



An der Aa 6, Postfach, 6301 Zug  
Telefon 041 / 728 52 70

**Per E-Mail an:**

bianca.bulgheroni@zg.ch

Justizprüfungskommission  
des Kantons Zug  
Frau RA M<sup>Law</sup> Bianca Bulgheroni,  
In der Mühlematte 1  
6460 Altdorf

**Mitbericht des Verwaltungsgerichts  
zur Berichtsmotion betreffend Gerichtsanalyse und Anpassungsbedarf der Organi-  
sation der Zuger Justiz an zukünftige Herausforderungen vom 21. März 2023**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Frau Generalsekretärin

Zur Berichtsmotion mit dem Titel «Gerichtsanalyse und Anpassungsbedarf der Organisa-  
tion der Zuger Justiz an zukünftige Herausforderungen» richten wir gerne kurz folgende  
Ausführungen an Sie.

Mit der Berichts-Motion wird – kurz zusammengefasst – beantragt, eine umfassende Be-  
lastungs- und Bedarfsabklärung (Bericht mit Lösungsvorschlägen) an sämtlichen Gerich-  
ten inkl. Staatsanwaltschaft zu tätigen. Für diese Abklärung soll ein externes Projektma-  
nagement / Gutachter eingesetzt werden. Ziel der Abklärung sei das zeitgemässe und  
gute Funktionieren der Zuger Justiz mit den aktuellen und zukünftigen veränderten gesell-  
schaftlichen Bedürfnissen und Strukturen auch unter Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums.  
Es solle dabei auch ein Gesamtkonzept erarbeitet werden, welches auf die  
Bedürfnisse des Kantons Zug als starker und internationaler Wirtschaftsstandort an die  
Justiz eingehe. Es sollten dabei explizit auch die personellen Ressourcen auf anderen  
Funktionsstufen (Gerichtsschreibende, Sekretariat usw.) analysiert werden.

Begründet werden diese Forderungen damit, dass es in jüngster Vergangenheit im Kantonsrat diverse Vorstösse gegeben habe, welche die Organisation und Zusammenarbeit der Justiz betroffen hätten, so insbesondere die Motion betreffend Schaffung von Teilzeitpensen, die Neuausrichtung des ZMG und jüngst den Vorschlag betreffend Verschiebung der Aufsicht über die Willensvollstreckung zu einer richterlichen Behörde. Ebenfalls gehäuft hätten sich in letzter Zeit die Einsetzung von a.o. Ersatzrichtern. Ziel der umfassenden Analyse solle es sein, dass sich kurzfristige personelle Engpässe im üblichen Mass bewegten und nicht zur Regel würden. Weiter könnte für den Wirtschaftsstandort Zug ein Handelsgericht von grosser Bedeutung sein. Seit ca. 20 Jahren sei die Anzahl Richterstellen nur marginal angepasst worden, obwohl die Bevölkerungszahl im genannten Zeitpunkt sich von knapp 100'000 per Ende 2001 auf rund 130'000 per Ende 2022 erhöht habe. Dies habe mutmasslich auch Auswirkungen auf die Anzahl der zu erledigenden Fälle und / oder die Qualität der Erledigungen (Gerichtsschreiberjustiz). Das Modell der nur spärlich eingesetzten Ersatzrichter sei grundsätzlich zu hinterfragen. Diverse Gesetzesänderungen der letzten Jahre hätten insbesondere auch zu Mehraufwand an den Gerichten geführt, so z.B. das seit 1. Januar 2017 geltende Kindesunterhaltsrechts sowie die seit 1. Oktober 2016 in Kraft stehenden Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung. Hinzu kämen die erhöhten Begründungsanforderungen des Bundesgerichtes mindestens in gewissen Bereichen. Die Arbeit als Richter/in sei oft nicht nur fachlich komplex, sondern in vielen Fällen auch psychisch belastend. Es sei daher insbesondere zu prüfen, ob Beratungsmöglichkeiten (z.B. Polizeimodell PEER, Psychologische Erste Hilfe aus den eigenen Reihen) geschaffen werden sollten. Die Staatsanwaltschaft sei im Kanton Zug beim Obergericht angesiedelt, was kritisch zu hinterfragen sei. Weiter sei sicherzustellen, dass auch angesichts zukünftiger IT Projekte wie Justitia 4.0 die Zuger Justiz koordiniert und rechtzeitig die richtigen Investitionen tätige. Es sei auch der Raumbedarf der Justiz zu hinterfragen, nachdem Abteilungen der Staatsanwaltschaft externe Standorte hätten.

Zunächst ist festzustellen, dass die wenigsten der zur Begründung der Forderungen der Berichts-Motion angeführten Gründe und Entwicklungen die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug und damit das Verwaltungsgericht betreffen. Ohnehin könnte eine Analyse der Funktionalität der Verwaltungsrechtspflege letztlich nicht ohne Einbezug der ihr vorgeschalteten verwaltungsinternen Rechtspflege, d.h. der gemeindlichen und kantonalen Verfügungsinstanzen und damit insbesondere der obersten kantonalen Verwaltungsbehörde, d.h. des Regierungsrats, erfolgen. Davon abgesehen will sich das Verwaltungsgericht nicht zu einer allfälligen Verschiebung der Aufsicht über die Willensvollstreckung zu einer richterlichen Behörde, zur Einsetzung von a.o. Ersatzrichtern infolge kurzfristiger

personeller Engpässe an den anderen Gerichten, zur Frage der Schaffung eines Handelsgerichts, zum angeführten Mehraufwand an den Gerichten infolge des neuen Kindesunterhaltsrechts und der neuen Bestimmungen zur strafrechtlichen Landesverweisung und zur erneut aufgeworfenen Frage der Unterstellung der Staatsanwaltschaft und zu deren Raumbedarf äussern.

Hingegen nehmen wir gerne zu den anderen Punkten kurz wie folgt Stellung:

Tatsächlich hat es in jüngster Vergangenheit im Kantonsrat diverse Vorstösse gegeben, welche die Organisation und Zusammenarbeit der Justiz unter Einbezug des Verwaltungsgerichts betroffen haben, so insbesondere die Motion betreffend die Schaffung von Teilzeitpensen und die Neuausrichtung des Zwangsmassnahmengerichts (ZMG). Dies ist indes lediglich Beweis für die natürliche und bewährte Dynamik im zugerischen Gerichtsorganisationswesen. Dieses hat der einem stetigen Wandel unterworfenen materiellen, insbesondere bundesrechtlichen Gesetzgebung zu entsprechen. Wir sind überzeugt, dass sich in enger Zusammenarbeit mit den anderen Gerichten und dem Kantonsrat und seiner Justizprüfungskommission auch unter den bestehenden Strukturen und Abläufen immer wieder gute und nachhaltige Lösungen finden liessen und auch weiterhin finden lassen. So erwarten wir gerade auch in den beiden erwähnten Geschäften einen erfolgreichen Abschluss der im Kantonsrat hängigen Geschäfte. Jedenfalls aus der Sicht der Verwaltungsrechtspflege drängt sich eine entsprechende Analyse in keiner Weise auf. Als zielführender mit Blick auf ein frühzeitiges Erkennen und die Bewältigung der heutigen und künftigen Herausforderung der Justiz dürfte sich vielmehr die Pflege eines vermehrten Austausches zwischen den Leitungsorganen der Gerichte und der Justizprüfungskommission des Kantonsrats erweisen. Es dürfte grundsätzlich unbestritten sein, dass niemand Organisation, Belastung und Bedarf der Zuger Gerichtsinstanzen besser kennt als deren Leitungsgremien. Es würde deshalb befremden, wenn der Kantonsrat sich bei entsprechendem Informations- und Beratungsbedarf an externe Berater wenden würde, anstatt das Gespräch mit den Präsidien von Ober- und Verwaltungsgericht zu suchen.

Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang die Anmerkung, dass der Austausch mit unserem Gericht in letzter Zeit aus unserer Sicht nicht zufriedenstellend war. Insbesondere haben die JPK bzw. der Kantonsrat wiederholt das Verwaltungsgericht gänzlich übergangen (nicht zuletzt etwa bei der Zustellung der hier angesprochenen Berichts-Motion, die uns erst durch Intervention des Obergerichtspräsidenten überhaupt zur Kenntnis gebracht wurde) oder aber den Eindruck eines fehlenden Verständnisses für seine Stellung als

oberste kantonale Gerichtsstanz in Verwaltungssachen neben dem Obergericht als oberster kantonaler Gerichtsstanz in Zivil- und Strafsachen erweckt (so etwa im Zuge der Diskussionen um die Neuorganisation des Zwangsmassnahmengerichts).

Wenn sich in der Zivil- und Strafrechtspflege jüngst die Einsetzung von a.o. Ersatzrichtern als Folge kurzfristiger personeller Engpässe gehäuft haben mag, so gilt dies für das Verwaltungsgericht bekanntlich nicht. Hier besteht darum kein entsprechend begründeter Handlungsbedarf. Es genügt darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht ungeachtet der schon ein Jahr lang dauernden Vakanz einer nebenamtlichen Verwaltungsrichterin keinen Bedarf an ausserordentlichem Personal hatte. Mit den im Amt stehenden haupt- und nebenamtlichen Gerichtsmitgliedern und den Ersatzmitgliedern wie auch den normal budgetierten Gerichtsschreiberstellen konnte die Arbeitslast – dank einem besonderen Efort aller Beteiligten – trotzdem stets bewältigt und die Pendenzenlast sogar leicht reduziert werden. Dies gelang insbesondere dank der hohen Flexibilität und des vermehrten Einsatzes der verbleibenden nebenamtlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichts sowie auch der Ersatzmitglieder. Die bestehende Struktur von hauptamtlichen, nebenamtlichen und Ersatzmitgliedern beinhaltet also bereits ein «Auffangnetz», das sich gerade auch in ausserordentlichen Situationen bewährt und deshalb als besondere Stärke des Verwaltungsgerichts – das nota bene noch nie die Einsetzung von ausserordentlichen Ersatzrichtern beantragen musste – beizubehalten ist.

Dass seit ca. 20 Jahren die Anzahl Richterstellen ungeachtet des erheblichen Wachstums der Bevölkerungszahl nur marginal angepasst worden ist, trifft sicher auch für das Verwaltungsgericht zu. Wie der Kantonsrat und seine Justizprüfungskommission wissen, ist das Verwaltungsgericht dessen ungeachtet dank organisatorischer Verbesserungen und insbesondere dem vermehrten Einsatz der nebenamtlichen Mitglieder als Referenten wie Korreferenten stets genügend leistungsfähig geblieben, um die Geschäftslast in einem massvollen Rahmen zu halten. Es handelt sich hierbei um einen laufenden Prozess, in dem die Geschäftsleitung des Verwaltungsgerichts (hauptamtliche Gerichtsmitglieder und Generalsekretär) laufend miteinander im Gespräch sind und auch immer wieder bei Bedarf Anpassungen vornehmen. Wichtig ist hierbei primär das konstruktive interne Gespräch und auch das offene Ohr für Verbesserungsvorschläge aus den Reihen der Gerichtsschreibenden als hoch kompetente juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie auch unserer erfahrenen Kanzleisekretärinnen, ohne dass dabei aus unserer Sicht externe Berater nötig oder nützlich wären. Natürlich hat das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum grundsätzlich Auswirkungen auf die Anzahl und Komplexität der zu erledigenden Fälle

auch am Verwaltungsgericht und ist mit den Jahren denn auch die Anzahl der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber nach oben angepasst worden. Denn auf die Verfahrensdauer und auf die Qualität der Erledigungen soll und darf die Mehrbelastung durch mehr oder jedenfalls durch anspruchsvollere und komplexere Fälle natürlich keinen Einfluss haben. Abgesehen davon, dass es – ausser zwei Ersatzmitgliedern, worunter einem über 80-jährigen Arzt – am Verwaltungsgericht keine Laienrichterinnen und -richter mehr gibt, ist das fachliche Knowhow und die juristische wie gerichtliche Erfahrung bei den Gerichtsmitgliedern anerkanntermassen sehr hoch. Von einer unzulässigen Abhängigkeit von den Gerichtsschreibern und Gerichtsschreiberinnen kann nach unserer Überzeugung keine Rede sein. Denn konkret kommen am Verwaltungsgericht auf sieben haupt- und nebenamtliche Mitglieder sieben Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen (unter Einschluss des auch als Generalsekretär tätigen Gerichtsschreibers). Beim Bundesgericht liegt das Verhältnis bei 1:4. In Prozenten stehen am Zuger Verwaltungsgericht den seit vielen Jahren unveränderten ca. 400% Richterpensen (3 Vollämter plus der verrechnete Einsatz der Richter und Richterinnen im Nebenamt) mittlerweile 630% bzw. – unter Berücksichtigung des zur Hälfte dem Generalsekretariat gewidmeten Pensums von Patrick Trütsch – 580% Gerichtsschreiberpensen gegenüber. Aus der notwendigen und sinnvollen Arbeitsteilung zwischen den Gerichtsmitgliedern als Referenten bzw. Korreferenten und den Gerichtsschreibern und Gerichtsschreiberinnen als den hauptsächlichen Urteilsredaktoren und -redaktorinnen ergibt sich eine fruchtbare Teamarbeit, wobei die Verantwortung für das Urteil selbstverständlich bei den Richterinnen und Richtern verbleibt. Die gerichtsinterne Arbeitsteilung berührt also das Recht auf den gesetzmässigen Richter bzw. die gesetzmässige Richterin in keiner Weise, da die Urteile immer noch von den Richterinnen und Richtern selber gefällt werden. Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber müssen zudem die Möglichkeit haben, die ihnen zukommende beratende Stimme auszuüben. In der Hilfe bei der Erarbeitung der Entscheidanträge des Gerichts und vor allem in der Redaktion von Urteilen liegt gerade ihre eigentliche, ureigene Kernaufgabe. Immer aber – sei es im Gremium, sei es in der Zusammenarbeit mit den Gerichtsschreibern und Gerichtsschreiberinnen – haben sich die Richterinnen und Richter selber mit den Dossiers vertraut zu machen, die rechtlichen Fragen abzuwägen und sich eine unabhängige und eigenständige Meinung zu bilden. Wir sind überzeugt davon, dass von einer – darum etwa zu analysierenden – unzulässigen «Gerichtsschreiberjustiz» jedenfalls am Verwaltungsgericht, aber wohl auch an den anderen Zuger Gerichten, nicht gesprochen werden kann.

Dass die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter im Kanton Zug gemäss den Rechenschaftsberichten nur spärlich eingesetzt werden und darum das Modell der Ersatzrichterstellen

grundsätzlich zu hinterfragen sei, gilt für das Verwaltungsgericht sicher nicht. Denn für das Verwaltungsgericht sind die Ersatzmitglieder seit je, und zweifellos auch weiterhin, insofern von erheblicher Bedeutung, als insbesondere in den Fällen mit kurzfristig anzuberaumenden Verhandlungen, d.h. in den Fällen der Fürsorgerischen Unterbringung (FU), oft einzig der Rückgriff auf sie garantiert, dass das Gericht überhaupt rechtzeitig die innert fünf Arbeitstagen in einer Dreierbesetzung vorgesehenen Anhörungen und Entscheidungen durchführen kann. Auf die Ersatzmitglieder kann das Verwaltungsgericht darum auch in Zukunft nicht verzichten. Dies gilt umso mehr, als vom Bund geprüft wird, inskünftig fürsorgerische Unterbringungen nicht mehr nur auf Beschwerde hin, sondern generell frühzeitig und regelhaft, also auch ohne eingehende Beschwerde, einer juristischen Überprüfung auf ihre Rechtmässigkeit zu unterziehen (Bericht vom 2. August 2022 im Auftrag des Bundesamtes für Justiz zur Evaluation der Bestimmungen zur fürsorgerischen Unterbringung, S. 142). Dies würde zu einer erheblichen Erhöhung (ca. Verfünffachung) der Anzahl dieser Gerichtsverfahren und damit zu einer noch grösseren Angewiesenheit des Gerichts auf möglichst rasch verfügbare Mitglieder und Ersatzmitglieder führen.

Es trifft sicher zu, dass die oft nicht nur fachlich komplexe Arbeit als Richter/in manchmal auch psychisch belastend ist. Aufgrund unserer teilweise jahre- bzw. jahrzehntelangen Erfahrung sind wir aber überzeugt, dass die Richter und Richterinnen keine institutionalisierten Beratungsmöglichkeiten (z.B. Polizeimodell PEER, Psychologische Erste Hilfe aus den eigenen Reihen) benötigen. Gerade im kleinen Kanton Zug fühlen sich die Mitglieder der Justiz immer auch genügend nahe bei den sie wählenden Bürgerinnen und Bürgern. Zudem pflegt das Verwaltungsgericht eine vertrauens- und respektvolle Zusammenarbeit im Gremium und auf der Gerichtskanzlei. Aus all dem schöpfen Magistratspersonen wie Personal jederzeit auch Kraft und Bestätigung in ihrer Arbeit. Bei dieser Gelegenheit weisen wir gerne darauf hin, dass am Verwaltungsgericht bereits eine unseres Erachtens hervorragend funktionierende Kultur des Gesprächs und des Austausches besteht. Sowohl die Gerichtsmitglieder als auch die Mitarbeitenden suchen (und finden) bei juristisch oder psychisch anspruchsvollen Fällen gleichermassen bereits heute aktiv den Austausch, was allseits als sehr wertvoll und entlastend erachtet wird. Schliesslich ist auch zu bemerken, dass sich die psychische Belastung am Verwaltungsgericht letztlich kaum vergleichen lässt mit den doch wesentlich unmittelbareren Belastungen, denen die Angehörigen der Polizei zum Teil täglich ausgesetzt sind, so dass auch einleuchtet, dass zur Bewältigung unterschiedliche Strategien notwendig sind.

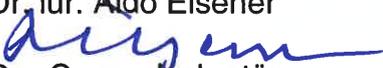
Was die Digitalisierung betrifft, so können wir mit Überzeugung sagen, dass die wichtigen zukünftigen IT Projekte wie insbesondere jenes von Justitia 4.0 in der Zuger Justiz und auch im Verhältnis zur kantonalen Verwaltung ausreichend koordiniert sind. Insbesondere wurde im Hinblick auf das gesamtschweizerische Projekt Justitia 4.0 ein kantonales Projekt Justitia 4.0 ab dem Budget 2024 in das Impulsprogramm von Digital Zug aufgenommen. Ferner wurde ein Ausschuss aus Vertretern der Verwaltung und des Ober- sowie Verwaltungsgerichts gebildet. Dieser Ausschuss hat die ersten Arbeiten – Definieren der Projektorganisation, Suchen eines Projektleiters, Gesetzgebung – bereits in Angriff genommen. Es ist darum bereits ausreichend gewährleistet, dass rechtzeitig das entsprechende Budget geplant und die notwendigen Arbeiten getätigt werden.

Was schliesslich den zukünftigen Raumbedarf des Verwaltungsgerichts betrifft, so ist bekannt, dass der Kantonsrat auch noch die letzten Weichenstellungen beschlossen hat, damit das Verwaltungsgericht seinen zukünftigen neuen, eigenen Gerichtssitz im dritten Quartal des Jahres 2025 beziehen können. Dafür sind wir dankbar. Das Theilerhaus beinhaltet in der laufenden Planung zwei Räume, die aktuell als Archivräume genutzt werden. Angesichts der fortschreitenden Digitalisierung der Justiz und dem damit verbundenen Abbau der physischen Aktenberge können diese Räume inskünftig auch als Büroräumlichkeiten genutzt werden. Diese Überlegungen flossen bei der Planung mit ein, weshalb die Räume so ausgebaut werden, dass sie später als Büro genutzt werden können. Weitere Analysen erübrigen sich aus Sicht des Verwaltungsgerichts damit.

Abschliessend beantragen wir Ihnen somit, die Berichts-Motion von Kurt Balmer, Mirjam Arnold, Benny Elsener, Isabel Liniger, Anastas Odermatt und Michael Riboni betreffend Gerichtsanalyse und Anpassungsbedarf der Organisation der Zuger Justiz an zukünftige Herausforderungen nicht erheblich zu erklären.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und Ihre Kenntnisnahme. Für ergänzende Ausführungen und Auskünfte stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Zug, 23. August 2023

Mit freundlichen Grüssen  
Für das Verwaltungsgericht  
Der Präsident:  
Dr. iur. Aldo Elsener  
  
Der Generalsekretär  
MLaw Patrick Trütsch  
