siehe Art. 15 ff. KorpG sowie die Vollzugshilfen der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen zur Feststellung des Korporationsbürgerrechts vom 29. April 2024, im Internet abrufbar unter < <https://www.nidwaldner-korporationen.ch/> > (besucht am 11. Oktober 2024).

neue Korporationsgesetz nicht nach der – diskriminierenden und damit verfassungswidrigen¹⁵⁷ – Regelung des Bürgerrechts in Art. 8 ff. KorpG. Die Eintragungsberechtigung wird vielmehr in Art. 24 E-KAG in Umsetzung der Geschlechtergleichstellung neu geregelt. Nach der neuen Regelung ist das Korporationsbürgerrecht bzw. die Eintragungsberechtigung nicht mehr vom kommunalen Bürgerrecht und dem (Ledig-)Namen – und damit von relativ leicht eruierten Daten – abhängig, sondern es gilt ein reines (gemäss Art. 24 Abs. 1 E-KAG auf den Stichtag 14. Juni 1981 zurückbezogenes) Abstammungsprinzip. Die zum Nachweis der Eintragungsberechtigung erforderlichen Daten sind zwar im Zivilstandsregister erfasst und damit für den Kanton womöglich eruiert. Ob es dem Kanton technisch und rechtlich möglich wäre, alle berechtigten Personen über das elektronische Personenstandsregister Infostar (ab 2005) und die herkömmlichen, in Papierform geführten Zivilstandsregister ausfindig zu machen, kann aber dahingestellt bleiben, zumal davon auszugehen ist, dass eine solche Bereinigung der Korporationsregister ohne Mitwirkung der berechtigten Personen mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden wäre.

Das öffentliche Interesse an der Registrierungspflicht liegt somit darin, allen berechtigten Personen die Möglichkeit zur Teilnahme an der Abstimmung zu geben, und damit in einer ordnungsgemässen Durchführung der Abstimmung. Insofern bezwecken die Bestimmungen zum Korporationsregister gerade keine Einschränkung der Stimmberechtigung, sondern wollen vielmehr sicherstellen, dass alle Personen, die gemäss Art. 56 Abs. 1 KV stimmberechtigt sind, ihr Stimmrecht auch effektiv ausüben können. Andere Massnahmen, mit denen die Stimmberechtigung mit einem verhältnismässigen Aufwand festgestellt werden könnten, sind nicht ersichtlich. Die in Art. 22 Abs. 1 Ziff. 1 i.V.m. 23 Abs. 1 E-KAG vorgesehene Registrierungspflicht erweist sich somit grundsätzlich als rechtmässig.

4. Die Information über die Registrierungspflicht

Laut Art. 23 Abs. 2 E-KAG wird die Eintragungspflicht im Amtsblatt publiziert. Zudem plant der Kanton, die Eintragungsmöglichkeit nebst dem Amtsblatt gleichzeitig auf weiteren Kanälen publik zu machen, um eine möglichst breite Wahrnehmung sicherzustellen¹⁵⁸. Da die nicht rechtzeitige Eintragung in das Korporationsregister den Ausschluss von der Abstimmung über das Korporationsgesetz und damit einen Eingriff in die Stimmrechtsausübung zur Folge hat, ist allerdings fraglich, ob diese Information ausreicht. Es ist davon auszugehen, dass nur ein geringer Teil der Aktivbürgerinnen und -bürger regelmässig das Amtsblatt liest; Printmedien und die offiziellen Kanäle des Kantons auf Social Media erreichen jeweils ebenfalls nur einen Teil der Bevölkerung. Ein anderer Weg wäre, die Eintragsfrist nicht nur im Amtsblatt und in den Medien zu publizieren, sondern sämtliche Aktivbürgerinnen und -bürger des Kantons auf dem postalischen Weg über die bevorstehende Abstimmung, die Registrierungspflicht und die Eintragungsberechtigung zu informieren. Dies wäre zwar mit höheren Kosten verbunden und würde bedeuten, dass eine grosse Zahl von Aktivbürgerinnen und -bürgern angeschrieben würde, die die Voraussetzungen zur Eintragung in ein Korporationsregister nicht erfüllen und damit nicht zur Teilnahme an der Abstimmung berechtigt sind. Jedoch kann auf diese Weise eine (fast) lückenlose Information der stimmberechtigten Personen gewährleistet werden; jede Person kann aufgrund der erhaltenen Informationen dann selber überprüfen, ob sie zur Eintragung in ein Korporationsregister berechtigt ist.

¹⁵⁷ BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018.

¹⁵⁸ RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 20.

5. Die Registrierungsfrist

Gemäss Art. 23 Abs. 2 E-KAG veröffentlichen die Korporationen für die Teilnahme an der Abstimmung eine einheitliche Registrierungsfrist von vier Monaten. Nach Auffassung des Regierungsrates ist diese Frist verhältnismässig. Im internen Prüfbericht des Regierungsrates wird dazu ausgeführt:

«Die Urnenabstimmung sollte innert nützlicher Frist durchgeführt werden können. Die Frist von vier Monaten ist deshalb geeignet. Ein längere Eintragsfrist würde den Erlass des Korporationsgesetzes verzögern. Schliesslich müssen die Korporationen nach der Anmeldung die Eintragungsberechtigung prüfen, was ebenfalls Zeit benötigt. Die betroffenen Personen sollten in der Lage sein, die erforderlichen Belege zur Prüfung der Eintragungsvoraussetzungen (Art. 24 Abs. 3 KAG) innert der Eintragsfrist zu beschaffen. Der Eingriff in die Rechte der Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger erscheint zumutbar zu sein. Bei der Beurteilung der Dauer der Eintragsfrist ist wiederum zu berücksichtigen, dass das Verpassen der Eintragsfrist gemäss Art. 23 Abs. 2 KAG (noch) nicht zu einem Verlust des Korporationsbürgerrechts führt. Nach Inkrafttreten des Korporationsgesetzes werden die Korporationen erneut eine Frist ansetzen und die Anmeldung des Korporationsbürgerrechts bzw. die Eintragung im Register ermöglichen. Dannzumal ist eine längere Frist erforderlich.»¹⁵⁹

Diese Ausführungen vermögen nicht gänzlich zu überzeugen. Die Frist von vier Monaten erscheint sehr kurz. In dieser Zeit müssen Personen, die an der Abstimmung teilnehmen wollen, überhaupt erst von ihrem Recht und ihrer Pflicht zur Registrierung erfahren, sich ein Bild darüber verschaffen, worum es bei der Abstimmung geht, gegebenenfalls eigene Nachforschungen anstellen, ob sie zur Eintragung berechtigt sind, entscheiden, ob sie an der Abstimmung teilnehmen wollen, die erforderlichen Belege beschaffen und diese schliesslich ihrer Korporation einreichen. Dabei ist verschiedenen Lebensumständen Rechnung zu tragen, beispielsweise auch längerer Krankheit oder Auslandsaufenthalten. Zumindest dann, wenn die Frist zur Eintragung wie aktuell vorgesehen nur im Amtsblatt und in den Medien publiziert wird, ist schon der erste Schritt, nämlich rechtzeitig von der Berechtigung zur Eintragung und der Eintragsfrist überhaupt zu erfahren, keineswegs selbstverständlich. Aus der Perspektive der stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürger erscheint eine Frist von mindestens sechs Monaten ab der erstmaligen Publikation eher angemessen. Wenn nicht alle Aktivbürgerinnen und -bürger einzeln über die Abstimmung und die Eintragungspflicht informiert werden, wie dies hier dringend empfohlen wird, erscheint es zudem unerlässlich, die Eintragungsmöglichkeit über mehrere Wochen wiederholt in verschiedenen Medien zu publizieren. Zwar bedeutet die längere Frist eine leichte Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens; setzt man diese jedoch in eine zeitliche Perspektive – das Urteil des Bundesgerichts, das die Verfassungswidrigkeit der geltenden Regelung feststellte, ist vor bald sechs Jahren ergangen, und die Aufnahme des Geschlechtergleichheitssatzes von Art. 8 Abs. 3 BV liegt mehr als vierzig Jahre zurück – erscheint die Verzögerung im Verhältnis zum Eingriff in die Rechte der Korporationsbürgerinnen und -bürger unbedeutend.

Von der Eintragsfrist betroffen sind zudem nicht nur die Korporationsbürgerinnen und -bürger, sondern auch die Zivilstandesämter. Bei diesen ist die Information, die zum Nachweis der Eintragungsberechtigung beigebracht werden muss, registriert. Möglicherweise werden die Zivilstandesämter da-

¹⁵⁹ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 8.

her während der Frist mit einer grossen Zahl an Auskunftsbegehren konfrontiert werden. Ob die Eintragungsfrist mit Blick auf eine rechtzeitige Erledigung aller Gesuche ausreicht, kann hier nicht beurteilt werden, und müsste von der Regierung abgeklärt werden.

C. Die Verfassungskonformität der materiellen Eintragungsvoraussetzungen mit Blick auf den Grundsatz der Geschlechtergleichheit

1. Die Eintragungsvoraussetzungen in Art. 24 E-KAG

Die materiellen Voraussetzungen für die Eintragung im Korporationsregister zum Zweck der Teilnahme an der Urnenabstimmung über das neue Korporationsgesetz sind in Art. 24 E-KAG geregelt. Im Korporationsregister können sich gemäss Art. 24 Abs. 1 E-KAG ausschliesslich eintragen lassen:

- Personen, die am 14. Juni 1981 gelebt und in diesem Zeitpunkt infolge eines Kindesverhältnisses gemäss Art. 252 ZGB ein Korporationsbürgergeschlecht der eintragenden Korporation sowie das Bürgerrecht der massgebenden politischen Gemeinde geführt haben;
- Frauen, die am 14. Juni 1981 gelebt und in diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen gemäss Ziff. 1 nur deswegen nicht erfüllt haben, weil sie infolge Heirat ihr angestammtes Korporationsbürgergeschlecht oder Bürgerrecht der massgebenden politischen Gemeinde verloren haben;
- sämtliche volljährigen Nachkommen einer Person, welche die Voraussetzungen gemäss Ziff. 1 oder 2 erfüllt hat.

Die massgebenden politischen Gemeinden im Sinne von Art. 24 Abs. 1 Ziff. 1 E-KAG sind in Art. 24 Abs. 2 E-KAG bezeichnet.

Für die Berechtigung zum Registereintrag wird demnach auf die Verhältnisse am Stichtag 14. Juni 1981 – dem Datum der Annahme des Geschlechtergleichheitsartikels in der Bundesverfassung – abgestellt. Eintragungsberechtigt ist, wer zu diesem Zeitpunkt ein Korporationsbürgergeschlecht der eintragenden Korporation sowie das Bürgerrecht der massgebenden politischen Gemeinde geführt hat (Ziff. 1). Ob die betreffende Person das Korporationsbürgerrecht später verloren hat, ist nicht massgeblich. Eintragungsberechtigt sind daher namentlich Frauen, die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht durch Heirat nach dem 14. Juni 1981 (aber vor Erlass der aktuellen Regelung in Art. 8 Abs. 2 KorpG) verloren haben. Um die diskriminierenden Auswirkungen der seinerzeit geltenden Regelungen zu Name und Bürgerrecht zu beseitigen, ist ausserdem vorgesehen, dass auch Frauen eintragungsberechtigt sind, die am 14. Juni 1981 die Voraussetzungen nach Ziff. 1 nur deswegen nicht erfüllt haben, weil sie infolge Heirat ihr angestammtes Korporationsbürgergeschlecht oder Bürgerrecht der massgebenden politischen Gemeinde verloren haben. Im Übrigen gilt gemäss Art. 24 Abs. 1 Ziff. 3 E-KAG ein reines Abstammungsprinzip: Eintragungsberechtigt sind sämtliche volljährigen Nachkommen einer Person, die die Bedingungen gemäss Ziff. 1 oder 2 erfüllt, unabhängig davon, ob sie selber ein Korporationsbürgergeschlecht gemäss Art. 9 Abs. 1 KorpG resp. Art. 6 Abs. 1 E-KorpG und/oder das Bürgerrecht der massgebenden politische Gemeinde im Sinne von Art. 24 Abs. 2 E-KAG führen oder je geführt haben.

2. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Bedeutung von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV hinsichtlich des Bürgerrechts

a. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Regelung des Korporationsbürgerrechts

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Regelung des Korporationsbürgerrechts lässt sich wie folgt skizzieren:

i. BGE 117 Ia 107

In BGE 117 Ia 107 entschied das Bundesgericht, dass es zulässig ist, den Erwerb des Korporationsbürgerrechts von der Abstammung abhängig zu machen. Ebenfalls zulässig sei die Verknüpfung des Korporationsbürgerrechts mit dem Bürgerrecht in einer politischen Gemeinde. Hingegen verstosse es gegen das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV resp. Art. 4 Abs. 1 aBV), die Mitgliedschaft von einer bestimmten Namensführung abhängig zu machen (E. 6b). Die Korporation Zug musste deshalb eine Frau, die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren hatte, wieder in die Korporation aufnehmen, obgleich die – nach der Heirat der Gesuchstellerin geänderten – Statuten ein Wiederaufnahmerecht nur unter der Bedingung vorsahen, dass die ehemalige Korporationsgenossin ihren Ledignamen in Anwendung von Art. 8a SchlT ZGB ihrem Familiennamen voranstelle, und die Gesuchstellerin diese Bedingungen nicht erfüllte.

ii. BGE 132 I 68

In BGE 132 I 68 entschied das Bundesgericht, dass die Differenzierung nach Geschlecht und Zivilstand bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts gegen das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 8 Abs. 2 BV verstösst. Zu beurteilen waren die Statuten der Genossame Lachen, die den Erwerb des Genossenbürgerrechts von der Abstammung von einem Genossenschaftsmitglied sowie der Führung eines in den Statuten bezeichneten Familiennamens und dem Bürgerrecht in den Gemeinden Lachen, Altdorf und Galgenen abhängig machten. In Verbindung mit den damals geltenden Bestimmungen des ZGB hatte diese Regelung zur Folge, dass einerseits verheiratete Genossenbürgerinnen und andererseits nicht verheiratete Genossenbürger ihr Genossenbürgerrecht nicht an ihre Kinder weitergeben konnten. Die Weitergabe des Genossenbürgerrechts durch verheiratete Genossenbürgerinnen war zudem (in Verdeutlichung der allgemeinen Voraussetzungen der Mitgliedschaft) ausdrücklich ausgeschlossen. Das kantonale Verwaltungsgericht sah darin eine indirekte Diskriminierung der Frauen, da sich die Voraussetzungen der Mitgliedschaft insofern überwiegend zulasten der weiblichen Genossenbürgerinnen auswirkten, als sie in der Regel die Mitgliedschaft in der Genossame nicht an ihre Nachkommen weitergeben könnten (E. 4.2). Dies stützte das Bundesgericht (E. 4.3.1) und hielt fest, dass die Statuten der Genossenschaft zu weiteren Ungleichbehandlungen führten, wovon der nicht verheiratete Genossenbürger bzw. dessen Nachkommen betroffen seien (E. 4.3.4). Der Argumentation der Genossame, aufgrund von Art. 37 Abs. 2 BV dürfe nur der *kantonale* Gesetzgeber ihre Autonomie bei der Regelung des Genossenbürgerrechts einschränken und eine Überprüfung ihrer Statuten auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 8 BV sei ausgeschlossen, war kein Erfolg beschieden. Das Bundesgericht hielt fest, dass Art. 37 Abs. 2 BV nur das Verhältnis der Genossame zu Dritten betreffe, innerhalb der Genossame jedoch das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten sei (E. 3.4). Die Genossame musste deshalb die 1981 geborene Tochter einer verheirateten Genossenbürgerin als Mitglied aufnehmen.

iii. BGE 134 I 257

In BGE 134 I 257 ging es erneut um die Genossame Lachen. Diese hatte ihre Statuten inzwischen dahingehend angepasst, dass der Genossame neben den Personen, die nach den bisherigen Voraussetzungen das Genossenbürgerrecht besitzen, auch sämtliche Schweizer Bürgerinnen und Bürger angehören, die unmittelbar von einer Person abstammen, welche die Voraussetzungen per Stichtag 14. Juni 1981 erfüllt hat. Gestützt auf die neuen Statuten verweigerte sie einer 1941 geborenen Frau, deren Mutter das Genossenbürgerrecht in den 1930er-Jahren infolge Heirat verloren hatte und 1970 gestorben war, die Aufnahme in die Genossenschaft. Ausschlaggebend war in jenem Fall, dass die Gesuchstellerin insofern nur mittelbar von einem Genossenbürger (ihrem Grossvater mütterlicherseits) abstammte, als ihre Mutter das Genossenbürgerrecht bereits vor ihrer Geburt (und vor Aufnahme des Geschlechtergleichheitsartikels in die Bundesverfassung) infolge Heirat verloren hatte. Das Bundesgericht erwog, im vorliegenden Fall gehe es um die Abfolge der Generationen, die es zuweilen mit sich bringe, dass bestehende Rechte nicht ohne weiteres und unbegrenzt übertragen werden könnten. Könnten sie von einem Inhaber nicht weitergegeben werden, so gingen sie verloren, sofern der Gesetzgeber keine entsprechende Rückwirkung anordne oder kein Eintrittsrecht des Nachkommen vorsehe (E. 3.4.2). Es bestehe ein wesentlicher Unterschied zwischen der unmittelbaren und der bloss mittelbaren Abstammung von einem Genossenbürger oder einer Genossenbürgerin (E. 3.4.3).

iv. Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018

Das Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018 betraf eine ähnliche Konstellation wie BGE 132 I 64. Für das vorliegende Gutachten ist dieses Urteil insofern von Relevanz, als es eine Nidwaldner Korporation betraf und die Verfassungskonformität der Regelung des Korporationsbürgerrechts im Nidwaldner Korporationsgesetz zu beurteilen war. In Bestätigung von BGE 132 I 64 und des gestützt darauf ergangenen Urteils des kantonalen Verwaltungsgerichts verneinte das Bundesgericht die Vereinbarkeit der Regelung in Art. 8 ff. KorpG mit Art. 8 BV.

v. Urteil 5A_427/2022 vom 2. September 2022

Im Urteil 5A_427/2022 vom 2. September 2022 war die revidierte Regelung des Korporationsbürgerrechts in den Statuten der Korporation Unterägeri zu beurteilen. Die abgeänderten Statuten sahen ein uneingeschränktes – das heisst geschlechtsneutrales – Abstammungsprinzip vor, das jedoch hinsichtlich der zeitlichen Rückanknüpfung restriktiv geregelt war. Gesuchstellerin war die Tochter einer Genossin und eines Genossen der Korporation Unterägeri, deren Eltern 1983 resp. 1994 verstarben. Ledig führte sie den Namen eines Korporationsgeschlechts und war Bürgerin der Gemeinde Unterägeri. Sie war infolgedessen von Geburt an ebenfalls Genossin der Korporation. Sie verlor das Genossenrecht aufgrund ihrer Heirat im Jahr 1980. Die Korporation verweigerte ihr die Wiederaufnahme in das Genossenrecht, weil ihre Eltern, von denen sich ihr ursprüngliches Genossenrecht in unmittelbarer Abstammung ableitete, im gemäss den Statuten massgebenden Zeitraum von 2005 bis 2011 nicht mehr lebten und folglich nicht im Genossenregister eingetragen waren. Das kantonale Verwaltungsgericht urteilte, die in den Statuten festgelegte zeitliche Beschränkung des Abstammungsnachweises auf die Dauer des Genossenregistereintrags der Eltern führe zu einer indirekten Diskriminierung, für die es

keine sachliche oder vernünftige Begründung gebe. In verfassungskonformer Umsetzung des Abstammungsprinzips dürfe allein die unbestrittene Tatsache berücksichtigt werden, dass ihre Eltern beide Genossen der Beschwerdeführerin gewesen seien¹⁶⁰. Das Bundesgericht stützte das Urteil¹⁶¹.

b. BGE 138 II 217 betreffend die erleichterte Einbürgerung in der Schweiz

Im vorliegenden Kontext ist ferner BGE 138 II 217 von Interesse, der nicht das Korporationsbürgerrecht, sondern die erleichterte Einbürgerung in der Schweiz betrifft. Das Bundesgericht hatte über die Auslegung der Übergangsbestimmung in Art. 58a aBüG zu befinden, die vorsah, dass die vor 1985 geborenen Kinder von Frauen, die vor oder bei der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht besaßen, in der Schweiz erleichtert eingebürgert werden konnten (Abs. 1); das gleiche Recht galt für die Kinder dieser Kinder (Abs. 2)¹⁶². Der Beschwerdeführer war der Urenkel einer Schweizer Bürgerin, die das Schweizer Bürgerrecht nach damaligem Recht durch ihre Heirat mit einem deutschen Staatsangehörigen im Jahre 1920 verloren und in den 1950er Jahren im Verfahren der damals so genannten Wiederannahme wiedererlangt hatte. Ihre Tochter, die Grossmutter des Beschwerdeführers, wurde im Jahr 2005 im Alter von 83 Jahren gestützt auf 58a aBüG in der Schweiz erleichtert eingebürgert, ebenso rund ein Jahr später der Vater des Beschwerdeführers. Das Gesuch des Beschwerdeführers um erleichterte Einbürgerung wurde hingegen im Jahr 2008 abgelehnt. Das zuständige Bundesamt begründete dies damit, dass das Recht auf erleichterte Einbürgerung gemäss Art. 58a aBüG auf zwei Generationen beschränkt sei und sich der Beschwerdeführer als Urenkel einer Schweizer Bürgerin nicht darauf berufen könne. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht die dagegen erhobene Beschwerde abgewiesen hatte, gelangte der Beschwerdeführer ans Bundesgericht. Dieses hiess die Beschwerde gut. Es hielt fest, dass es eine verfassungskonforme Auslegung von Art. 58a aBüG gebiete, auch Urenkelkindern von Frauen, die ihr angestammtes Schweizer Bürgerrecht durch Heirat mit einem Ausländer verloren hätten, die erleichterte Einbürgerung zu ermöglichen. Das Bundesgericht erwog, die heutige Ordnung des Bürgerrechtsgesetzes sei vom Prinzip der Gleichstellung von Frau und Mann geprägt. Das Bürgerrechtsgesetz sei mehrfach revidiert worden, um das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frau und Mann beim Erwerb des Bürgerrechts umzusetzen. Namentlich habe der Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter zur heutigen Regelung des Erwerbs des Bürgerrechts durch Abstammung in Art. 1 aBüG (heute: Art. 1 BüG) geführt. Mit der Übergangsordnung solle die Ungerechtigkeit beseitigt werden, die sich beim Erwerb des Schweizer Bürgerrechts für die Kinder von Müttern ergeben habe, die vor Inkrafttreten der Gleichstellung von Mann und Frau im Bürgerrechtsgesetz bestanden habe. Zweck von Art. 58a aBüG sei in diesem Sinne die Korrektur von Unterschieden, die wegen der vorbestande-

¹⁶⁰ Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Urteil vom 25. April 2022, GVP 2022 S. 75 ff., E. 8.2.

¹⁶¹ BGer, Urteil 5A_427/2022 vom 2. September 2022, E. 5.

¹⁶² Art. 58a Abs. 1 aBüG besagte im Wortlaut: «Das ausländische Kind, das vor dem 1. Juli 1985 geboren wurde und dessen Mutter vor oder bei der Geburt des Kindes das Schweizer Bürgerrecht besass, kann ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn es mit der Schweiz eng verbunden ist.» Abs. 2 lautete: «Hat das Kind eigene Kinder, so können diese ebenfalls ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen, wenn sie eng mit der Schweiz verbunden sind.» Diese Übergangsbestimmungen wurden im Zuge der 2018 in Kraft getretenen Totalrevision des BüG ersatzlos gestrichen (siehe dazu Botschaft BüG, BBl 2011 2867).

nen Ungleichbehandlung der Geschlechter bei der Weitergabe des Schweizer Bürgerrechts ohne intertemporalrechtliche Auffangbestimmung weiterbestanden hätten bzw. weiterhin gelten würden¹⁶³. Das Bundesgericht hielt fest:

«Hätte im Jahre 1920 der Urgrossvater des Beschwerdeführers eine Ausländerin und nicht die Urgrossmutter einen Ausländer geheiratet, hätte der Urgrossvater das Schweizer Bürgerrecht behalten und die männlichen Nachkommen der nachfolgenden Generationen hätten diese Staatsangehörigkeit an ihre Nachkommen weitergegeben. Dem Beschwerdeführer blieb die gleiche Rechtsfolge verwehrt, weil seine Urgrossmutter das Schweizer Bürgerrecht durch Heirat verloren hatte. Es handelt sich mithin um eine durch das Geschlecht der Vorfahren bedingte Benachteiligung, die durch eine entsprechende Gesetzesinterpretation verfassungskonform zu beheben ist.»¹⁶⁴

Das Bundesgericht prüfte sodann die Frage, wieweit die Gleichstellung der Geschlechter zurückreichen solle. Dabei erwog das Bundesgericht, dass eine unbegrenzte Wirkung denkbar sei; dafür spreche, dass mit der Verfassungsrevision von 1981 die Gleichstellung (*recte*: die Ungleichbehandlung) der Geschlechter definitiv beseitigt werden sollte, womit es sich nicht rechtfertige, alte Unterschiede mit rechtlichen Auswirkungen über 1981 hinaus bestehen zu lassen. Das Bundesgericht warf jedoch die Frage auf, ob die Folgen bei dieser Lösung überschaubar bleiben würden. Es erwog, mit Blick auf eine überschaubare und der Verfassungsentwicklung auch in zeitlicher Hinsicht angepasste Rechtslage könne es sich allenfalls auch rechtfertigen, für die Wirkung einer verfassungskonformen Gesetzesinterpretation an den Zeitpunkt der verfassungsrechtlichen Einführung der Geschlechtergleichheit am 14. Juni 1981 anzuknüpfen und diese nur auf später eingetretene Sachverhalte anzuwenden. Wie es sich damit verhalte, könne im vorliegenden Fall jedoch offenbleiben. Der Beschwerdeführer sei am 7. Februar 1982 und damit nach Inkrafttreten des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gleichbehandlung der Geschlechter geboren. Damit ist sei seinem Fall die verfassungskonforme Anwendung von Art. 58a aBüG so oder so geboten¹⁶⁵.

c. Synthese und Würdigung

Aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts lassen sich die folgenden Leitlinien für eine mit Blick auf Art. 8 Abs. 2 und 3 BV verfassungskonforme Ausgestaltung der Übergangsbestimmungen betreffend den (Wieder-)Erwerb des Korporationsbürgerrechts ableiten:

- Erstens sind noch lebende unmittelbare Nachkommen von Genossenbürgerinnen in das Korporationsbürgerrecht aufzunehmen; die Differenzierung nach Geschlecht und Zivilstand der Eltern bei der Regelung des Erwerbs des Genossenbürgerrechts durch Geburt verstösst gegen Art. 8 Abs. 2 BV¹⁶⁶.

¹⁶³ BGE 138 II 217 E. 4.4.

¹⁶⁴ BGE 138 II 217 E. 4.6.

¹⁶⁵ BGE 138 II 217 E. 4.7.

¹⁶⁶ BGE 132 I 68.

- Zweitens darf die Wiederaufnahme von noch lebenden ehemaligen Korporationsbürgerinnen, die ihr Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren haben, keinen zeitlichen Schranken unterworfen werden¹⁶⁷. Die Wiederaufnahme in das Korporationsbürgerrecht darf zudem nicht davon abhängig gemacht werden, dass die Frauen ihren Ledignamen wieder annehmen¹⁶⁸.
- Drittens hat das Bundesgericht an verschiedener Stelle angedeutet, dass der 14. Juni 1981 in intertemporalrechtlicher Hinsicht grundsätzlich ein taugliches Stichdatum sei¹⁶⁹. Dies ist freilich – wie noch auszuführen sein wird – nicht in jeder Hinsicht überzeugend.

Was für die vor oder nach dem 14. Juni 1981 geborenen, unmittelbaren und mittelbaren Nachkommen von Frauen gilt, die ihr Korporationsbürgerrecht bereits vor der Geburt ihrer Kinder infolge Heirat verloren und es zu Lebzeiten nicht wiedererlangten (bzw. nicht wiedererlangen konnten), wird aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht vollends deutlich. In BGE 134 I 257 hat es das Bundesgericht als zulässig erachtet, Personen von der Korporationsbürgerschaft auszuschliessen, deren Mutter das Korporationsbürgerrecht noch vor der Geburt ihrer Kinder infolge Heirat verlor und nach der zu ihren Lebzeiten geltenden Verfassung und Rechtsanschauung nie wieder erlangen konnte. Demgegenüber entschied das Bundesgericht in BGE 138 II 217, dass es eine verfassungskonforme Auslegung der Übergangsbestimmungen im aBüG gebiete, selbst Urenkelkinder von Frauen, die das Schweizer Bürgerrecht infolge Heirat mit einem Ausländer verloren, die erleichterte Einbürgerung in der Schweiz zu ermöglichen; dies jedenfalls dann, wenn die betreffende Person nach dem 14. Juni 1981 geboren wurde¹⁷⁰.

BGE 134 I 257 vermag mit Blick auf die in BGE 132 I 68 begründete Rechtsprechung nicht gänzlich zu überzeugen. Die Sachverhalte, die den Entscheiden zugrunde liegen, sind in wesentlichen Punkten vergleichbar: In beiden Fällen ging es um unmittelbare Nachkommen von Frauen, die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht aufgrund – aus heutiger Sicht – diskriminierender Regelungen nicht an ihre Kinder weitergeben konnten. Die Fälle unterscheiden sich aber insofern, als die Mutter der Beschwerdegegnerin in BGE 132 I 68 ihr Korporationsbürgerrecht gemäss den damaligen Statuten bei ihrer Heirat behalten (oder es später wiedererwerben) konnte, wohingegen die Statuten derselben Korporation dies der – viel früher geborenen und 1970 bereits verstorbenen – Mutter der Beschwerdeführerin in BGE 134 I 257 noch verwehrten. Entgegen den Erwägungen des Bundesgerichts¹⁷¹ stand insofern auch in BGE 134 I 257 die zivilstandsabhängige Weitergabe von Name und Bürgerrecht zur Diskussion, und nicht bloss «die Abfolge von Generationen»: Hätte die Mutter der Beschwerdeführerin in BGE 134 I 257 nicht geheiratet und wäre ihre Tochter ausserhalb einer Ehe geboren worden, wäre die

¹⁶⁷ Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Urteil vom 25. April 2022, GVP 2022 S. 75 ff., bestätigt in BGer, Urteil 5A_427/2022 vom 2. September 2022. Genau genommen entschied das kantonale Verwaltungsgericht, dass bei der Wiederaufnahme in das Genossenrecht eine zeitliche Restriktion hinsichtlich des Todeszeitpunkts der Eltern unzulässig sei. Ob es auch unzulässig gewesen wäre, in den Statuten die Wiederaufnahme von vor 1981 «ausgeheirateten» Frauen auszuschliessen, liess das kantonale Verwaltungsgericht offen, und das Bundesgericht äusserte sich nicht dazu.

¹⁶⁸ BGE 117 Ia 107.

¹⁶⁹ BGE 134 I 257 E. 3; BGE 138 II 217 E. 4.7.

¹⁷⁰ BGE 138 II 217 E. 4.7.

¹⁷¹ BGE 134 I 257 E. 3.4.1.

Mutter bei der Geburt ihrer Tochter nach wie vor Korporationsbürgerin gewesen und hätte die Tochter das Korporationsbürgerrecht mit Geburt erworben.

Hinsichtlich der *Ursache* der Benachteiligung sind die Sachverhalte in BGE 132 I 68 und BGE 134 I 257 demnach sehr ähnlich gelagert. Der entscheidende Unterschied zwischen den Fällen liegt in ihrer *zeitlichen* Dimension: BGE 134 I 257 betraf eine 1941 geborene Frau, deren Mutter das Genossenbürgerrecht in den 1930er-Jahren verloren hatte und 1970 gestorben war. Demgegenüber handelte es sich bei der Beschwerdegegnerin in BGE 132 I 68 um eine Frau, die 1981 – also im Jahr der Aufnahme des Geschlechtergleichheitsartikels in die Bundesverfassung – geboren wurde und deren Mutter zum Zeitpunkt des Verfahrens Genossenbürgerin war. Die Frage ist, ob diese Differenzen in zeitlicher Hinsicht das unterschiedliche Verfahrensergebnis zu begründen vermögen. In dieser Hinsicht ist BGE 138 II 217 aufschlussreich. Das Bundesgericht äusserte darin die Auffassung, dass es sich mit Blick auf das Ziel der Verfassungsrevision von 1981 nicht rechtfertige, die rechtlichen Auswirkungen von alten Unterscheidungen über 1981 hinaus bestehen zu lassen. Dies spreche für eine zeitlich unbegrenzte Wirkung der Geschlechtergleichstellung¹⁷². Andererseits erwog es, mit Blick auf eine überschaubare und der Verfassungsentwicklung auch in zeitlicher Hinsicht angepasste Rechtslage könne es allenfalls geboten sein, an den Zeitpunkt der verfassungsrechtlichen Einführung der Geschlechtergleichheit am 14. Juni 1981 anzuknüpfen und diese nur auf später eingetretene Sachverhalte anzuwenden¹⁷³. Daraus folgt, dass es zwar einer umfassenden Erfüllung des Gleichstellungsauftrags entsprechen würde, die heutigen rechtlichen Auswirkungen vergangener Ungleichbehandlung zu beseitigen, dass es aber laut dem Bundesgericht gerechtfertigt sein kann, die zeitliche Dimension zu berücksichtigen und auf den 14. Juni 1981 als Stichdatum abzustellen.

Dies ist freilich in zweifacher Hinsicht zu hinterfragen. Zum einen wurde zwar die Gleichberechtigung der Geschlechter erst 1981 ausdrücklich in der Verfassung verankert; bereits zuvor konnte eine rechtliche Ungleichbehandlung der Geschlechter aber gegen den allgemeinen Gleichheitssatz von Art. 8 Abs. 1 BV resp. Art. 4 Abs. 1 aBV verstossen. Es entsprach bereits vor 1981 nicht mehr der herrschenden Rechtsanschauung, dass das Geschlecht *per se* ein rechtserhebliches Kriterium darstellt, das Ungleichbehandlungen zu rechtfertigen vermag. Dementsprechend entschied das Bundesgericht in einem Urteil von 1980, dass für die Rechtfertigung einer Differenzierung anhand des Geschlechts «triftige und ernsthafte Gründe» vorliegen müssten; das Vorhandensein eines sachlichen Grundes liess es nicht mehr genügen¹⁷⁴. Angesichts dieser Rechtsprechung erscheint es naheliegend, dass die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts bereits vor 1981 gegen die Verfassung versties, da – jedenfalls aus heutiger Sicht – keine triftigen Gründe ersichtlich sind, die diese Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermöchten.

Zum anderen wurde das Geschlecht in früheren Zeiten zwar als rechtserheblicher Aspekt betrachtet, der mannigfaltige Benachteiligungen von Frauen zu rechtfertigen vermochte¹⁷⁵. Die «herrschende

¹⁷² BGE 138 II 217 E. 4.7.

¹⁷³ BGE 138 II 217 E. 4.7.

¹⁷⁴ BGE 106 Ib 182 E. 4a.

¹⁷⁵ Grundlegend BGE BGE 13 1 (Emilie Kempin-Sypri).

Rechtsanschauung», auf die das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz abstellte¹⁷⁶, war aber ausschliesslich die von Männern, zumal Frauen vom öffentlichen Diskurs und von der Rechtswissenschaft in weiten Teilen ausgeschlossen waren und bis weit ins 20. Jahrhundert hinein keine demokratischen Mitspracherechte hatten. Die «herrschende Rechtsanschauung» wäre wohl in vielerlei Hinsicht eine andere gewesen, wenn die Frauen an deren Bildung hätten teilhaben können¹⁷⁷. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, wie legitim es ist, die (unechte) Rückwirkung der Geschlechtergleichstellung mit Blick auf den Wandel gesellschaftlicher Anschauungen und die Verfassungsentwicklung zeitlichen Schranken zu unterwerfen, wenn das vergangene Unrecht gerade darin liegt, dass die Frauen aufgrund rechtlicher und gesellschaftlicher Schranken an diesen Entwicklungen nur von einem sehr marginalisierten Standpunkt aus mitwirken konnten. Aus diesem Grund ist es zu hinterfragen, die Beseitigung der heutigen rechtlichen Auswirkungen früherer rechtlicher Ungleichbehandlungen von einem bestimmten Stichtag abhängig zu machen.

3. Beurteilung der Regelung von Art. 24 E-KAG

Mit der Regelung in Art. 24 E-KAG werden die Folgen der früheren Benachteiligung von Frauen bei der Weitergabe des Bürgerrechts¹⁷⁸ in weiten Teilen korrigiert. Im Vergleich zum geltenden Recht gelten folgende Personengruppen *zusätzlich* als eintragungsberechtigte Korporationsbürgerinnen und -bürger:

- Frauen, die am Stichtag 14. Juni 1981 nur deshalb nicht Korporationsbürgerinnen waren, weil sie ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht zuvor infolge Heirat verloren hatten;
- Frauen, die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht infolge Heirat nach dem 14. Juni 1981, aber vor Erlass der heutigen Regelung in Art. 8 Abs. 2 KorpG verloren haben;
- alle volljährigen, unmittelbaren und mittelbaren Nachkommen von Frauen, die am Stichtag 14. Juni 1981 nur deshalb nicht Korporationsbürgerinnen waren, weil sie ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren hatten;
- alle volljährigen, unmittelbaren und mittelbaren Nachkommen von Frauen, die am 14. Juni 1981 gelebt haben und die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht infolge Heirat nach dem 14. Juni 1981, aber vor Erlass der heutigen Regelung in Art. 8 Abs. 2 KorpG verloren haben;
- alle volljährigen, unmittelbaren und mittelbaren Nachkommen von Frauen, die am 14. Juni 1981 gelebt haben und ihr Korporationsbürgerrecht infolge Heirat nach bisherigem Recht nicht an ihre Nachkommen weitergeben konnten (Art. 8 Abs. 2 KorpG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 KorpG);
- alle volljährigen, unmittelbaren und mittelbaren Nachkommen von Frauen, die nach dem 14. Juni 1981 geboren wurden und ihr Korporationsbürgerrecht infolge Heirat nach bisherigem

¹⁷⁶ Siehe die Zusammenfassung der Rechtsprechung in BGE 103 Ia 517 E. 2.

¹⁷⁷ Dies nicht berücksichtigend WALDMANN, S. 555 ff.

¹⁷⁸ Auch Männer konnten von der Ungleichbehandlung der Geschlechter in aArt. 271 ZGB resp. Art. 10 KorpG betroffen sein, da die Kinder nicht verheirateter Eltern das Bürgerrecht der Mutter erhielten. Da aber im 20. Jahrhundert ausserhalb einer Ehe geborene Kinder die Ausnahme bildeten, benachteiligte die Regelung weit überwiegend Frauen.

Recht nicht an ihre Nachkommen weitergeben konnten (Art. 8 Abs. 2 KorpG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 KorpG);

- alle volljährigen, unmittelbaren und mittelbaren Nachkommen von Männern, die am 14. Juni 1981 gelebt haben und die ihr Korporationsbürgerrecht nicht an ihre Nachkommen weitergeben konnten, weil sie mit der Mutter des Kindes nicht verheiratet waren (Art. 10 Abs. 2 KorpG).

Nicht eintragen lassen können sich hingegen die Nachkommen von Frauen, die vor dem 14. Juni 1981 gestorben sind und die ihr angestammtes Korporationsbürgergeschlecht oder Bürgerrecht der massgebenden politischen Gemeinde infolge Heirat verloren haben. Art. 24 Abs. 1 E-KAG beseitigt somit nicht alle heutigen rechtlichen Auswirkungen früherer Ungleichbehandlungen, sondern schliesst nach wie vor gewisse Personen aus, die heute das Korporationsbürgerrecht besitzen würden, wenn sie nicht von einem weiblichen, sondern einem männlichen Korporationsmitglied abstammen würden. Angesichts von BGE 134 I 257 würden diese Ausschlüsse zwar möglicherweise einer Überprüfung durch das Bundesgericht Stand halten. Mit Blick auf eine umfassende Verwirklichung von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV wäre aber eine Regelung zu bevorzugen, die solche Ausschlüsse beseitigt oder möglichst minimiert. Der von der Regierung vorgeschlagene Zusatz, wonach sich *unmittelbare* Nachkommen von Frauen, die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren haben und die vor dem 14. Juni 1981 verstorben sind, ebenfalls ins Korporationsregister eintragen lassen können¹⁷⁹, ist daher zu begrüssen. Damit wären nur noch diejenigen Personen ausgeschlossen, die *mittelbar* von einer Frau abstammen, die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren hat und vor dem 14. Juni 1981 verstorben ist. Nicht eintragungsberechtigt wären somit die Enkelinnen und Enkel von verheirateten ehemaligen Korporationsbürgerinnen, die vor dem 14. Juni 1981 verstorben sind, sowie deren Nachkommen.

Das Stichdatum 14. Juni 1981 ist freilich zu hinterfragen, da keineswegs feststeht, dass die Ungleichbehandlung der Geschlechter bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts vor diesem Zeitpunkt verfassungskonform war. Bereits vorher hätte es aufgrund des Rechtsgleichheitsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV resp. Art. 4 Abs. 1 aBV triftiger Gründe bedurft, diese Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Ein anderes mögliches Stichdatum wäre der 8. Februar 1980; an diesem Tag fällte das Bundesgericht den Entscheid, in dem es für die Rechtfertigung von Differenzierungen anhand des Geschlechts erstmals nicht mehr darauf abstellte, ob das Geschlecht nach der «herrschenden Rechtsauffassung» einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung darstellte, sondern «triftige und ernsthafte» Gründe verlangte und damit einen strengeren Massstab anlegte¹⁸⁰. Allerdings wurde der gewandelte Norminhalt von Art. 4 aBV durch diesen Entscheid nicht selbst bewirkt, sondern lediglich festgestellt¹⁸¹, so dass der 8. Februar 1980 als Stichdatum ebenfalls nur sehr bedingt taugt.

Hinzu kommt, dass laut den Erwägungen des Bundesgerichts in BGE 138 II 217 eine zeitliche Beschränkung der Rückanknüpfung zwar unter gewissen Umständen vor Art. 8 Abs. 2 und 3 BV standhält. Entscheidend ist dabei laut diesem Entscheid aber nicht der Zeitpunkt des Verlusts des Bürgerrechts oder das Todesdatum der Vorfahrin, von der die betroffene Person das Bürgerrecht ableitet, sondern das

¹⁷⁹ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 9.

¹⁸⁰ BGE 106 Ib 182 E. 4a.

¹⁸¹ WALDMANN, S. 558.

Geburtsdatum der um Aufnahme in das Bürgerrecht ersuchenden Person¹⁸². Überträgt man die Erwägungen in BGE 138 II 217 auf die Regelung des Bürgerrechts in den Nidwaldner Korporationen, wäre somit allen *nach dem 14. Juni 1981 geborenen* unmittelbaren und mittelbaren Nachkommen von Frauen, die ihr angestammtes Bürgerrecht infolge Heirat verloren und es nicht an ihre Kinder weitergeben konnten, die Aufnahme in die Korporation zu gewähren.

Letztlich stellt sich die Frage, ob überhaupt ein Stichdatum festgelegt werden muss. Möglich wäre auch, das Korporationsbürgerrecht sämtlichen Personen zu eröffnen, die sich auf eine Vorfahrin oder einen Vorfahren berufen können, die oder der das Korporationsbürgerrecht bei der Geburt erwarb – unabhängig davon, ob die Person, von der sich der Anspruch ableitet, das Korporationsbürgerrecht aufgrund geschlechts- und zivilstandsabhängiger Regelungen später verlor und/oder es nicht an ihre Nachkommen weitergeben konnte. Nur eine solche Regelung würde die von Art. 8 Abs. 2 und 3 BV geforderte Gleichstellung der Geschlechter umfassend verwirklichen. Zwar ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine zeitliche Beschränkung der Rückanknüpfung zulässig, wenn ansonsten unüberschaubare Folgen drohen¹⁸³. Zum einen ist es aber wie gezeigt nicht ganz einfach, ein geeignetes Stichdatum festzulegen; zum anderen ist nicht davon auszugehen, dass vorliegend unabsehbare Folgen im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eintreten. Neu soll nämlich die Korporationsbürgerschaft nicht nur an die Abstammung, sondern an einen Registereintrag geknüpft werden (Art. 23 f. E-KAG bzw. Art. 5 Abs. 1 Ziff. 4 und Art. 32 Abs. 1 E-KorpG). Mit der Bereinigung der Korporationsregister innerhalb der gesetzten Fristen (Art. 23 Abs. 2 E-KAG, Art. 32 Abs. 1 E-KAG) würde der Kreis der Korporationsbürgerinnen und -bürger für die Zukunft feststehen; die Auswirkungen einer zeitlich unbegrenzten Rückanknüpfung wären somit überschaubar. Zwar ist davon auszugehen, dass die Korporationen bei einer solchen Regelung etwas mehr Registrierungsgesuche zu bearbeiten hätten, als wenn ein Stichdatum festgelegt würde. Dass die Korporationen mit einer nicht zu bewältigenden Flut an Gesuchen konfrontiert würden, ist aber nicht anzunehmen. Zum einen hat das Korporationsbürgerrecht für diejenigen Personen, die ausserhalb des Korporationskreises oder sogar ausserhalb des Kantons wohnen, in erster Linie identitätsstiftenden Wert; ein konkreter Nutzen oder ein Mitspracherecht in der Korporation ist für sie damit nicht verbunden. Es ist deshalb zu vermuten, dass sich zahlreiche berechnete Personen nicht die Mühe machen werden, sich als Korporationsbürgerinnen und -bürger zu registrieren. Zum anderen dürfte vielen Personen, die über eine weit zurückliegende weibliche Vorfahrin von einem Nidwaldner Stammesgeschlecht abstammen, dieser Umstand gar nicht bekannt sein, oder sie mangels eines Bezugs zum Kanton schlicht nicht interessieren. Insofern ist – jedenfalls aus einer Ausenperspektive – nicht ersichtlich, weshalb einer umfassenden Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter Hindernisse im Weg stehen sollten¹⁸⁴.

D. Die Einsetzung einer Gesetzgebungskommission

Gemäss Art. 20 Abs. 1 E-KAG bestimmen die Korporationen für die Ausarbeitung des Korporationsgesetzes eine Gesetzgebungskommission. Diese Gesetzgebungskommission soll das Korporationsgesetz zuhanden der Urnenabstimmung durch die Korporationsbürgerinnen und -bürger vorbereiten und nimmt somit diejenigen Funktionen wahr, die bei späteren Revisionen von der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen wahrgenommen werden sollen. Der Regierungsrat begründet dies damit, dass für

¹⁸² BGE 138 II 217 E. 4.7.

¹⁸³ BGE 138 II 217 E. 4.7.

¹⁸⁴ Vgl. dazu auch BGer, Urteil 5A_427/2022 vom 2. September 2022, E. 4.2.

die Korporationen weder eine Korporationslandsgemeinde noch ein Parlament bestehe und es somit ein übergeordnetes Gremium brauche, das die Vorlage ausarbeiten und zuhanden der Urnenabstimmung verabschieden könne¹⁸⁵. Wie bereits im Zusammenhang mit der Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung an die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen ausgeführt, erscheint diese Rechtsauffassung indessen unzutreffend. Zuständig für die Verabschiedung der Korporationsgesetzgebung auf kantonaler Ebene ist gemäss Verfassung der Landrat (Art. 60 KV). Daran ändert Art. 56 KV, der die direktdemokratischen Rechte beim Erlass der Korporationsgesetzgebung auf diejenigen Aktivbürgerinnen und -bürger beschränkt, die im Kanton ein Korporationsbürgerrecht haben, nichts. Zwar erscheint eine Übertragung von Aufgaben der Gesetzgebung an eine von den Korporationen zu bestimmende Kommission auf dem Weg der Delegation nicht völlig ausgeschlossen; sie ist aber nur im – eng auszuliegenden – Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV zulässig. Eine weitergehende Delegation ist aufgrund von Art. 37 Abs. 2 BV ausgeschlossen. Zudem darf die Regelung nicht von einem materiellen Gesetzesvorbehalt gemäss Art. 60 Abs. 1 KV erfasst sein.

E. Zusammenfassende Beurteilung von These 6

Die Voraussetzungen zur Eintragung ins Korporationsregister zur Teilnahme an der Urnenabstimmung gemäss Art. 23 ff. E-KAG sind rechtskonform.

Die Voraussetzungen zur Eintragung ins Korporationsregister zur Teilnahme an der Urnenabstimmung gemäss Art. 23 ff. KAG sind teilweise rechtskonform. Die Registrierungspflicht an sich ist mit Art. 34 Abs. 1 BV vereinbar, da kein anderer Weg ersichtlich ist, wie die stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürger ohne ein solches Register und die damit verbundene Eintragungspflicht zur Teilnahme an der Urnenabstimmung eruiert werden können. Damit gewährleistet ist, dass alle berechtigten Personen über die Registrierungspflicht informiert sind, sollten sämtliche Aktivbürgerinnen und -bürger per Post über die bevorstehende Abstimmung und die Eintragungspflicht informiert werden. Zudem erscheint die Eintragsfrist von vier Monaten ab Publikation im Amtsblatt etwas zu knapp bemessen. Was die materiellen Eintragungsvoraussetzungen anbelangt, so bewirken die Übergangsbestimmungen zwar eine weitgehende Korrektur der heutigen rechtlichen Auswirkungen vergangener Ungleichbehandlung, doch stellen sie die Gleichstellung von Frauen und Männern nicht umfassend sicher. In dieser Hinsicht sollte die Regelung der Voraussetzungen zur Eintragung ins Korporationsregister noch angepasst werden.

Im Einzelnen sind die Aussagen betreffend die Voraussetzungen zur Teilnahme an der Urnenabstimmung über das Korporationsgesetz im internen Prüfbericht des Regierungsrates wie folgt zu beurteilen:

6.1. Es ist zulässig, dass sich Korporationsbürgerinnen und Korporationsbürger für die Teilnahme an der Urnenabstimmung in einem Register eintragen lassen müssen.

Die Pflicht zur Registrierung für die Teilnahme an der Urnenabstimmung gemäss Art. 22 Abs. 1 E-KAG ist rechtmässig. Zwar kann die Registrierungspflicht als Einschränkung der Stimmrechtsausübung und damit als Eingriff in die politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 1 BV gesehen werden, da das Versäumnis, sich eintragen zu lassen, zum Ausschluss von der Teilnahme an der Abstimmung führt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie die stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürger ohne eine solche

¹⁸⁵ RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG, S. 19.

Registrierung eruiert werden könnten. Die Registrierung bezweckt zudem keine Restriktion der Stimmrechtsausübung, sondern soll im Gegenteil gerade sicherstellen, dass alle berechtigten Personen an der Abstimmung teilnehmen können. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, muss allerdings gewährleistet sein, dass alle berechtigten Personen effektiv über die Registrierungspflicht und die Voraussetzungen der Eintragung informiert werden. Die Publikation im Amtsblatt und die begleitende Veröffentlichung in Printmedien und auf Social Media erscheinen hierfür nicht ausreichend. Vielmehr sollten sämtliche Aktivbürgerinnen und -bürger des Kantons per Post informiert werden.

Dass sich die bereits im bestehenden Register ihrer Korporation eingetragenen Korporationsbürgerinnen und -bürger nicht erneut eintragen lassen müssen, bewirkt zwar eine Ungleichbehandlung von registrierten und nicht registrierten Korporationsbürgerinnen und -bürgern, die jedoch sachlich begründet ist und mit Blick auf die Verhältnismässigkeit der Registrierungspflicht gerechtfertigt erscheint.

6.2. Die Frist zur Eintragung des Korporationsbürgerrechts im Hinblick auf die Teilnahme an der Urnenabstimmung ist verhältnismässig.

Die Frist zur Eintragung des Korporationsbürgerrechts im Hinblick auf die Teilnahme an der Urnenabstimmung erscheint unverhältnismässig kurz. Damit gewährleistet ist, dass sich alle berechtigten Personen, die an der Abstimmung teilnehmen möchten, rechtzeitig die erforderlichen Informationen und Belege beschaffen können, erscheint eine längere Frist von sechs Monaten angemessen. Dies gilt insbesondere dann, wenn entgegen der Empfehlung des vorliegenden Gutachtens auf eine Information aller Aktivbürgerinnen und -bürger per Post verzichtet wird.

6.3. Die Voraussetzungen gemäss Art. 24 E-KAG zur Eintragung stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau grundsätzlich sicher. Namentlich ist der 14. Juni 1981 ein taugliches Stichdatum zur rückwirkenden Feststellung des Korporationsbürgerrechts.

Die Voraussetzungen gemäss Art. 24 E-KAG bewirken eine weitgehende Korrektur der heutigen rechtlichen Auswirkungen vergangener Ungleichbehandlung. Zahlreiche Personengruppen, die bisher vom Korporationsbürgerrecht ausgeschlossen waren, können sich neu eintragen lassen. Allerdings bleiben die Nachkommen von gebürtigen Korporationsbürgerinnen, die ihr Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren haben und vor dem 14. Juni 1981 verstorben sind, weiterhin vom Korporationsbürgerrecht ausgeschlossen; das gleiche gilt für die unehelichen Kinder von männlichen Korporationsbürgern, die vor dem 14. Juni 1981 verstorben sind, und deren Nachkommen. Auch erscheint der 14. Juni 1981 als Stichdatum nur bedingt geeignet, denn bereits vor Aufnahme des Geschlechtergleichheitssatzes in die Verfassung mussten triftige Gründe vorliegen, um eine Ungleichbehandlung der Geschlechter zu rechtfertigen. Das Bundesgericht hat zwar an verschiedener Stelle angetönt, dass auf dieses Datum abgestellt werden darf, hat dies aber nicht abschliessend beurteilt. Auch wird aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht abschliessend klar, welches Ereignis für die Rückanknüpfung ausschlaggebend ist.

6.4. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Übergangsbestimmungen sind diese rechtskonform und stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau umfassend sicher.

Die vorgeschlagene Ergänzung der Übergangsbestimmungen bewirkt eine noch weitergehende Korrektur vergangener Ungleichbehandlung und ist daher zu begrüßen. Auch sie vermag aber nicht zu gewährleisten, dass die heutigen Auswirkungen früherer Ungleichbehandlung umfassend beseitigt

werden, da die mittelbaren Nachkommen von gebürtigen Korporationsbürgerinnen, die ihr Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren haben und die vor dem 14. Juni 1981 verstorben sind, nach wie vor vom Korporationsbürgerrecht ausgeschlossen werden. Mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung und insbesondere BGE 134 I 257 würde die Regelung einer Überprüfung durch das Bundesgericht möglicherweise dennoch standhalten. Andererseits hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung von Nachkommen gebürtiger Schweizerinnen, die das Schweizer Bürgerrecht verloren haben bzw. dieses nicht an ihre Nachkommen weitergeben konnten, nicht auf den Todeszeitpunkt der Vorfahrin abgestellt, von der sich das Bürgerrecht ableitet, sondern auf den Zeitpunkt der Geburt des Gesuchstellers (BGE 138 II 217 E. 4.7). Auch erscheint der 14. Juni 1981 als Stichdatum wie gezeigt nur bedingt geeignet. Insofern bleiben an der Rechtskonformität der Regelung gewisse Zweifel.

Mit Blick auf Art. 8 Abs. 2 und 3 BV und die hierzu im Zusammenhang mit dem Bürgerrecht ergangene Rechtsprechung des Bundesgerichts wäre eine Regelung zu bevorzugen, die die heutigen Auswirkungen vergangener Ungleichbehandlung bezüglich das Korporationsbürgerrecht umfassend beseitigt. Eine Einschränkung erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn ansonsten unüberschaubare Rechtsfolgen drohen.

6.5. Die Einsetzung einer Gesetzgebungskommission für die Ausarbeitung des Korporationsgesetzes und die Verabschiedung zuhanden der Urnenabstimmung ist zulässig.

Die Einsetzung einer Gesetzgebungskommission für die Ausarbeitung des Korporationsgesetzes und die Verabschiedung zuhanden der Urnenabstimmung ist höchstens teilweise zulässig. Zuständiges Organ ist gemäss Verfassung der Landrat. Eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen ist aufgrund von Art. 37 Abs. 2 BV nur im Anwendungsbereich von Art. 56 KV zulässig; zudem darf die Regelung nicht von einem materiellen Gesetzesvorbehalt gemäss Art. 60 Abs. 1 KV erfasst sein.

These 7

Es ist zulässig, dass die Korporationen das Korporationsbürgerrecht neu an die unmittelbare Abstammung einer im Korporationsregister eingetragenen Korporationsbürgerin bzw. eines eingetragenen Korporationsbürgers knüpfen.

Nach bisherigem Recht war das Korporationsbürgerrecht an die Führung eines Korporationsbürgernamens und an das Bürgerrecht in der zuständigen politischen Gemeinde geknüpft (Art. 8 Abs. 1 KorpG). Es wurde dem Kind vom verheirateten Vater oder der unverheirateten Mutter vermittelt und mit Geburt oder Adoption erworben (Art. 10 und 11 KorpG). Aufgrund der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen und der zusätzlich damit verbundenen indirekten Diskriminierung von Frauen erklärte das Bundesgericht diese Regel für bundesrechtswidrig¹⁸⁶.

Das Korporationsbürgerrecht muss aufgrund der Verfassungswidrigkeit der bisherigen Regelung zwingend neu geregelt werden. Der Entwurf des Korporationsgesetzes sieht dafür in Art. 5 Abs. 1 ein geschlechtsneutrales Abstammungsprinzip in Verbindung mit einer Registerpflicht vor. Neu können alle unmittelbaren Nachkommen einer im Korporationsregister eingetragenen Person das Korporationsbürgerrecht erwerben; das Geschlecht, der Zivilstand, der Name und das kommunale Bürgerrecht der

¹⁸⁶ BGer, Urteil 5A_164/2017 vom 29. Januar 2018, in Bestätigung von BGE 132 I 68. Siehe dazu eingehender oben, These 6, Abschn. C.2.a.

im Korporationsregister eingetragenen Person sind dabei unerheblich. Der Eintrag ins Korporationsregister steht dabei nur Personen offen, die von einer Person mit einem der Korporation zugehörigen Stammgeschlecht abstammen (Art. 5 Abs. 1 Ziff. 3 i.V.m. Art. 32 E-KorpG). Das Korporationsbürgerrecht wird nicht mehr mit Geburt erworben, sondern erst mit dem Eintrag ins Korporationsregister; dieser setzt gemäss Art. 5 Abs. 1 Ziff. 2 E-KAG die Volljährigkeit voraus.

Das geschlechtsneutrale Abstammungsprinzip wurde vom Bundesgericht mehrfach als bundesrechtskonform beurteilt¹⁸⁷. Dies überzeugt auch mit Blick darauf, dass die Abstammung für den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts massgeblich ist (Art. 1 BÜG); die Abstammung ist somit in der Schweizer Rechtsordnung als zulässiges Kriterium bei der Regelung des Bürgerrechts anerkannt. Dass mit der Einführung des Abstammungsprinzips eine gewisse Öffnung der Korporation verbunden ist, ist angesichts der Bedeutung des Geschlechtsdiskriminierungsverbots hinzunehmen¹⁸⁸. Die in Art. 32 Abs. 1 E-KorpG vorgesehene Korrektur der heutigen rechtlichen Auswirkungen vergangener Ungleichbehandlung stellt keine unzulässige echte Rückwirkung dar, sondern eine grundsätzlich zulässige Rückkanknüpfung¹⁸⁹, die durch Art. 8 Abs. 2 und 3 BV geboten ist: Sie bewirkt keinen rückwirkenden (Wieder-)Erwerb des Korporationsbürgerrechts mit unabsehbaren Auswirkungen auf die Korporationen (z.B. bezüglich rückwirkender Ansprüche auf Ausrichtung eines Korporationsnutzens), sondern vermittelt einen Anspruch auf Erwerb des Korporationsbürgerrechts *ex nunc*.

Die Bindung des Korporationsbürgerrechts an einen Registereintrag (Art. 4 und 5 i.V.m. Art. 32 E-KorpG) greift insofern in die Rechtsstellung der Korporationsbürgerinnen und -bürger ein, als bisherige Korporationsbürgerinnen und -bürger ihr mit Geburt erworbenes Bürgerrecht verlieren, wenn sie sich nicht innert der vorgesehenen Frist im Korporationsregister eintragen lassen (Art. 32 Abs. 1 KorpG) und auch nicht bereits im Register ihrer Korporation eingetragen sind. Die Beurteilung der Rechtmässigkeit dieser Regelung ist Gegenstand der Überprüfung von These 8. Im Grundsatz sind aber keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen die Bindung des Bürgerrechts an einen Registereintrag ersichtlich. Damit wird dem Bedürfnis der Korporationen nach einer gewissen Rechtssicherheit und einem nicht zu stark ausufernden Kreis von Korporationsbürgerinnen und -bürger Rechnung getragen. Nach der einmaligen Bereinigung der Korporationsregister (Art. 32 E-KorpG) steht der Kreis der Korporationsbürgerinnen und -bürger fest und können nur noch solche Personen das Korporationsbürgerrecht erwerben, die von einer eingetragenen Person abstammen. Es wird verhindert, dass die Korporationen immer wieder von neuem mit Gesuchen von Personen konfrontiert werden, die die Abstammung von einem der Stammgeschlechter der Korporation geltend machen. Nach der bisherigen Regelung des Korporationsbürgerrechts waren Gesuche um Aufnahme in das Korporationsregister relativ leicht zu beurteilen, da das Korporationsbürgerrecht an den Namen eines Stammgeschlechts sowie an das Bürgerrecht in der zugehörigen politischen Gemeinde gebunden war. Diese Bindung fällt nun weg; die

¹⁸⁷ BGE 117 Ia 107 E. 6b; BGer 5A_427/2022 vom 2. September 2022, E. 4.1 und 4.2 (in Bestätigung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 25. April 2022, GVP 2022 S. 75 ff.).

¹⁸⁸ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 25. April 2022, GVP 2022 S. 75 ff., E. 8.2.3 (bestätigt in BGer 5A_427/2022 vom 2. September 2022).

¹⁸⁹ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 25. April 2022, GVP 2022 S. 75 ff., E. 6.3 (bestätigt in BGer 5A_427/2022 vom 2. September 2022). Zur echten und unechten Rückwirkung vgl. HÄFELIN/ MÜLLER/ UHLMANN, Rz. 266 ff.; TSCHANNEN/ KERN/ MÜLLER, Rz. 555 ff.; TSCHENTSCHER, BSK BV, Art. 9 N 20.

Prüfung von Gesuchen um Eintragung ins Register wird damit für die Korporationen aufwendiger, insbesondere dann, wenn (wie im vorliegenden Gutachten empfohlen) die zeitliche Rückanknüpfung nicht an ein bestimmtes Stichdatum gebunden wird, sondern allen Personen die Möglichkeit des Erwerbs des Bürgerrechts eröffnet wird, die von einer gebürtigen Korporationsbürgerin oder einem gebürtigen Korporationsbürger abstammen, auch wenn diese Person mehrere Generationen zurückliegt. Für die Bindung des Korporationsbürgerrechts an einen Registereintrag liegen somit sachliche Gründe vor. Sie verstösst weder gegen das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) noch gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (Art. 5 BV).

These 8

Es ist grundsätzlich zulässig, dass die Korporationen eine Frist zur Bereinigung der Korporationsbürgerrechte ansetzen und für die Beurteilung der Korporationsbürgerrechte auf das Stichdatum vom 14. Juni 1981 abstellen.

A. Problemstellung

Neu soll das Korporationsbürgerrecht an einen Registereintrag gebunden werden (Art. 4 und Art. 5 Abs. 1 Ziff. 4 E-KorpG). Das Korporationsregister dient somit – anders als heute – nicht mehr lediglich der Erfassung der vollberechtigten, d.h. stimm-, wahl-, und nutzenberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürgern mit Wohnsitz im Korporationskreis (Art. 15 KorpG), sondern der Eintrag im Korporationsregister ist konstitutiv für das Korporationsbürgerrecht. Da in den bestehenden Korporationsregistern nicht alle Personen aufgeführt sind, die das Korporationsbürgerrecht nach bisherigem Recht mit Geburt erworben haben (Art. 10 KorpG) oder neu zur Eintragung berechtigt sind (Art. 32 Abs. 1 Ziff. 1–3 E-KorpG), müssen die Korporationen ihre Korporationsregister bereinigen¹⁹⁰. In der Übergangsbestimmungen von Art. 32 Abs. 1 E-KorpG ist festgelegt, dass sich die dazu gemäss dieser Bestimmung berechtigten Personen innert eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes im Korporationsregister eintragen lassen können. Die Beurteilung der *materiellen* Eintragungsvoraussetzungen in Art. 32 Abs. 1 Ziff. 1–3 E-KorpG war Gegenstand der Beurteilung von These 6 betreffend den gleichlautenden Art. 24 E-KAG. Hier soll noch der Frage nachgegangen werden, ob es zulässig ist, dass die Korporationen eine Frist zur Bereinigung der Korporationsbürgerrechte ansetzen.

B. Die Beurteilung der Eintragsfrist unter dem Blickwinkel von Treu und Glauben

Durch die veränderte Rechtslage droht Personen, die nach der bisherigen Regelung in Art. 10 KorpG das Korporationsbürgerrecht mit Geburt erworben haben, der Verlust ihres Korporationsbürgerrechts. Sofern sie nicht bereits im Korporationsregister eingetragen sind, müssen sie sich innert der Frist eintragen lassen; verpassen sie dies, verlieren sie ihr Korporationsbürgerrecht unwiderruflich. Es gilt daher zu überprüfen, ob Art. 32 Abs. 1 E-KorpG mit dem Grundrecht auf Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9 BV) vereinbar ist.

Ausgangspunkt ist der Rechtsgrundsatz, dass es keinen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung gibt¹⁹¹. Es entspricht dem demokratischen Strukturprinzip, dass Erlasse jederzeit

¹⁹⁰ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 10.

¹⁹¹ BGE 145 II 140 E. 4.

geändert werden können¹⁹². Zugleich darf sich die Rechtsdynamik aus Rücksicht auf die Rechtsunterworfenen nicht völlig ungebremst entfalten¹⁹³; eine vertrauens- und rücksichtsvolle Begegnung von Staat und Privatpersonen gebietet es, Letztere vor unvermittelten und weitreichenden Erlassänderungen zu schützen¹⁹⁴. Unter Umständen können deshalb nach Treu und Glauben angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein¹⁹⁵. Ein grundrechtlicher Anspruch auf einen schonenden Übergang in eine neue Rechtslage besteht dann, wenn die Rechtsetzung bei den Normadressaten zuvor berechnete Erwartungen weckte¹⁹⁶. Es besteht mit anderen Worten Anspruch auf einen gewissen Schutz des Kontinuitätsvertrauens¹⁹⁷. Das Gewicht des Kontinuitätsvertrauens beurteilt sich danach, wie stark das neue vom alten Recht abweicht, nach der allgemeinen Akzeptanz der Rechtsänderung, der Intensität eines Eingriffs in bestehende Rechtspositionen und der Nähe zu grundrechtssensitiven Lebensbereichen¹⁹⁸.

Die bisherige Regelung des Korporationsbürgerrechts ist zweifellos geeignet, bei den Normadressaten ein berechtigtes Vertrauen in den Fortbestand der Rechtslage zu wecken. Allgemein betrachtet, ist das Bürgerrecht ein durch das öffentliche Recht vermittelter Status, der sich grundsätzlich nicht ohne eigenes Zutun der betroffenen Person ändert, sondern über das ganze Leben hinweg stabil bleibt. Wer einmal ein bestimmtes Bürgerrecht erworben hat, muss in der Regel nicht damit rechnen, dessen unvermittelt und ohne eigenes Zutun wieder verlustig zu gehen. Dies gilt auch für das Korporationsbürgerrecht im Kanton Nidwalden: Es war nach der bisherigen Regelung so ausgelegt, dass es mit Geburt erworben wird und über das ganze Leben erhalten bleibt. Es steht somit ausser Frage, dass aufgrund von Art. 9 BV eine angemessene Frist für die Eintragung im Korporationsregister gewährt werden muss.

Angesichts der bestehenden Vertrauensgrundlage und angesichts der Intensität des mit der neuen Regelungen verbundenen Eingriffs in bestehende Rechtspositionen erscheint die Frist von einem Jahr in Art. 32 Abs. 1 E-KorpG unangemessen kurz. Wie gesagt ist das Bürgerrecht in der Regel ein stabiler Status; es besteht für Personen mit einem bestimmten Bürgerrecht in der Regel kein Anlass, sich andauernd zu vergewissern, dass die Voraussetzungen für die Beibehaltung des Bürgerrechts noch erfüllt sind. Zwar erscheint durchaus beachtenswert, dass das Korporationsbürgerrecht denjenigen Personen, die nicht im Korporationskreis wohnen, keine unmittelbaren Vorteile bringt, da sowohl die politischen Rechte innerhalb der Korporation wie auch die Berechtigung zum Bezug eines Korporationsnutzens an den Wohnsitz im Korporationskreis gebunden sind. Insofern ist der Verlust des Bürgerrechts für Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Korporationskreises nicht mit gravierenden Nachteilen verbunden. Andererseits bedeutet das Verpassen der Eintragsfrist aber den definitiven Verlust des Korporati-

¹⁹² KRADOLFER, SG-Komm. BV, Art. 9 N 111.

¹⁹³ KRADOLFER, SG-Komm. BV, Art. 9 N 111.

¹⁹⁴ Vgl. KRADOLFER, SG-Komm. BV, Art. 9 N 59, 64.

¹⁹⁵ BGE 145 II 140 E. 4; BIAGGINI, Art. 9 N 19; KRADOLFER, SG-Komm. BV, Art. 9 N 113.

¹⁹⁶ KRADOLFER, SG-Komm. BV, Art. 9 N 111.

¹⁹⁷ Zum Begriff des Kontinuitätsvertrauens siehe KRADOLFER, SG-Komm. BV, Art. 9 N 112.

¹⁹⁸ KRADOLFER, SG-Komm. BV, Art. 9 N 112.

onsbürgerrechts nicht nur für sie, sondern auch für ihre Nachkommen. Daran ändert auch die (Wieder-)Verlegung des Wohnsitzes in den Korporationskreis nichts mehr. Angesichts der Folgen einer verpassten Registrierung innert der Frist muss diese länger angesetzt werden.

Der Grundsatz von Treu und Glauben macht es nach der hier vertretenen Auffassung auch erforderlich, hinsichtlich der Information der betroffenen Personen nicht auf irgendwelche Fiktionen (fingierte Kenntnis der Veröffentlichung der Frist im Amtsblatt) abzustellen, sondern einen realistischen Ansatz zu verfolgen. Massgebend erscheint also, ob mit der Übergangsregelung gewährleistet ist, dass zumindest ein Grossteil der betroffenen Personen eine realistische Chance hat, rechtzeitig Kenntnis von der neuen Regelung zu erlangen und die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Dabei muss unterschiedlichen Lebenslagen Rechnung getragen werden; zu beachten ist insbesondere, dass die von der Regelung in Art. 32 Abs. 1 E-KorpG betroffenen Personen nicht nur im Kanton Nidwalden wohnhaft sind, sondern in der ganzen Schweiz und auch international verstreut leben. Diese Personen werden über aktuelle Rechtsentwicklungen im Kanton in der Regel weniger gut informiert sein als die Nidwaldner Wohnbevölkerung; auch sie haben aber Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens.

U.E. sollte gestützt auf die Überlegungen eine Frist von mindestens fünf Jahren für die Eintragung ins Korporationsregister gewährt werden. Dadurch wird gewährleistet, dass sich auch Personen, die erst zu einem späten Zeitpunkt über informelle Kanäle oder per Zufall von der neuen Regelung erfahren, noch ins Korporationsregister eintragen lassen können. Zwar bedeutet dies für die Korporationen eine längere Dauer der Umstellung und einen grösseren Aufwand. Dies erscheint angesichts des hohen Gewichts des Kontinuitätsvertrauens im vorliegenden Fall aber gerechtfertigt. Es erscheint auch nicht gänzlich unmassgeblich, dass der Kanton und die Korporationen ihrerseits lange gebraucht haben, sich an die neue Rechtslage anzupassen: Der Geschlechtergleichheitssatz wurde vor mehr als vierzig Jahren in die Verfassung aufgenommen, und BGE 132 I 68, mit dem eine Regelung des Korporationsbürgerrechts analog derjenigen des Nidwaldner Korporationsgesetzes für verfassungswidrig erklärt wurde, liegt bald zwanzig Jahre zurück. Zwar ist in Rechnung zu stellen, dass die verfassungsrechtlichen Unklarheiten betreffend das Gesetzgebungsverfahren in Korporationsangelegenheiten den Revisionsprozess stark verzögert haben (und, so lassen es jedenfalls die Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens vermuten, noch weiter verzögern werden). Dennoch erscheint es mit Blick auf Treu und Glauben unangemessen, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern nur eine kurze Frist von einem Jahr zur Anpassung an die neue Rechtslage zu gewähren, wenn Kanton und Korporationen ihrerseits Dekaden gebraucht haben, um die Gleichstellung der Geschlechter im Bereich des Korporationsbürgerrechts umzusetzen.

C. Die Beurteilung der Eintragsfrist unter dem Blickwinkel der Geschlechtergleichstellung

Die Übergangsregelung in Art. 32 Abs. 1 E-KorpG bewirkt, dass sich zahlreiche Personen nachträglich als Korporationsbürgerinnen und -bürger ins Korporationsregister eintragen lassen können, die das Korporationsbürgerrecht aufgrund der Ungleichbehandlung der Geschlechter gemäss der bisherigen Regelung in Art. 8 ff. KorpG verloren oder gar nicht erst erworben haben. Die Befristung hat aber zur Folge, dass dieses Recht nur für einen beschränkten Zeitraum besteht. Bei Personen, die aufgrund der bisherigen Regelung nicht (mehr) Korporationsbürgerinnen oder -bürger sind, steht dabei nicht der Schutz des Vertrauens in Frage, sondern vielmehr die tatsächliche Umsetzung des Gleichstellungsauftrags. Die mit Art. 32 Abs. 1 E-KorpG angestrebte Gleichstellung der Geschlechter würde ins Leere laufen, wenn die nachträgliche Eintragung an Bedingungen gebunden würde, die *de facto* dazu führen,

dass ein Grossteil der berechtigten Personen das Recht auf nachträgliche Eintragung nicht wahrnehmen kann. Die Dauer der Eintragsfrist muss daher so bemessen sein, dass zumindest ein Grossteil der betroffenen Personen eine realistische Chance hat, rechtzeitig Kenntnis von der neuen Regelung zu erlangen und die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Die in Art. 32 Abs. 1 E-KorpG vorgesehene Eintragsfrist von einem Jahr erscheint dafür zu kurz; es kann diesbezüglich auf die Ausführungen in Abschn. B verwiesen werden.

These 9

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung der Übergangsbestimmungen des Korporationsgesetzes sind diese rechtskonform und stellen die Gleichbehandlung von Mann und Frau umfassend sicher.

Hinsichtlich dieser These kann vollumfänglich auf die Ausführungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern bei These 6 verwiesen werden.

Zusatzfragen

A. Gegenstand von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV

1. Welche Regelungen im neuen Korporationsgesetz fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs.1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV?

U.E. ist die Abgrenzung zwischen der Korporationsaufsicht und dem Korporationsgesetz, über das in Anwendung von Art. 56 KV die Korporationsbürgerinnen und -bürger entscheiden, in den bestehenden Entwürfen in weiten Teilen adäquat. Folgende Bestimmungen des Korporationsgesetzes sind u.E. eher der Aufsicht zuzuordnen:

- Art. 2 E-KorpG betreffend die Selbständigkeit der Korporationen.
- Art. 3 E-KorpG betreffend die Erlasse der Korporationen.
- Die Grundsätze der Haushaltsführung (Art. 20 E-KorpG) sowie die grundlegenden Anforderungen an das Rechnungswesen (Art. 21 E-KorpG).
- Die Bedingungen, unter denen die Ausrichtung eines Korporationsnutzens beschlossen werden darf (Art. 23 Abs. 2 E-KorpG).
- Bei Art. 14 ff. E-KorpG betreffend die Organisation der Korporationen ist zu differenzieren: Die grundlegenden Bestimmungen zur Organisation der Korporationen fallen u.E. eher in den Bereich der Aufsicht. Dazu gehören die Mindestanforderungen an die Organisation der Korporationen (obligatorische Organe) sowie die wichtigsten Zuständigkeiten der verschiedenen Organe der Korporationen. So ist die Festlegung der Korporationsversammlung als oberstes Organ der Korporationen (Art. 14 Abs. 1 E-KorpG) sowie deren Zuständigkeit für den Erlass der Korporationsordnung, die Wahl des Korporationsrates und die Genehmigung der Jahresrechnung (Art. 14 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 E-KorpG) eher der Aufsicht zuzuordnen. Das gleiche gilt für die Festlegung des Korporationsrates als vollziehende und verwaltende Behörde der Korporationen und als deren Vertretung nach aussen (Art. 16 E-KorpG). Die weitergehenden Bestimmungen zur Organisation können unter Anwendung von Art. 56 KV in einem kantonalen Korporationsgesetz erlassen werden.
- Zu differenzieren ist auch bei den Übergangsbestimmungen betreffend das Korporationsbürgerrecht: Die Mindestanforderungen hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter, der Frist für die Eintragung ins Korporationsregister und der Publikation der Eintragsfrist fallen u.E. in den Bereich der Aufsicht. Die weitergehenden Bestimmungen zum Korporationsbürgerrecht fallen unter Art. 56 KV, soweit dieses auf kantonaler Ebene geregelt wird.

2. Fällt die Regelung des Korporationsbürgerrechts in den Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV?

Die Regelung des Korporationsbürgerrechts fällt in den Bereich der Aufsicht, sofern es sich um materielle rechtliche Bestimmungen handelt, die verfassungsrechtliche Vorgaben in Bezug auf die Regelung des Korporationsbürgerrechts konkretisieren. In den Bereich der Aufsicht fallen insbesondere die folgenden Bestimmungen:

- Eine Vorschrift, wonach bei der Regelung von Erwerb und Verlust des Korporationsbürgerrechts nicht nach Geschlecht und Zivilstand unterschieden werden darf (Art. 8 Abs. 2 und 3 BV).

- Die Vorschrift in den Übergangsbestimmungen betreffend das Korporationsbürgerrecht, wonach sämtlichen Frauen, die am 14. Juni 1981 gelebt und in diesem Zeitpunkt nur deshalb nicht Korporationsbürgerinnen waren, weil sie infolge Heirat ihr angestammtes Korporationsbürgerschlecht oder Bürgerrecht der massgebenden politischen Gemeinde verloren haben, sowie deren Nachkommen die Möglichkeit zu geben ist, in das Korporationsbürgerrecht (wieder) aufgenommen zu werden (Art. 32 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 E-KorpG). Es handelt sich dabei um eine Konkretisierung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) bei der Regelung des Korporationsbürgerrechts.
- Der von der Regierung vorgeschlagene Zusatz, wonach sich *unmittelbare* Nachkommen von Frauen, die ihr angestammtes Korporationsbürgerrecht infolge Heirat verloren haben und die vor dem 14. Juni 1981 verstorben sind, ebenfalls ins Korporationsregister eintragen lassen können¹⁹⁹.
- Gegebenenfalls die hier zur umfassenden Realisierung der Gleichberechtigung der Geschlechter empfohlene Regelung, wonach zur Eintragung ins Korporationsregister alle Personen berechtigt sind, die den Nachweis der Abstammung von einem der Nidwaldner Stammgeschlechter gemäss Art. 6 E-KorpG erbringen können, unabhängig von Geschlecht und Zivilstand ihrer Vorfahren²⁰⁰.
- Die (Mindest-)Frist zur Eintragung ins Korporationsregister (Art. 32 Abs. 1 E-KorpG).
- Die Vorschrift, wonach sich die Frist zur Eintragung bei Personen, die bei Inkrafttreten des neuen Korporationsgesetzes bereits gelebt, jedoch das 18. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, bis zum Ende des 19. Altersjahrs verlängert (Art. 33 Abs. 2 E-KorpG).
- Vorschriften hinsichtlich der Publikation der Frist zur Eintragung ins Korporationsregister.

In den Anwendungsbereich von Art. 56 KV fallen hingegen die Voraussetzungen zum Erwerb des Korporationsbürgerrechts (Art. 5 E-KorpG), die Regelung der Nidwaldner Stammgeschlechter, die das Korporationsbürgerrecht vermitteln (Art. 6 E-KorpG), die Regelung von Untergang, Verzicht und Nichtigkeit (Art. 9 E-KorpG) sowie der Voraussetzungen zur Wiedereinbürgerung (Art. 10 E-KorpG) und schliesslich die Regelung der massgebenden Gemeindebürgerrechte (Art. 32 Abs. 2 E-KorpG). Ebenso in den Anwendungsbereich von Art. 56 KV fallen die Übergangsbestimmungen betreffend die Übertragung bestehender Registrierungen (Art. 30 E-KorpG) und den Ausschluss mehrerer Korporationsbürgerrechte (Art. 31 E-KorpG). Auch das Verfahren für die Eintragung gemäss Art. 7, 8 und 33 Abs. 1 E-KorpG fällt (vorbehältlich der Mindestfrist für die Einreichung des Eintragungsgesuchs) in den Anwendungsbereich von Art. 56 KV.

¹⁹⁹ RR NW, interner Bericht E-KAG, S. 9.

²⁰⁰ Siehe oben, These 6, Abschn. C.3.

B. Delegation von Gesetzgebungskompetenzen im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV

1. Inwiefern ist im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV bzw. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV die formell-gesetzliche Delegation der Gesetzgebungskompetenz an ein Gremium zulässig, das sich aus stimmberechtigten Korporationsbürgerinnen und -bürgern zusammensetzt (z.B. Gesetzgebungskommission oder Vereinigung der Nidwaldner Korporationen)?

Wie es aus der Fragestellung bereits hervorgeht, fällt die Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an eine Gesetzgebungskommission der Korporationen oder die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen zunächst *nur im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV* in Betracht. Bestimmungen, die der kantonalen Aufsicht über die Korporationen zugeordnet werden können, fallen nicht darunter. Zu den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen gehören u.E. auch materielle Vorschriften, die das übergeordnete Recht in Bezug auf die Korporationen konkretisieren. Dazu zählen insbesondere Bestimmungen, die eine grundrechtskonforme Regelung des Korporationsbürgerrechts sicherstellen. Auch die grundlegenden Anforderungen an die Organisation der Korporationen (obligatorische Organe und deren wichtigste Zuständigkeiten) können der kantonalen Aufsicht zugeordnet werden.

Im Anwendungsbereich von Art. 56 Abs. 1 KV ist sodann Art. 60 Abs. 1 KV zu beachten. Diese Bestimmung enthält verschiedene materielle Gesetzesvorbehalte, die als Delegationsschranke wirken. In diesen Bereichen darf sich der Landrat seiner Gesetzgebungskompetenzen demnach nicht durch Delegation entledigen. Zu den grundlegenden Bestimmungen über die Rechtstellung von Personen, die gemäss Art. 60 Abs. 1 Ziff. 1 KV (vorbehältlich des obligatorischen Referendums der Korporationsbürgerinnen und -bürger) vom Landrat zu erlassen sind, gehört die weitergehende Regelung des Korporationsbürgerrechts, soweit diese auf kantonaler Ebene erfolgt. Hingegen sind die weitergehenden Bestimmungen zur Organisation der Korporationen nicht von Art. 60 Abs. 1 KV erfasst, da Art. 60 Abs. 1 Ziff. 2 KV nur verlangt, dass die *grundlegenden* Bestimmungen über die Organisation der öffentlichen Gewalten vom Landrat erlassen werden. Der Erlass der weitergehenden Bestimmungen zur Organisation der Korporationen könnte daher grundsätzlich an ein Gremium der Korporationen delegiert werden. Dies erscheint u.E. allerdings nicht empfehlenswert (siehe sogleich unten, Frage B.2).

2. **Dürfen Regelungen, die nicht von Art. 60 Abs. 1 KV erfasst sind, an ein entsprechendes Gremium delegiert werden?**

Dies erscheint uns nicht ausgeschlossen, obgleich ein gesetzgebendes Gremium der Korporationen in ihrer Gesamtheit in der kantonalen Verfassung nicht vorgesehen ist²⁰¹. Ob die Normierung eines solchen Gremiums sinnvoll ist, erscheint u.E. hingegen eher zweifelhaft. Dies zum einen deshalb, weil einer Delegation an ein gesetzgebendes Gremium der Korporationen aufgrund von Art. 37 Abs. 2 BV und Art. 60 Abs. 1 KV enge Grenzen gesetzt sind. Zum anderen würde das aufgrund von Art. 56 KV ohnehin schon komplexe Verfahren der Gesetzgebung bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten noch weiter verkompliziert. Es wäre dann auf kantonaler Ebene nicht nur zwischen dem Anwendungsbereich von Art. 56 KV und der kantonalen Aufsicht über die Korporationen zu unterscheiden, sondern es müsste im Anwendungsbereich von Art. 56 KV weiter unterschieden werden zwischen den Bestimmungen, die vom Landrat zu erlassen sind, und denjenigen, die rechtmässig an ein gesetzgebendes Gremium der Korporationen delegiert wurden. Dazu besteht u.E. umso weniger Anlass, als die

²⁰¹ Siehe oben, These 4 Abschn. A.2.

Verfassung bereits auf anderem Weg angemessene Mitwirkungsrechte der Korporationen bei der Gesetzgebung in Korporationsangelegenheiten vorsieht (Antrags- und Gegenvorschlagsrecht der Korporationsräte und der Korporationsbürgerinnen und -bürger).

3. Müssten diese delegierten Regelungen gestützt auf Art. 56 Abs. 1 KV ebenfalls einer (obligatorischen) Urnenabstimmung unterbreitet werden?

Soweit es sich um kantonales Recht handelt, das gestützt auf Art. 56 Abs. 1 KV von den Korporationsbürgerinnen und -bürgern erlassen wird, erscheint uns eine Abstimmung zwingend, denn Art. 56 Abs. 1 KV dient ja gerade dem Zweck, den einzelnen Korporationsbürgerinnen und -bürgern angemessene *direktdemokratische* Mitwirkungsrechte bei der Regelung von Korporationsangelegenheiten auf kantonalen Ebene zuzusichern²⁰².

4. Bei welchen Regelungen im neuen Korporationsgesetz wäre eine entsprechende Delegation zulässig?

Zulässig wäre die Delegation im Bereich organisationsrechtlicher Bestimmungen, soweit es nicht um grundlegende Bestimmungen geht, die der Aufsicht zuzuordnen sind (siehe Beantwortung der Zusatzfrage A.1., 5. Spiegelstrich). Die Regelung des Korporationsbürgerrechts darf aufgrund von Art. 60 Abs. 1 Ziff. 1 KV nicht delegiert werden; ausgenommen sind Vorschriften von untergeordneter Bedeutung, etwa zum genauen Inhalt des Korporationsregisters (Art. 4 Abs. 2 E-KorpG).

5. Darf die Regelung zum Korporationsbürgerrecht an ein entsprechendes Gremium delegiert werden?

Nein, siehe Frage B.4.

6. Welche Gesetzgebungsarbeiten dürfen einer Gesetzgebungskommission bzw. der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen übertragen werden?

Hinsichtlich der Gesetzgebungsarbeiten im eigentlichen Sinne – also der Ausarbeitung von Erlassen und deren Verabschiedung zuhanden der Urnenabstimmung der Korporationsbürgerinnen und -bürger – kann auf das bisher Gesagte verwiesen werden. Denkbar erscheint darüber hinaus, dass eine Gesetzgebungskommission der Korporationen bzw. die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen im Anwendungsbereich von Art. 56 KV *Erlassentwürfe zuhanden des Landrats* ausarbeitet. Dies wäre auch in denjenigen Bereichen möglich, in denen eine Delegation aufgrund von Art. 60 Abs. 1 KV ausgeschlossen ist. Da die kantonale Verfassung kein Antragsrecht der Vereinigung der Nidwaldner Korporationen vorsieht, ist diese jedoch nicht berechtigt, von sich aus einen Erlassentwurf auszuarbeiten und diesen dem Landrat resp. der Staatskanzlei (Art. 13 Abs. 1 WAG) als Antrag einzureichen; vielmehr müsste die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen wohl im Einzelfall vom Landrat mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs beauftragt werden. Dafür wäre u.E. eine Grundlage in einem formellen Gesetz erforderlich.

²⁰² Siehe These 1 Abschn. B.2.b. und These 4 Abschn. B.1.

Verfassungsrechtlich weniger problematisch als die Übertragung von Gesetzgebungsarbeiten im eigentlichen Sinn erscheint die Übertragung von Aufgaben bei der Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen, die alle Korporationen betreffen (Art. 8 Abs. 2 Ziff. 1 E-KAG) sowie der Aufgabe als Kontaktstelle für den Kanton bei Geschäften, die mehrere Korporationen betreffen (Art. 8 Abs. 2 Ziff. 3 E-KAG). Die Übertragung solcher Aufgaben steht zu Art. 37 Abs. 2 BV und Art. 60 Abs. 1 KV nicht im Widerspruch²⁰³. Sie bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage.

C. Regelungskompetenz der Korporationen

1. Trifft es zu, dass Art. 56 Abs. 1 KV ausschliesst, dass die einzelnen Korporationen die gesetzlichen Regelungen im Anwendungsbereich von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV eigenständig erlassen?

Aufgrund des Wortlauts von Art. 56 Abs. 1 KV und dessen systematischer Stellung im Gefüge der kantonalen Verfassung sind verschiedene Lesarten der Bestimmung möglich. Art. 56 Abs. 1 KV könnte sowohl die Bedeutung eines zwingenden Auftrags zur Regelung der davon erfassten Korporationsangelegenheiten auf kantonaler Ebene zukommen wie auch eine blosser Ermächtigung enthalten, Korporationsangelegenheiten im Sinne von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BV auf kantonaler Ebene zu regeln. Die historischen Materialien deuten eher nicht auf einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag. U.E. ist die Verfassung so auszulegen, dass gestützt auf Art. 56 KV kantonale Bestimmungen erlassen werden können, aber nicht müssen²⁰⁴.

Wird die Regelung des Korporationsbürgerrechts, der damit verbundenen politischen Rechte innerhalb der Korporationen, der Organisation der Korporationen und der Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter den einzelnen Korporationen überlassen, so kommt der kantonalen Aufsicht über die Korporationen freilich umso grösseres Gewicht zu. Es ist deshalb sinnvoll, die Vorgaben des übergeordneten Rechts (z.B. hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter) im Korporationsaufsichtsgesetz zu konkretisieren.

2. Darf der Kanton auf formell-gesetzliche Regelungen ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 56 Abs. 1 KV verzichten und die Regelungen den einzelnen Korporationen überlassen (allenfalls mit Genehmigungsvorbehalt)?

Um diese Frage zu beantworten, muss zunächst der Anwendungsbereich von Art. 56 KV geklärt werden. Auch bezüglich der erfassten Regelungsgegenstände sind verschiedene Lesarten von Art. 56 KV möglich. Art. 56 KV könnte sich einerseits auf sämtliche Bestimmungen des kantonalen Rechts betreffend das Korporationsbürgerrecht, die damit verbundenen politischen Rechte innerhalb der Korporationen, die Organisation der Korporationen und die Nutzung und Verwaltung der Korporationsgüter beziehen, soweit diese nicht der kantonalen Aufsicht zuzuordnen sind. Andererseits kann der Passus «die gesetzliche Regelung des Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern» so verstanden werden, dass kantonal einheitliche Regeln (vorbehältlich der Aufsicht) nur in einem Teilbereich der Korporationsangelegenheiten gemäss Art. 37 Abs. 2 BV zulässig sind, eben hinsichtlich des «Mitanteils und der Nutzung an Korporationsgütern». Darunter würden am ehesten Bestimmungen fallen, die direkt das Korporationsbürgerrecht als Grundlage des «Mitanteils» an Korporationsgütern und die Nutzung

²⁰³ Siehe aber die Überlegungen zur Verhältnismässigkeit unter These 4, Abschn. C.

²⁰⁴ Siehe eingehend These 1, Abschn. A.7.b.v.

des Korporationsvermögens betreffen. U.E. ist aus verschiedenen Gründen die erstgenannte Lesart vorzuziehen²⁰⁵. Eine kantonale Bestimmung zu den Korporationen ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 56 Abs. 1 KV ist dann eine solche, die der Aufsicht über die Korporationen zuzuordnen ist.

Grundsätzlich kann der Kanton u.E. auf materiellrechtliche Vorgaben z.B. zum Korporationsbürgerrecht auch verzichten und die Aufsicht dadurch ausüben, dass er die einzelnen Korporationsordnungen einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt. Aus Gründen der Rechtssicherheit erscheint es aber geboten, gewisse Vorgaben des übergeordneten Rechts im Korporationsaufsichtsgesetz zu konkretisieren. Damit lässt sich vermeiden, dass die Genehmigung von Bestimmungen der Korporationsordnung verweigert werden und der korporationsinterne Gesetzgebungsprozess von Neuem begonnen werden muss.

²⁰⁵ Siehe eingehend These 1, Abschn. A.7.b.v.

Materialienverzeichnis

Bericht der von dem Nationalrate niedergesetzten Kommission über die Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 7. Mai 1850, BBl 1850 II 227 (zit. Bericht KV NW 1850, BBl 1850 II)

Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1913 betreffend die eidgenössische Gewährleistung der Totalrevision der Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 27. April 1913, BBl 1913 V 333 (zit. Botschaft KV NW 1913, BBl 1913 V)

Totalrevision der Kantonsverfassung von 1965, Anmerkungen zum Entwurf der Verfassungskommission (undatiert; zit. Verfassungskommission, Anmerkungen zum Entwurf KV 1965)

Botschaft des Bundesrates vom 17. Dezember 1965 über die Gewährleistung der neuen Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald, BBl 1965 III 619 (zit. Botschaft KV NW 1965, BBl 1965 III)

Protokoll der Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Korporationsgesetzgebung, Sitzung vom 16. Oktober 1991 (Protokoll Komm. KorpG 16.10.1991)

Protokoll der Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Korporationsgesetzgebung, Sitzung vom 18. Oktober 1991 (Protokoll Komm. KorpG 18.10.1991)

Bericht der landrätlichen Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Korporationsgesetzgebung vom 4. November 1991

Bericht der landrätlichen Kommission für die Vorbereitung von Erlassen betreffend eine Reform von Regierung, Landrat und Landsgemeinde des Kantons Nidwalden vom 17. Juni 1996

SP Nidwalden, Gegenantrag vom 30. April 1996 zum Antrag des Landrates zur Änderung der Kantonsverfassung betreffend die kantonalen Gewalten und ihre Funktionen (Gegenantrag betreffend die Abschaffung der Landsgemeinde ohne Abbau von Volksrechten)

Botschaft des Bundesrates vom 27. Januar 1999 über die Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Luzern, Nidwalden, Glarus, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden und Aargau vom 27. Januar 1999 (zit. Botschaft KV NW 1998, BBl 1999 2514)

Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BüG) vom 3. März 2011, BBl 2011 2825 (zit. Botschaft BüG, BBl 2011)

Regierungsrat des Kantons Nidwalden, Korporationsaufsichtsgesetz, Bericht zur externen Vernehmlassung vom 5. September 2023, Geschäft Nr. 2014.NWSTK.79 (zit. RR NW, Bericht Vernehmlassung E-KAG)

Regierungsrat des Kantons Nidwalden, Korporationsgesetzgebung, Prüfung strittiger Rechtsfragen, interner Bericht vom 12. März 2024 (zit. RR NW, interner Bericht E-KAG)

Literaturverzeichnis

AMSTAD EDUARD, Die Verfassung des Kantons Unterwalden nid dem Wald vom 10. Oktober 1965, Wie ich ihren Werdegang erlebt habe, in: Historischer Verein Nidwalden (Hrsg.), Beiträge zur Geschichte Nidwaldens, Band 47, Stans 2012, S. 9–48.

ARNOLD MARTIN, Die privatrechtlichen Allmendgenossenschaften und ähnlichen Körperschaften, (Art. 59 Abs. 3 ZGB) nach dem Recht des Bundes und des Kantons Wallis, Diss. Freiburg 1987, Freiburg 1987.

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016.

BIAGGINI GIOVANNI, BV, Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017.

BUSER DENISE, Verfassungskonforme Quoten für Volkswahl-Mandate, in: Arioli (Hrsg.), Frauenförderung durch Quoten, Basel/Frankfurt am Main 1997, S. 187–230.

EHRENZELLER BERNHARD/ EGLI PATRICIA/ HETTICH PETER/ HONGLER PETER/ SCHINDLER BENJAMIN/ SCHMID STEFAN G./ SCHWEIZER RAINER J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023 (zit. BEARBEITER, SG-Komm. BV).

FRANK OSKAR, Die Korporationen von Nidwalden, in: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 1995, S. 539–545.

FREI NULA, Gleichheits- und Repräsentationsverständnisse im verfassungsrechtlichen Diskurs um «Frauenquoten», in: ZSR 2/2020 (139), S. 173–195.

GEISER THOMAS/ FOUNTOLAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 7. Aufl., Basel 2022 (zit. BEARBEITER, BSK ZGB I).

HÄFELIN ULRICH/ HALLER WALTER/ KELLER HELEN/ THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/ Basel/ Genf 2020.

HÄFELIN ULRICH/ MÜLLER GEORG/ UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020.

HANGARTNER YVO/ KLEY ANDREAS/ BRAUN BINDER NADJA/ GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.

HELG FELIX, Die schweizerischen Landsgemeinden, Ihre staatsrechtliche Ausgestaltung in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Obwalden, Diss. Zürich 2006, Zürich/ Basel/ Genf 2007.

HUG CHRISTIAN, in: Vereinigung der Nidwalner Korporationen (Hrsg.), Vereinigung der Nidwaldner Korporationen, Stans Mai 2019.

JAAG TOBIAS, Die Verordnung im schweizerischen Recht, in: ZBl 2011, S. 629–659.

JOLLER ELISABETH, Das verfassungsrechtliche Verbot der Geschlechtsdiskriminierung als Verbot der sexistischen Diskriminierung, Eine Studie über Art. 8 Abs. 2 und 3 der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2024.

KIENER REGINA/ KÄLIN WALTER/ WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

KÖLZ ALFRED, Quellenbuch zur neueren Verfassungsgeschichte, Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996 (zit. KÖLZ, Quellenbuch).

KRÄMER DANIEL, Politische Strukturen: Kanton, Gemeinden und Parteienbildung, in: Kanton Nidwalden (Hrsg.), Geschichte des Kantons Nidwalden, Von 1850 bis in die Gegenwart, Stans 2014, S. 24–32.

MOOR PIERRE/ FLÜCKIGER ALEXANDRE/ MARTENET VINCENT, Droit administratif, Volume I, Les fondements, Bern 2012.

MÜLLER GEORG/ UHLMANN FELIX/ HÖFLER STEFAN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., Zürich 2024.

ODERMATT FRANZ, Die Nidwaldner Verfassungen von 1803, 1815 und 1850 und ihre Kämpfe, in: Der Geschichtsfreund, Mitteilungen des hist. Vereins der fünf Orte Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug LXXXI. Band 1962, S. 261–298.

SÄGESSER THOMAS, Das konstruktive Referendum, Diss. Bern 1999, Bern 2000.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

TSCHANNEN PIERRE/ KERN MARKUS/ MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

WALDMANN BERNHARD, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Diskriminierungsverbote einerseits und der Rechtslage in den USA, in Deutschland, Frankreich sowie im europäischen Gemeinschaftsrecht andererseits, Habil. Freiburg 2003, Bern 2003.

WALDMANN BERNHARD/ BELSER EVA MARIA/ EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. BEARBEITER, BSK BV).

Abkürzungsverzeichnis

aArt.	alt Artikel (nicht mehr in Kraft stehende Fassung eines Verfassungs-, Gesetzes oder Verordnungsartikels)
Abschn.	Abschnitt
aBüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (Bürgerrechtsgesetz) vom 29. September 1952, ausser Kraft
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, ausser Kraft
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BG	Bundesgesetz
BGer	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BüG	Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) vom 20. Juni 2014 (SR 141.0)
bzw.	beziehungsweise
CH	Schweizerische Eidgenossenschaft
EG ZGB	Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch) des Kantons Nidwalden vom 24. April 1988 (NG 211.1)
E-KAG	Gesetz über die Organisation und die Aufsicht der Korporationen (Korporationsaufsichtsgesetz, KAG), Entwurf für die Vernehmlassung
E-KorpG	Gesetz über das Korporationsbürgerrecht, die Organisation und Verwaltung der Korporationen sowie die Nutzung des Korporationsvermögens (Korporationsgesetz, KorpG), Entwurf des Regierungsrates zur Information bei der Vernehmlassung des E-KAG
Fn.	Fussnote(n)

GEG UR	Gemeindegesezt des Kantons Uri vom 21. Mai 2017 (RB 1.1111)
GemG	Gesezt über Organisation und Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) des Kantons Nidwalden vom 28. April 1974 (NG 171.1)
GVP	Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug
KorpG	Gesezt über das Korporationsbürgerrecht, die Organisation und Verwaltung der Korporationen sowie die Nutzung des Korporationsvermögens (Korporationsgesezt) vom 26. April 1992 (NG 181.11)
KV	Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (NG 111)
KV UR	Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (RB Nr. 1.1101)
kWaG	Einführungsgesezt zum Bundesgesezt über den Wald (kantonaes Waldgesezt) vom 11. März 1998 (NG 831.1)
N	Note(n)
NG	Systematische Geseztessammlung des Kantons Nidwalden
RB	Urner Rechtsbuch
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SchIT	Schlusssteil
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StG	Gesezt über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesezt) vom 22. März 2000 (NG 521.1)
WAG	Gesezt über die politischen Rechte im Kanton (Wahl- und Abstimmungsgesezt) vom 26. März 1992 (NG 132.2)
vgl.	vergleiche

ZGB

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)