

ÄNDERUNG DES GESETZES
ÜBER DEN RECHTSSCHUTZ IN VERWALTUNGSSACHEN

(Teilrevision von § 55 betreffend Unvereinbarkeitsregelung
für die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes)

BERICHT UND ANTRAG DES VERWALTUNGSGERICHTES

VOM 28. MAI 2004

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Folgenden unterbreiten wir Ihnen Bericht und Antrag zu einer Teilrevision von § 55 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, BGS 162.1). Wir kommen damit einem Auftrag des Kantonsrats nach, der sich am 27. November 2003 für die Erheblicherklärung der von Kantonsrat Heinz Tännler am 20. März 2003 eingereichten Motion betreffend die Unvereinbarkeitsregelung für die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes (Vorlage Nr. 1105.1 - 11115) ausgesprochen hatte.

1. Das Wichtigste in Kürze

Die richterliche Unabhängigkeit beschlägt eine grundlegende staatsrechtliche Frage und den verfassungsmässigen Anspruch der Bürger und Bürgerinnen auf ein unabhängiges Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 Abs. 1 EMRK). Daraus, dass das Mitglied eines Gerichts noch einer anderen Beschäftigung nachgeht, darf keine Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit resultieren, weder durch Interessenkollisionen noch durch den Anschein einer Befangenheit. Der Gesetzgeber in Bund und Kantonen sieht deshalb durch das Statuieren genereller Unvereinbarkeiten mehr oder weniger strenge Voraussetzungen für aussergerichtliche Beschäftigungen von Richterinnen und Richtern vor, die über die einzelnen Ausstandsgründe hinausgehen. Insbesondere die Kumulation von richterlicher und anwaltlicher Tätigkeit kann zu problematischen Konstellationen führen, die die richterliche Unabhängigkeit in Frage stellen. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz regelt die Unvereinbarkeit in seinem § 55. Die

beantragte Teilrevision dieser Bestimmung soll nach dem Willen des Kantonsrats, der eine entsprechende Motion erheblich erklärt hat, diesbezüglich eine Verschärfung und Präzisierung, und gleichzeitig eine Klarstellung bringen.

2. Ausgangslage: Motion Heinz Tännler

Kantonsrat Heinz Tännler hatte mit seiner Motion vorgeschlagen, die Unvereinbarkeitsregel von § 55 Abs. 2 VRG wie folgt abzuändern: "Mitglieder des Verwaltungsgerichtes dürfen keine Vertretungen in Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsbehörden und dem Verwaltungsgericht übernehmen". Der Vorstoss richtete sich primär dagegen, dass sich nach geltendem Recht das Verbot zur Übernahme von Vertretungen vor den verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelinstanzen auch auf Büropartner und Mitarbeiter im Büro eines Verwaltungsrichters bzw. einer Verwaltungsrichterin erstreckt. Potenzielle Kandidaten als Mitglieder des Verwaltungsgerichtes könnten es sich solcherart aus beruflichen Gründen nicht leisten, mit einem Mandat als nebenamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichtes eine ganze Kanzlei oder Unternehmung für den ganzen Kanton in allen verwaltungsrechtlichen Verfahren zu blockieren. Damit werde aber die Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtes mit nebenamtlichen, fachlich versierten Richtern in Frage gestellt. Im Gegenzug zu dieser Lockerung der Unvereinbarkeitsregel nach § 55 Abs. 2 VRG sollte diese dafür nicht nur auf Rechtsanwälte und Geschäftsagenten angewendet, sondern auf sämtliche nebenamtlichen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen ausgedehnt werden, so beispielsweise auch auf Architekten oder Steuerexperten, die nach geltendem Recht vor Verwaltungsgericht als Rechtsvertreter nicht ausgeschlossen sind, da für die Vertretung vor Verwaltungsgericht kein Anwaltspatent erforderlich ist. Der Begriff "Geschäftsagent" sei im Übrigen ohnehin unklar.

Das Verwaltungsgericht hatte mit Bericht und Antrag vom 2. September 2003 die Erheblicherklärung der Motion von Heinz Tännler betreffend Unvereinbarkeitsregelung für die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes nach § 55 VRG und die Teilrevision der Bestimmung von § 55 Abs. 2 VRG im vorgeschlagenen Sinne beantragt (Vorlage Nr. 1105.2 - 11300). In gleichem Sinne äusserte sich auch der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 11. November 2003 zur Motion Heinz Tännler (Vorlage Nr. 1105.3 - 11345). An der Sitzung vom 27. November 2003 erklärte der Kantonsrat die Motion diskussionslos erheblich. Am 2. Dezember 2003 überwies der Regierungsrat die Motion an das Verwaltungsgericht zur Erledigung.

3. Erläuterung der Teilrevision

Unter dem Titel Unvereinbarkeit bestimmt § 55 VRG was folgt:

¹ Der Präsident und die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes können nicht gleichzeitig dem Regierungsrat, dem Kantonsgericht, dem Obergericht oder dem Einwohnerrat angehören, Beamte oder Angestellte des Kantons oder einer Gemeinde sein.

² Rechtsanwälte und Geschäftsagenten, die Mitglieder des Verwaltungsgerichtes sind, dürfen keine Vertretungen im Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsbehörden und dem Verwaltungsgericht übernehmen. Dasselbe gilt für Partner und Mitarbeiter ihres Büros.

³ Hauptamtliche Verwaltungsrichter dürfen nicht im Verwaltungs- oder Aufsichtsorgan privater Erwerbsgesellschaften sowie öffentlicher Anstalten und Dienstleistungsbetrieben tätig sein.

Kantonsrat Heinz Tännler schlug mit seiner Motion vor, die Unvereinbarkeitsregel von § 55 Abs. 2 VRG wie folgt abzuändern:

² Mitglieder des Verwaltungsgerichtes dürfen keine Vertretungen in Rechtsmittelverfahren vor den Verwaltungsbehörden und dem Verwaltungsgericht übernehmen.

Die vorgeschlagene Teilrevision des bislang nur die Rechtsanwälte und Geschäftsagenten betreffenden Unvereinbarkeitstatbestandes von § 55 Abs. 2 VRG soll zu einer Ausdehnung auf sämtliche Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter führen, wobei neu auch kein Unterschied mehr zwischen vollamtlichen und nebenamtlichen Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes gemacht wird. Dies bedeutet einerseits bis zu einem gewissen Grad eine Verschärfung und Präzisierung der Unvereinbarkeitsregelung, andererseits fallen gewisse Unklarheiten der bisherigen Regelung weg. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die anwaltliche Tätigkeit vermehrt in Richtung von partnerschaftlichen Kanzleien zu entwickeln scheint. Hinsichtlich des Verzichts auf die Unvereinbarkeitsbestimmung in Bezug auf die Partner und Mitarbeiter von Verwaltungsrichtern bzw. Verwaltungsrichterninnen ist zu beachten, dass weiterhin die gesetzlichen Ausstandsregeln gemäss §§ 41 ff. des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden vom 3. Oktober 1940 (GOG) i.V. mit § 9 VRG gelten, durch die Interessenkonflikte im Einzelfall wirksam ausgeschlossen werden können. Die Unparteilichkeit des Gerichts ist also weiterhin im selben Masse gewährleistet wie bis anhin.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass im Prinzip der grundrechtliche Anspruch auf ein unabhängiges Gericht selbst dann nicht verletzt würde, wenn ein als Verwaltungsrichter tätiger Anwalt auch Mandate in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten führen würde, solange die gültigen Ausstandsregeln im Einzelfall eingehalten wären. Erst recht wäre der rein grundrechtliche Anspruch auf ein unabhängiges, unparteiisches und unbefangenes Gericht in der Regel nicht verletzt, wenn lediglich Büropartner eines zugleich als Verwaltungsrichter tätigen Anwalts vor den verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelinstanzen Klienten vertreten würden, immer unter der Voraussetzung, dass die geltenden Ausstandsregeln beachtet werden. Dass das Zuger Recht aber auch weiterhin über den grundrechtlichen Anspruch auf einen unbefangenen Richter hinausgehen und die Ausübung eines Amtes als Verwaltungsrichter bzw. Verwaltungsrichterin zum Vorneherein als mit der Vertretung einer Partei im Rechtsmittelverfahren sowohl vor den Verwaltungsbehörden als auch vor Verwaltungsgericht selbst als unvereinbar erklären soll, erscheint dem Verwaltungsgericht als richtig. Damit wird das Vertrauen in die Unparteilichkeit des Gerichts gestärkt und eine unvoreingenommene Entscheidungsfindung des Verwaltungsgerichtes in erhöhtem Masse sichergestellt. In Bezug auf den bisher geltenden Ausschluss von Büropartnern und Mitarbeitern von nebenamtlichen Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes ist die vom Motionär vorgeschlagene Gesetzesänderung gerechtfertigt. Der Einwand ist berechtigt, dass es sich potenzielle Kandidaten und Kandidatinnen nicht leisten könnten, mit einem Mandat als nebenamtliches Mitglied des Verwaltungsgerichtes eine ganze Kanzlei oder eine ganze Unternehmung in allen verwaltungsrechtlichen Rechtsmittelverfahren im Kanton Zug zu blockieren. Es soll nicht ein Anwalt oder eine Anwältin quasi wegen der Umstände der hauptberuflichen Tätigkeit von einer Kandidatur zum Vorneherein „ausgeschlossen“ werden. Ein Verzicht auf die bisherige Unvereinbarkeitsbestimmung von § 55 Abs. 2 Satz 2 VRG ermöglicht es, dass auch Anwälte oder Anwältinnen ein Amt als nebenamtliche Verwaltungsrichterin oder als nebenamtlicher Verwaltungsrichter anstreben könnten, die seine/ihre Anwaltskanzlei zusammen mit einem oder mehreren Partnern führen. Hinzuweisen ist auch darauf, dass nach geltendem Recht ein nebenamtlicher Verwaltungsrichter in seiner Haupttätigkeit Mitarbeiter einer Versicherungsgesellschaft sein könnte, die ihrerseits nicht nur als Vertreterin einer Partei, sondern sogar selbst als Partei vor Gericht auftreten könnte, da diese Konstellation bislang von keiner Unvereinbarkeitsbestimmung ausgeschlossen wird, d.h. es gelten lediglich die üblichen Ausstandsbestimmungen. Schliesslich ist der bisher im Gesetz verwendete Begriff des „Geschäftsagenten“ zu wenig klar definiert und hat schon Anlass zu Unsicherheiten und Diskussionen gegeben.

Von einem Verzicht auf die Unvereinbarkeitsbestimmung bezüglich Büropartnern sind keine negativen Auswirkungen auf die verfassungsrechtliche Garantie der Unbefangenheit des Gerichts zu erwarten. In diesem Zusammenhang darf darauf hingewiesen werden, dass das Verwaltungsgericht schon bis anhin eine sehr strenge Ausstandspraxis verfolgt und stets von sich aus darauf geachtet hat, mögliche Interessenkollisionen der Mitglieder des Verwaltungsgerichtes zum Vornherein zu vermeiden. Dass ein als Anwalt tätiges Mitglied des Verwaltungsgerichtes, dessen Büropartner eine Partei vor dem Verwaltungsgericht vertreten würde, in den Ausstand zu treten hat, ist für das Gericht ohnehin eine Selbstverständlichkeit.

4. Auswirkungen

Die Teilrevision des VRG hat offensichtlich weder personelle noch finanzielle Auswirkungen zur Folge.

5. Inkrafttreten

Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dass diese Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach Annahme durch das Volk am Tage nach der Publikation im Amtsblatt in Kraft treten soll.

6. Anträge

Gestützt auf die obigen Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

1. auf die Vorlage Nr. 1240.2 - 11495 einzutreten und ihr zuzustimmen,

2. die erheblich erklärte Motion von Heinz Tännler (Vorlage Nr. 1105.1 - 11115) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 28. Mai 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DES VERWALTUNGSGERICHTES

Der Präsident: Dr. iur. Peter Bellwald

Der Gerichtsschreiber: Dr. iur. Aldo Elsener