



**Teilrevision des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen  
(Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG), insbesondere betreffend Wohnsitzpflicht und Erlöschen des Richteramtes bei ausserkantonalem Wohnsitz**

Bericht und Antrag des Verwaltungsgerichts  
vom 13. November 2023

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss § 55 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zug (KV, BGS 111.1) kann das Verwaltungsgericht im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit dem Kantonsrat den Erlass von Gesetzen und Beschlüssen vorschlagen.

Das Verwaltungsgericht beantragt die Verankerung einer Bestimmung im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 162.1), welche die bisherige Gesetzesauslegung und Praxis explizit bestätigt, dass das Richteramt einer Person ex officio erlischt, sobald die Wählbarkeitsvoraussetzungen, insbesondere infolge der Verlegung des Wohnsitzes nach ausserhalb des Kantons Zug, nicht mehr bestehen.

Gleichzeitig wird eine Ergänzung der Bestimmung betreffend die Mitteilung von Entscheiden vorgeschlagen und die Behebung dreier störender Druckfehler im VRG unterbreitet.

Dazu erstatten wir Ihnen den vorliegenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste im Überblick
2. Ausgangslage: Wohnsitzpflicht der Gerichtsmitglieder
3. Erlöschen des Richteramts und Mitteilungspflicht bei ausserkantonalem Wohnsitz
4. Zusätzliche Änderung: Mitteilung behördlicher Entscheide
5. Zusätzliche Änderung: Behebung dreier Druckfehler
6. Finanzielle Auswirkungen
7. Zeitplan
8. Antrag

**1. Das Wichtigste im Überblick**

Durch eine Regelung im VRG soll gesetzlich klargestellt werden, dass das Bestehen des politischen Wohnsitzes im Kanton Zug nicht nur Wählbarkeitsvoraussetzung für ein Richteramt ist, sondern auch nach einer Wahl während der ganzen Amtsdauer für die Amtsausübung unabdingbar ist.

Weiter soll im VRG die bestehende Bestimmung über die Mitteilungspflicht von Entscheiden durch eine Regelung der Zustellung in Fällen der Vertretung ergänzt werden.

Zudem sind drei bestehende, störende Druckfehler im VRG zu beheben.

## **2. Ausgangslage: Wohnsitzpflicht der Gerichtsmitglieder**

Im Kanton Zug hängt die Wählbarkeit für das Amt eines vom Volk zu wählenden Mitglieds oder Ersatzmitglieds der Gerichte unter anderem vom Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten ab (§ 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 [Wahl- und Abstimmungsgesetz], WAG; BGS 131.1). Gemäss § 3 (Politischer Wohnsitz) erfolgt die Stimmabgabe am politischen Wohnsitz, nämlich in der Gemeinde, wo die oder der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist. Die zur Wahl vorgeschlagenen müssen am Tag, an dem die Wahlvorschläge eingereicht werden, im Stimmregister eingetragen sein (Abs. 2).

Im Jahr 2022 legte ein Mitglied des Verwaltungsgerichts infolge der Verlegung des Wohnsitzes nach ausserhalb des Kantons Zug sein Amt nieder. In der Folge waren einige Verfahren einer Revision zu unterziehen, da das Mitglied die Verlegung seiner persönlichen Papiere und damit das Erlöschen des politischen Wohnsitzes erst einige Monate nachher mitgeteilt hatte und demgemäss das Verwaltungsgericht gestützt auf die Gesetzeslage und die Praxis zum Schluss kam, dass es in diesen Fällen nicht mehr ordentlich besetzt gewesen war.

Dieser Fall war auch Gegenstand eines Berichts und Antrags der Justizprüfungskommission (JPK) vom 31. Oktober 2022 (Vorlage Nr. 3511.1 - 17175). In dem von der Justizprüfungskommission eingeholten Gutachten vom 21. Oktober 2022 zu den Rechtsfolgen des Wegzugs eines Gerichtsmitglieds während der laufenden Amtsperiode 2019–2024 (Beilage zur Vorlage Nr. 3511.1 - 17175 der JPK) kam Prof. Dr. iur. Paul Richli zum Schluss, dass im Kanton Zug allerdings nirgends explizit stehe, dass der für die Wahl vorausgesetzte Wohnsitz während der ganzen Amtsdauer aufrechterhalten werden müsse und das Amt somit ohne Rücktrittserklärung durch einen Wohnsitzwechsel ende. Es dränge sich die Frage auf, ob die offenbar unklare Rechtslage mittels Gesetzesänderung oder anderer Massnahmen für die Zukunft geklärt werden müsste. Gestützt darauf schlug die JPK in ihrem Bericht und Antrag vor, die Thematik bei Gelegenheit zusammen mit dem Verwaltungsgericht zu prüfen. Das Verwaltungsgericht behielt sich vor, diese Frage bei nächster Gelegenheit einer Klärung zuzuführen.

## **3. Erlöschen des Richteramts und Mitteilungspflicht bei ausserkantonalem Wohnsitz**

Nach Art. 30 Abs. 1 BV hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht (BGE 144 I 37 E. 2.1). Weiter verlangt Art. 6 Ziff. 1 EMRK unter dem Aspekt des auf Gesetz beruhenden Gerichts einen justizförmigen, unabhängigen und unparteiischen Spruchkörper, der über Streitfragen auf der Grundlage des Rechts und in einem gesetzlich vorgesehenen Verfahren mit rechtstaatlichen Garantien entscheidet. Erforderlich sind insbesondere Vorschriften über die Einrichtung, Zusammensetzung, Organisation und Zuständigkeit des Gerichts. Somit garantieren Artikel 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK den Parteien insbesondere den Anspruch auf eine ordnungsgemässe Besetzung des Gerichts. Diese muss den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Der Anspruch auf ein auf Gesetz beruhendes Gericht ist namentlich verletzt, wenn ein Mitglied an einem Entscheid mitwirkt, nachdem es aus seinem Richteramt ausgeschieden ist (Urteil 1C\_235/2008 vom 13. Mai 2009 E. 3.2.1 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR; Urteil 2A.575/2005 vom 17. Januar 2006 E. 2.1.3; BGE 136 I 207 S. 218, E. 5.6). Die politischen Rechte in Bund, Kantonen und Gemeinden sind gemäss Art. 39 Abs. 2 Satz 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) grundsätzlich am Wohnsitz auszuüben. Dieser sog. politische Wohnsitz gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) ist in der Regel jene Gemeinde, wo der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist. Für in der Schweiz niedergelassene Stimmberechtigte stimmt

der politische Wohnsitz regelmässig mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz gemäss Art. 23 ZGB überein.

Es gibt verschiedene verfassungskonforme Auslegungsmöglichkeiten hinsichtlich des Wohnsitzerfordernisses, wie auch im oben erwähnten, von der JPK eingeholten Gutachten festgestellt worden ist. Doch sollte das Stimmrecht nach Überzeugung des Verwaltungsgerichts in Übereinstimmung mit dem Obergericht und dem im Vorfeld ebenfalls begrüßten Regierungsrat nicht nur Voraussetzung für die Wählbarkeit sein, sondern auch für die Ausübung des Amts. Dies muss insbesondere für die Mitglieder des Verwaltungsgerichts gelten, die bei ihren Entscheidungen in besonderem Masse mit kantonalem Recht und mit den örtlichen Verhältnissen des Kantons vertraut sein müssen. Die Verbundenheit des Gerichts mit den um Rechtsschutz nachsuchenden Bürgerinnen und Bürgern ist überhaupt ein hohes Gut und wird durch die im Kanton Zug weiterhin geltende Volkswahl der Magistratspersonen untermauert. Daran ist somit auch in Zukunft ohne Weiteres festzuhalten. Gestützt darauf ist es zur Klärung der Rechtslage gesetzlich zu statuieren, dass ein Wegfall des politischen Wohnsitzes im Kanton Zug und damit des Stimmrechts in kantonalen Angelegenheiten automatisch zum Erlöschen des Amtes führt. Die betroffene Person hat diesfalls das Verwaltungsgericht sowie die Staatskanzlei umgehend zu benachrichtigen, damit die erforderlichen Schritte für eine Neubesetzung des Amtes erfolgen können. Mit dem Verlust des Stimmrechts und damit des Amtes sind der betroffenen Person zudem jegliche Amtshandlungen zu untersagen.

Inzwischen hat auch das Obergericht für die Zivil- und Strafrechtspflege in dieser Frage einen Handlungsbedarf bejaht und sich mit dem Verwaltungsgericht über die Verankerung einer für alle Gerichte geltenden gesetzlichen Regelung ins Einvernehmen gesetzt. Es ist unbedingt eine überstimmende Regelung für alle Richterämter im Kanton anzustreben.

Gestützt darauf schlägt das Verwaltungsgericht für seine Mitglieder und Ersatzmitglieder eine Neuregelung im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 162.1) vor, die klar regelt, dass das Richteramt erlischt, wenn während der Amtsperiode der kantonale Wohnsitz aufgegeben wird. Die vorgeschlagene klare Regelung in einem Gesetz entspricht der bisherigen Praxis und soll zu Rechtssicherheit in dieser Frage führen. Es ist ohne Weiteres davon auszugehen, dass eine solche Bestimmung mit den Vorgaben der Kantonsverfassung vereinbar ist, da es sich nicht um eine Amtsenthebung handelt, sondern um eine Frage des Umgangs mit dem Wegfall der Wählbarkeitsvoraussetzungen (passives Wahlrecht und allfällige weitere Voraussetzungen) und damit dem Erlöschen des Amtes.

Demgemäss ist in einem neuen § 55b VRG festzulegen, dass das Amt eines vom Volk gewählten Mitglieds oder Ersatzmitglieds des Verwaltungsgerichts erlischt, wenn es das Stimmrecht in kantonalen Angelegenheiten verliert (Abs. 1). Die betroffene Person meldet den Verlust ihres Stimmrechts umgehend dem Verwaltungsgericht sowie der Staatskanzlei (Abs. 2). Der betroffenen Person sind ab dem Zeitpunkt des Verlusts des für ihr Amt erforderlichen Stimmrechts jegliche Amtshandlungen untersagt (Abs. 3).

Dieser Gesetzesvorschlag des Verwaltungsgerichts für das VRG korrespondiert mit dem vom Obergericht vorgeschlagenen Wortlaut einer analogen Bestimmung für die Richter und Richterinnen der Zivil- und Strafrechtspflege in seiner Vorlage betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Organisation der Zuger Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Vorlage Nr. 3638.2 - 17500).

#### **4. Zusätzliche Änderung: Mitteilung behördlicher Entscheide**

In § 21 VRG ist die Mitteilung behördlicher Entscheide geregelt. Demgemäss ist der Entscheidung den Parteien durch die Post zuzustellen (Abs. 1). Die Eröffnung kann auf elektronischem Weg erfolgen, wenn die Partei ausdrücklich damit einverstanden ist (Abs. 1a). Teilentscheide sind möglichst gemeinsam zu eröffnen. Die Koordinationspflicht obliegt in der Regel der für das Leitverfahren zuständigen Behörde, namentlich der Baubewilligungsbehörde (Abs. 2). Wird ein Entscheid ausnahmsweise mündlich eröffnet, ist er schriftlich zu bestätigen und zuzustellen. In diesem Falle beginnt die Rechtsmittelfrist mit der Zustellung der schriftlichen Bestätigung zu laufen (Abs. 3). Erweist sich eine Zustellung als unmöglich, so hat die Mitteilung in Form der öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt zu erfolgen (Abs. 4).

Es geht beim folgenden Revisionsvorschlag um die Voraussetzungen für eine rechtswirksame Eröffnung von behördlichen Anordnungen und Entscheiden. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, gegenüber wem diese mitgeteilt werden müssen, um Rechtswirksamkeit zu erlangen. Im Gegensatz zu Gesetzes- und Verordnungserlassen sind Anordnungen und Entscheide den Adressaten oder ihren Vertretern in der Regel persönlich und individuell mitzuteilen. Dies geschieht im Normalfall per Post. Wenn nun in einem Verfahren eine Person gestützt auf eine ausdrücklich oder tatsächlich kundgegebene Vollmacht vertreten wird, darf die Mitteilung ausschliesslich an ihre Vertretung erfolgen und ist die Entgegennahme der Postsendung durch die bevollmächtigte Person der Vollmachtgeberin bzw. dem Vollmachtgeber vorbehaltlos zuzurechnen. Gleichzeitig beginnen im Falle eines gültigen Vertretungsverhältnisses allfällige Fristen grundsätzlich erst zu laufen, wenn eine Anordnung in den Machtbereich des Vertreters gelangt ist, d.h. eine Zustellung an die vertretene Person genügt grundsätzlich nicht. An diese verfahrensrechtliche Verpflichtung ist die Behörde so lange gebunden, als sie nicht von der vertretenen Person ausdrücklich über den Widerruf des Mandatsverhältnisses informiert worden ist. Selbstverständlich kann auch die als Vertreter bzw. Vertreterin bestellte Person ihr Mandat niederlegen und dies dem Gericht mitteilen. Der Nachweis, dass ein wirksames Vertretungsverhältnis besteht bzw. nicht besteht, obliegt jener Partei, die sich darauf beruft (vgl. zum Ganzen etwa Plüss, in Griffel, Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, § 10 Rz 66 ff.).

In der aktuell gültigen Fassung des VRG ist zwar wiederholt vom Vertreter bzw. der Vertreterin einer Partei die Rede (vgl. §§ 11 Abs. 3, 27 Abs. 3), doch fehlt ausgerechnet in der Bestimmung über die rechtskonforme Eröffnung von Anordnungen und Entscheiden eine klare Regelung der im Falle eines Vertretungsverhältnisses korrekten Eröffnung. Dies hat in der Praxis schon zu Fragen und Zweifeln geführt. Es ist aus Sicht des Verwaltungsgerichts wichtig, die Bestimmung im VRG betreffend die Mitteilungspflicht schon wegen ihrer hohen verfahrensrechtlichen Bedeutung mit einer entsprechenden Klarstellung zu ergänzen.

Demgemäss wird beantragt, die Bestimmung von § 21 Abs. 1 mit folgendem Satz zu ergänzen: Ist eine Partei vertreten, so stellt die Behörde ihre Mitteilung der Vertretung zu, solange sie nicht über die Beendigung des Vertretungsverhältnisses unterrichtet worden ist.

#### **5. Zusätzliche Änderung: Behebung dreier Druckfehler**

Bei dieser Gelegenheit schlägt das Verwaltungsgericht dem Kantonsrat vor, drei seit der Geltung des VRG vom 1. April 1976 bestehende Druckfehler zu korrigieren. Diese werden zwar leicht überlesen, doch geziemt es sich trotzdem, dass sich das VRG in einer orthografisch korrekten Fassung präsentiert. Wie die Abklärungen ergeben haben, kann nur der Kantonsrat selber solche Korrekturen am Gesetzestext vornehmen, obwohl es sich ganz offensichtlich um einen sozusagen analogen Anwendungsfall von § 32 der Geschäftsordnung des

Verwaltungsgerichtes (GO VG, BGS 162.11) handelt. Gemäss dieser Bestimmung werden in Urteilen des Verwaltungsgerichts offenkundige Versehen, wie Schreibfehler, Rechnungsirrtümer und irrige Bezeichnung der Parteien, vom Gerichtsschreiber im Einverständnis mit dem Präsidenten und unter Mitteilung an die Parteien berichtigt.

Es handelt sich um folgende Druckfehler:

Erstens ist in § 52 VRG (Aufsichtsbeschwerde) in Absatz 1 das mit einem Druckfehler behaftete Wort «Aufsichtbeschwerde» durch «Aufsichtsbeschwerde» zu ersetzen.

Zweitens ist in § 54 VRG (Wahl) in Absatz 2 am Ende des zweiten Satzes ein Punkt anzubringen.

Drittens ist in § 71 VRG (Überprüfungsbefugnis) das mit einem Druckfehler behaftete Wort «Verwaltungsgericht» durch «Verwaltungsgericht» zu ersetzen.

## **6. Finanzielle Auswirkungen**

Es ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen.

## **7. Zeitplan**

14. Dezember 2023	Kommissionsbestellung (Überweisung an die erweiterte Justizprüfungskommission: § 19 Abs. 5 GO KR)
Dez. 2023/Jan. 2024	Kommissionssitzung
Januar/Februar 2024	Kommissionsbericht
21. März 2024	Kantonsrat, 1. Lesung
23. Mai 2024	Kantonsrat, 2. Lesung
30. Mai 2024	Publikation Amtsblatt
29. Juli 2024	Ablauf Referendumsfrist
24. November 2024	Allfällige Volksabstimmung
1. Januar 2025	Inkrafttreten

## **8. Antrag**

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 3639.2 - 17502 einzutreten und ihr in allen Teilen zuzustimmen.

Zug, 13. November 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Verwaltungsgericht des Kantons Zug

Der Präsident: Aldo Elsener

Der Generalsekretär: Patrick Trütsch