



Ergänzungsbotschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss über die Genehmigung der Statuten der Korporation Forren

1. Ausgangslage

1.1. Statuten vom Mai 2019

Die Korporation Forren hat am 23. Mai 2019 neue Statuten verabschiedet. In Art. 3 der Statuten wird die Berechtigung geregelt, Anteilhaberin oder Anteilhaber der Korporation zu werden. Die Bestimmung lautet wie folgt:

- ¹Jede natürliche Person kann Anteilhaber bei der Korporation Forren werden, die
1. das Bürgerrecht des Kantons Appenzell I.Rh. besitzt; Innerrhoder Bürger und deren Nachkommen, die das Bürgerrecht erst nach dem Jahre 1899 erworben haben, sind als Anteilhaber ausgeschlossen;
 2. im Korporationskreis Wohnsitz hat und
 3. Eigentümerin einer im Korporationskreis gelegenen, mit einem Wohnhaus überbauten und in die Korporation eingekauften Liegenschaft ist.

²Der Erwerb der Mitgliedschaft in der Korporation Ried durch einen Anteilhaber hat den Verlust seiner Mitgliedschaft in der Korporation Forren zur Folge.

³Riedgenossen können nicht als Anteilhaber der Korporation Forren aufgenommen werden.

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der Regelung in den bisherigen Korporationsstatuten. Sie wurde aber im Hinblick auf die Vornahme einer Totalrevision sprachlich neu gefasst.

Die Standeskommission überwies das Geschäft über die Genehmigung der neuen Statuten mit Botschaft vom 17. September 2019 an den Grossen Rat. An der Grossratssession vom 2. Dezember 2019 wurden die Statuten in erster Lesung behandelt. Verschiedene Grossrätinnen und Grossräte störten sich an der Regelung, dass nur Nachkommen von Personen Anteilhaberin oder Anteilhaber der Korporation werden können, die das Bürgerrecht bis zum Jahr 1899 erworben haben. Die Regelung wurde als diskriminierend kritisiert. Sie sei nicht mehr zeitgemäss. Es sei unverständlich, dass in der heutigen Zeit alteingesessene Bürgerinnen und Bürger gegenüber Innerrhoderinnen und Innerrhodern mit einem neueren Bürgerrecht noch bevorzugt würden. Die Regelung möge rechtskonform sein, sie könne aber nicht akzeptiert werden. Dem wurde entgegengehalten, dass es im Genehmigungsverfahren von Statuten um die Prüfung der Rechtmässigkeit gehe und nicht um einen politischen Entscheid. Der Grosse Rat beschloss, eine zweite Lesung durchzuführen und wünschte im Hinblick darauf weitere Abklärungen. Es wurde weiter angeregt, dass mit dem Vorstand der Forrenkorporation über die Angelegenheit gesprochen werden solle.

1.2. Änderung der ungenehmigten Statuten

Die Rechtslage wurde nochmals überprüft. Zudem wurde Kontakt mit dem Präsidium der Korporation Forren aufgenommen. Hinsichtlich der Beschränkung auf Familien, die das Bürgerrecht

bereits 1899 hatten, war der Entscheid der Forrengemeinde vom 23. Mai 2019 so deutlich, dass der Präsident nicht mehr darauf zurückkommen wollte. Hingegen war er bereit, der Forrengemeinde eine Präzisierung hinsichtlich der Abstammung vorzulegen.

Am 10. Juni 2021 nahm die Forrengemeinde die folgende Fassung von Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 an:

- ¹Jede natürliche Person kann Anteilhaber bei der Korporation Forren werden, die*
- 1. das Bürgerrecht des Kantons Appenzell I.Rh. besitzt und nachweist, dass sie in direkter Linie von einer Person abstammt, die 1899 das Innerrhoder Bürgerrecht hatte, wobei Adoptionen Geburten gleichgestellt sind,*
 - 2. ...*

Mit Schreiben vom 29. Juni 2021 ersucht die Korporation Forren um Genehmigung der Statuten vom 23. Mai 2019, unter Berücksichtigung der Änderung vom 10. Juni 2021 zu Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 der Statuten.

Die Prüfung des Grossen Rates für die Genehmigung der Statuten umfasst daher die Statuten, wie sie am 23. Mai 2019 angenommen wurden, und bezüglich Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 der Statuten die Fassung gemäss Beschluss der Forrengemeinde vom 10. Juni 2021.

2. Zugangsregelungen der Innerrhoder Korporationen

Die Ständekommission nahm auch den Auftrag für weitere Abklärungen im Zusammenhang mit den Beitrittsregelungen der Innerrhoder Korporationen auf. Sie liess eine Zusammenstellung zum Erfordernis des Bürgerrechts bei Korporationseintritten erstellen. Diese zeigt folgendes Bild:

Alle Korporationen im Kanton Appenzell I.Rh. setzen in persönlicher Hinsicht den Bestand des Kantonsbürgerrechts voraus.

Von 16 Holzkorporationen mit Statuten verlangen sieben den Bestand eines Bürgerrechts vor dem Jahr 1900. Die übrigen Holzkorporationen begnügen sich mit dem Kantonsbürgerrecht oder dem Gemeindebürgerrecht von Appenzell.

Bei den Flurkorporationen verlangt einzig die Korporation Forren den Bestand eines Bürgerrechts aus der Zeit vor 1900. Die Korporation Stiftung Ried verlangt, dass das Bürgerrecht mindestens seit 30 Jahren besteht, ausser im Falle eines durch Heirat erworbenen Bürgerrechts. Die Mendlekorporationen verlangen die Zugehörigkeit zu einer Rhode. Die Korporation Gemeinmerk Mettlen und die Korporation Rossweid Brülisau setzen den Bestand des Kantonsbürgerrechts voraus.

Verschiedene Holzkorporationen und die Flurkorporation Gemeinhölzli-Soll verfügen bis heute über keine eigentlichen Statuten. Es handelt sich allerdings fast durchwegs um kleine, übersichtlich strukturierte Korporationen, in denen der Bedarf nach Statuten naturgemäss etwas geringer ist. Über diese Korporationen lässt sich mit Bezug auf das Erfordernis des Bürgerrechts nichts Abschliessendes sagen.

Eine Zusammenstellung der bestehenden Regelungen über die bürgerrechtlichen Voraussetzungen liegt der Botschaft bei.

3. Zugangsregelung der Korporation Forren

An der Session vom 2. Dezember 2019 gab fast ausschliesslich die in den Statuten der Korporation enthaltene Zugangsregelung für Neueintretende zu reden. Diese wurde mit Beschluss der Forrengemeinde vom 10. Juni 2021 angepasst, allerdings mit Bezug auf die Abstammung von einer Person mit einem Innerrhoder Bürgerrecht aus der Zeit vor 1900 nur in Form einer redaktionellen Präzisierung. An der Abstammung und den zeitlichen Verhältnissen änderte sich nichts.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 der Statuten in der am 10. Juni 2021 angenommenen Fassung muss die aufnahmewillige Person das Bürgerrecht des Kantons Appenzell I.Rh. haben und nachweisen, dass sie in direkter Linie von einer Person abstammt, die 1899 das Innerrhoder Bürgerrecht hatte, wobei Adoptionen Geburten gleichgestellt sind.

Mit der ersten Anforderung werden Personen mit einem ausserkantonalen Bürgerrecht von der Aufnahme in die Korporation ausgeschlossen. Die zweite Anforderung schränkt den Personenkreis faktisch auf Familien mit einem alten Bürgerrecht ein. Diese beiden Einschränkungen sind auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Nur im Falle einer fehlenden Rechtmässigkeit kommt eine Verweigerung der Genehmigung durch den Grossen Rat in Frage.

3.1. Rechtliches

Art. 37 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hält zunächst fest, dass niemand wegen seiner Bürgerrechte bevorzugt oder benachteiligt werden darf, um dann ausdrücklich festzuhalten: «Ausgenommen sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über die Beteiligung an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sehe etwas Anderes vor.»

Mit der Ausnahmeregelung nach Art. 37 Abs. 2 BV, zweiter Satz, wird bewusst Bezug genommen auf die altrechtlich organisierten Körperschaften in verschiedenen Kantonen, darunter auch in Appenzell I.Rh. Die beim Erlass der neuen Bundesverfassung bestehenden Zutritts- und Beteiligungsregelungen der Korporationen, die vielfach auf dem Bürgerrecht beruhen oder an das Bürgerrecht anknüpfen, konnten damit als bundesrechtskonform weitergelten.

Zu beachten sind zwei Einschränkungen: Zum einen kann das kantonale Recht die in Art. 37 Abs. 2 BV, zweiter Satz, enthaltene Relativierung des bürgerrechtlichen Gleichheitsgebots wieder aufheben oder einschränken. Zum anderen verhält es sich gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts so, dass der Zugang zu Korporationen rechtsungleich ausgestaltet sein kann, nicht aber die Behandlung der Mitglieder untereinander. So beurteilte das Bundesgericht die Regelung, die Korporationsbürgerinnen und -bürger eines bestimmten Zivilstands von der Weitergabe des Korporationsbürgerrechts ausschloss, als nicht rechtmässig, da eine solche Regelung eine unzulässige Diskriminierung innerhalb der Korporation darstelle (BGE 132 I 68). Demgegenüber erachtete es die statutarische Regelung, nach welcher die Mitgliedschaft an ein bestimmtes Gemeindebürgerrecht geknüpft wird und aussenstehenden Dritten die Teilnahme versagte, für rechtmässig (BGE 117 Ia 107).

Das kantonale Recht von Appenzell I.Rh. enthält keine Regelung, mit welcher der Geltungsbereich von Art. 37 Abs. 2 BV, zweiter Satz, eingeschränkt wird. Die Statuten der hiesigen Korporationen dürfen daher den Zutritt so regeln, dass Personen wegen des Bürgerrechts unterschiedlich behandelt werden. Wird für den Beitritt zur Korporation eine Privilegierung bestimmter Bürgerinnen und Bürger gegenüber anderen vorgenommen, ist dies gestützt auf die Ausnahmebestimmung in der Bundesverfassung ausdrücklich zulässig.

Die Differenzierung bei der Mitgliedschaft muss nicht an das Kantonsbürgerrecht anknüpfen. Es ist mit anderen Worten nicht nur eine Bevorzugung wegen des Kantonsbürgerrechts gegenüber anderen Kantonsbürgerrechten möglich, sondern auch eine Besserstellung gewisser Gemeindebürgerrechte. Es sind auch Einschränkungen auf einen bestimmten Personenkreis möglich, wenn sich die Einschränkung am Bürgerrecht orientiert.

Das Bundesgericht hielt dazu in einem Fall, welcher eine Korporation aus dem Kanton Zug betrifft, fest, es sei nicht zu beanstanden, dass eine Korporation «die Aufnahme in die Korporation auf die Nachkommen (und allenfalls die Ehegatten) von Korporationsmitgliedern beschränken will. Vom Zweck der Korporation her, nämlich das Stammgut zu verwalten und aus dessen Ertrag das Nutzentreffnis an die Berechtigten auszurichten, stellt die Mitgliedschaft weitgehend ein Vermögensrecht dar. Für die Nachfolge in ein vermögensrechtliches Verhältnis kann ohne weiteres auf die verwandtschaftliche Beziehung bzw. die Ehe abgestellt werden (BGE 117 Ia 107).»

3.2. Beschränkung auf Innerrhoder Bürgerrecht

Soweit für die Anteilhaberschaft an der Korporation Forren das Landrecht von Appenzell I.Rh. vorausgesetzt wird und damit Personen mit einem anderen Schweizer Bürgerrecht ausgeschlossen werden, handelt es sich um eine klassische Bestimmung im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV. Es wird eine ungleiche Behandlung für den Zutritt zu einer Korporation vorgenommen, die ausschliesslich auf dem Bürgerrecht beruht. Dies verstösst wegen der Ausnahmeregelung in Art. 37 Abs. 2 BV nicht gegen das in der Bundesverfassung verankerte Diskriminierungsverbot. Die Beschränkung erweist sich als rechtmässig.

3.3. Beschränkung auf Familien mit altem Bürgerrecht

Für die politischen Rechte in Korporationen und die Beteiligung am Korporationsvermögen hebt Art. 37 Abs. 2 BV das Gleichbehandlungsgebot wegen des Bürgerrechts auf. Wer ein in einer bestimmten Weise eingegrenztes Bürgerrecht hat, darf anders behandelt werden als der übrige Personenkreis. Die Eingrenzung kann sich auf ein Gebiet beziehen, beispielsweise auf den Kanton oder eine Gemeinde, sie kann aber auch auf einer anderweitigen Zugehörigkeit beruhen. Bei den Korporationen sind dies häufig ein Kreis von Familien und deren Nachkommen. Dass sich die Korporationen hierbei regelmässig auf Familien und deren Nachkommen konzentrieren, ist kein Zufall: Geschichtlich betrachtet war genau dies bei den Korporationen lange Zeit das Kriterium schlechthin. Man wurde in eine bestimmte Familie hineingeboren und partizipierte damit automatisch an Rechten, welche dieser Familie als Teil einer Korporation zustanden. Man durfte bestimmte Flächen nach Massgabe gewisser Regeln nutzen.

Der Zweck der Korporationen bestand schon in früheren Zeiten darin, das übertragene Gut zugunsten eines begrenzten Kreises zu verwenden. Für viele Korporationen wurde die Rhodszugehörigkeit vorausgesetzt. Die auf dem Gebiet des inneren Landesteils von Appenzell I.Rh. gelegenen Gemeingüter wurden von alters her ausschliesslich von den Rhodsgenossinnen und -genossen der Innern Rhoden genutzt (Karl Dörig, Die Wald- und Flurkorporationen im Kanton Appenzell-Innerrhoden, Diss. 1970, S. 13). Diese Zielsetzung verfolgt die Korporation Forren im Kern noch heute. So hält Art. 2 der zu genehmigenden Statuten vom 23. Mai 2019 fest, dass die Korporation die Verwaltung und Bewirtschaftung des Forrenguts zum Nutzen der Anteilhaberinnen und Anteilhaber bezweckt. Gleichzeitig wird die Anteilhaberschaft auf die Nachfahren der Familien mit altem Bürgerrecht, die Rhodsgenossinnen und -genossen, abgestellt. Der ursprüngliche Zweck der Korporation wird mit der Regelung, dass nur Anteilhaberinnen oder Anteilhaber werden kann, wer den Nachweis der direkten Nachkommenschaft von einer Person, welche 1899 bereits das Innerrhoder Bürgerrecht hatte, in gerader Linie fortgeführt.

Die korporative Nutzung diente lange Zeit öffentlichen Wohlfahrtszwecken. Ärmere Korporationsgenossinnen und -genossen erfuhren durch die Nutzung der Korporationsgüter eine direkte und gezielte Unterstützung. Heute ist dieser soziale Zweck in den Hintergrund gerückt. Der heutige Nutzen der Anteilhaberinnen und Anteilhaber der Korporation Forren beruht in erster Linie auf ihren Anteilen aus den Baurechts- und Pachtzinsen der Korporation. Die Mitgliedschaft stellt heute weitgehend eine vermögensrechtliche Teilhabe dar. Wie auch das Bundesgericht anerkennt, kann für die Nachfolge in einem mehrheitlich vermögensrechtlichen Verhältnis ohne weiteres auf verwandtschaftliche Beziehungen abgestellt werden, also auf den Nachweis einer direkten Nachkommenschaft.

Die mit Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 der Statuten gewählte Einschränkung beruht sodann auch auf dem gleichen Mechanismus, wie ihn das Bundesgericht im Fall der Korporation Zug als rechtmässig erkannt hat: Die Möglichkeit der Mitgliedschaft wird mit dem Nachweis einer bestimmten Nachkommenschaft verbunden. Es ist kein Grund zu erkennen, weshalb dieses Vorgehen nicht rechtmässig sein sollte.

Dass die besagte Einschränkung als rechtmässig gilt, entspricht denn auch im Kanton einer langen rechtlichen Praxis. Der Grosse Rat hat solche Regelungen, die bei Korporationen des Kantons Appenzell I.Rh. regelmässig vorkamen und vorkommen, bisher stets vorbehaltlos genehmigt.

4. Weitere statutarische Regelungen

Die übrigen in Art. 3 der zu genehmigenden Statuten enthaltenen Regelungen, wie im Übrigen auch die weiteren statutarischen Bestimmungen, haben im Grossen Rat hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit zu keinen Bemerkungen Anlass gegeben. Bezüglich dieser Bestimmungen kann auf die Botschaft vom 17. September 2019 verwiesen werden.

5. Genehmigungsentscheid

Die Genehmigung von Statuten ist ein Rechtsakt und kein politischer Akt. Der Genehmigungsentscheid darf daher einzig auf rechtlichen Erwägungen beruhen. Politische Wünsche, beispielsweise das Bestreben, den künftigen Zugang zur Korporation allen Innerrhoder Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, dürfen beim Genehmigungsentscheid keine Rolle spielen.

Würden die Statuten der Korporation Forren nicht genehmigt, wäre ein solcher Entscheid förmlich zu verfügen. Es wäre ein schriftlicher Entscheid des Grossen Rates über die Gründe der Nichtgenehmigung zu verfassen. Für den Inhalt und die Form der Verfügung wäre das Büro verantwortlich. Der Genehmigungsentscheid könnte gerichtlich angefochten werden.

Es ist davon auszugehen, dass der Korporationsvorstand eine ablehnende Verfügung nicht akzeptieren und dagegen gerichtlich vorgehen würde. Im Falle eines gerichtlichen Erfolgs der Korporation würde voraussichtlich das Gericht die Statutengenehmigung direkt aussprechen. Würde die Korporation vor Gericht unterliegen, wären die neuen Statuten nicht genehmigt, und es bliebe grundsätzlich bei der Regelung gemäss den heutigen Statuten, allenfalls mit gerichtlich angeordneten Einschränkungen für die Anwendung.

6. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Ergänzungsbotschaft Kenntnis zu nehmen und die Statuten der Korporation Forren, unter Berücksichtigung der Änderung vom 10. Juni 2021, zu genehmigen.

Appenzell, 16. August 2021

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig

Beilagen:

- Statuten Korporation Forren, Fassung vom 10. Juni 2021
- Zusammenstellung über die bürgerrechtlichen Voraussetzungen für die Anteilhaberschaft an Korporationen