



**Interpellation von Eusebius Spescha, Christina Bürgi Dellsperger und Markus Jans
betreffend Totalrevision der Verfassung des Kantons Zug
(Vorlage Nr. 1575.1 - 12473)**

Antwort des Regierungsrates
vom 11. März 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. August 2007 haben die Kantonsrätin Christina Bürgi Dellsperger, Zug, sowie die Kantonsräte Eusebius Spescha, Zug, und Markus Jans, Cham, eine Interpellation betreffend Totalrevision der Verfassung des Kantons Zug eingereicht. Die Interpellierenden halten fest, dass die Kantonsverfassungen der Nachbarkantone Luzern, Zürich und Schwyz in den vergangenen Jahren einer Totalrevision unterzogen worden seien bzw. unterzogen würden. Diese positiven Beispiele sollten den Kanton Zug, der sich noch mit einer Verfassung aus dem vorletzten Jahrhundert zufrieden geben müsse, dazu ermuntern, ebenfalls eine Totalrevision an die Hand zu nehmen.

Dazu stellen die Interpellierenden drei Fragen, die wir nachfolgend zusammengefasst beantworten:

1. *Ist der Regierungsrat bereit, die Totalrevision der Verfassung an die Hand zu nehmen?*
2. *Wenn Ja: Wie will der Regierungsrat vorgehen? Wie könnte eine Projektorganisation aussehen? Welchen Zeitplan sieht er vor?*
3. *Wenn Nein: Welche Gründe führen zu diesem Nein? Hat der Regierungsrat vor seinem Entscheid sich die Zeit genommen, die geltende Verfassung gründlich zu lesen? Ist der Regierungsrat nicht auch der Auffassung, dass ein Gleichziehen bezüglich neuer Verfassung mit den Kantonen Zürich, Luzern und Schwyz notwendig wäre? Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass der Kanton Zug wie die Kantone Zürich und Luzern zu einer Totalrevision in der Lage sein sollte?*

1. Der Regierungsrat hat sich schon mehrere Male mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Frühere Argumente gelten nach wie vor. Der Regierungsrat vertritt seit Jahren kohärent dieselbe Auffassung, die wir im Folgenden auflisten. Hatten Regierung und Parlament die Motion von Josef Blattmann, Neuheim, bezüglich einer Totalrevision der Verfassung des Kantons Zug (Protokoll des Kantonsrats [KR] 1967 - 1970, S. 231) im Jahre 1968 noch erheblich erklärt (Prot. KR 1967 . 1970, S. 458), beantragte der Regierungsrat mit Bericht vom 24. Januar 1984 in Zusammenhang mit der Motion der Kommission Huber sowie weiteren Vorstössen (Kantonsratsvorlage Nr. 5159), auf die Motion Blattmann zurückzukommen und sie nicht erheblich zu erklären. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates mit Beschluss vom 2. Juli 1987.

Zur Ablehnung der Motion Blattmann hielt der Regierungsrat damals fest:

„Über den Aufwand an Zeit und Mitteln, den ein solches Vorhaben beanspruchen würde, darf man sich allerdings keine falschen Vorstellungen machen. Da schon 1968 keine breite Bewegung hinter der Motion Blattmann stand und ihr Vorhaben auch heute nicht von einer solchen getragen wird, bekäme das Unternehmen einen etwas elitären Einschlag und würde ohne Zweifel viele Jahre in Anspruch nehmen. Dauer und Aufwand eines Totalrevisionsverfahrens verhalten sich nämlich erfahrungsgemäss umgekehrt proportional zur Stärke der dahinterstehenden politischen Impulse.“ „Entscheidend ist nun aber die realistisch-nüchterne Überlegung, dass von der sachlichen Notwendigkeit einer Totalrevision unserer Kantonsverfassung im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gesprochen werden kann“.

Und der Regierungsrat weiter:

„Schon die politische Motivation eines solchen Vorhabens stösst auf erhebliche Schwierigkeiten. Wenn auch die derzeitige Revisions skepsis eine Totalrevision unserer Verfassung an sich noch nicht zu verhindern brauchte, so ist nach den eidgenössischen und kantonalen Erfahrungen der beiden letzten Jahrzehnte doch auch klar, dass so allgemeine Motive wie die Überwindung der verbreiteten politischen Unzufriedenheit oder die vermehrte staatsbürgerliche Aktivierung der Bürgerschaft, insbesondere der Jugend, für die politische Begründung eines Totalrevisionsvorhabens heute nicht mehr ausreichen. Eine Totalrevision dürfte heute nur dann einige Erfolgsaussichten haben, wenn in breiten Kreisen das dringende Bedürfnis nach einer grundlegenden Erneuerung der Verfassung auf eine einigermaßen deutlich umschriebene Zielvorstellung oder eine neue tragende Leitidee hin vorhanden wäre. Davon konnte schon 1968 und kann auch heute im Kanton Zug nicht die Rede sein.“ „Hinzu kommt, dass sich die Verfassung von 1894 – bei all ihren aus heutiger Sicht nicht zu bestreitenden Mängeln – doch auch als weitgehend offenes, flexibles Grundgesetz erwiesen hat. Wichtige Vorhaben von Verfassungsrang sind ihr im Laufe der Zeit immer wieder in Form von Partialrevisionen eingefügt worden. Auch sind verschiedene Postulate des Motionärs – allen voran die Einführung des Frauenstimm- und –wahlrechts sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit – inzwischen verwirklicht worden. Auch heute hält es schwer, eine verfassungsrechtlich relevante Einzelfrage namhaft zu machen, die nicht im Verfahren der Partialrevision bewältigt werden könnte“.

Aus all diesen Überlegungen zog der Regierungsrat damals den Schluss, dass eine Totalrevision der Kantonsverfassung weder sachlich notwendig und sinnvoll sei, noch als zeitlich dringlich bezeichnet werden könne.

2. Der Bericht der vorberatenden Kommission zur endgültigen Ablehnung der Motion Blattmann vom 4. Februar 1987 (Kantonsratsvorlage Nr. 5980), der sich ebenfalls einlässlich mit der Verfassungsrevision auseinandersetzte, kam im Wesentlichen zum Schluss, dass in der Vergangenheit vor allem deshalb nur wenige Teilrevisionen nötig geworden seien, weil die Kantonsverfassung von 1894 vom Grundprinzip der „offenen Verfassung“ ausging.

„Dieses [Grundprinzip] besagt im Wesentlichen, dass in der Verfassung auf einen Katalog von Staatsaufgaben verzichtet wird, und dass demgegenüber mit einer Generalklausel dem Kantonsrat ein umfassendes Gesetzgebungsrecht zugesprochen wird (§ 41 Bst. b Kantonsverfassung), selbstverständlich unter dem Vorbehalt des Initiativ- und Referendumsrechts des Volkes. Die offene Verfassung enthält – etwas vereinfacht ausgedrückt – 'nur' all jene Bestimmungen, die für das Funktionieren der Staatsordnung notwendig sind (Einteilung des Kantons, Volksrechte, Behörden). Alles Übrige überlässt sie damit der politischen Auseinandersetzung,

den sich im Verlauf der Jahrzehnte wandelnden Anschauungen und Bedürfnissen der Generationen.“

Und weiter hält der Bericht fest:

„Eine knappe Würdigung der sich über mehrere Jahrzehnte erstreckenden politischen Auseinandersetzung um die Ausgestaltung des kantonalen Grundgesetzes führt zur heute wohl unbestrittenen Feststellung, dass das Schlussergebnis zur Basis einer gut funktionierenden und gleichzeitig effizienten Demokratie geworden ist. Das Volk verfügt über umfassende Mitwirkungsrechte bei der Staatsgestaltung, namentlich durch Proporzahlen der legislativen und exekutiven Behörden und durch die Teilhabe an Sachentscheidungen mittels des Initiativ- und Referendumsrechts. Gleichzeitig weist unser kantonales Staatswesen jene hohe Leistungsfähigkeit auf, die vom heutigen Staat allseits gefordert wird.“

3. Auf diese grundsätzlichen Überlegungen verwies der Regierungsrat auch in seiner Antwort vom 26. April 2005 (Vorlage Nr. 822.2/857.2/1317.2 - 11703) zur Interpellation von Eusebius Spescha vom 8. März 2005 betreffend Neuformulierung der Verfassung (Vorlage Nr. 1317.1 - 11677). Im Weiteren verwies der Regierungsrat auf den beträchtlichen personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwand, der mit einem solchen Grossprojekt unvermeidbar verbunden ist.

An seiner Sitzung vom 7. Juli 2005 schloss sich die überwiegende Mehrheit der Kantonsrätinnen und Kantonsräte der Auffassung des Regierungsrates an; das Geschäft wurde als erledigt abgeschlossen (Protokoll des Kantonsrats vom 7. Juli 2005, S. 1382).

4. Aus Sicht des Regierungsrates stellt sich die verfassungsrechtliche Situation heute unverändert dar, weshalb er auch auf die damalige Argumentation verweisen kann.

Auch heute drängt sich weder aus politischen noch aus rechtlichen Gründen eine Totalrevision der Kantonsverfassung auf. Ein Grundbedürfnis nach Erneuerung kann der Regierungsrat auch heute nicht ausmachen. Hinzu kommt, dass neuen Entwicklungen und Bedürfnissen durch Teilrevisionen immer wieder Rechnung getragen wurde und wird. Nicht zuletzt deshalb ist unsere Verfassung, jedenfalls materiell, aktuell geblieben. Sie entspricht grundsätzlich nach wie vor den politischen Gegebenheiten und Vorstellungen in unserem Kanton. Dem Regierungsrat sind auch keine staatspolitischen oder rechtlichen Probleme bekannt, die eine vollständige Neufassung der Kantonsverfassung als dringend notwendig erscheinen und den damit zwangsläufig verbundenen Aufwand rechtfertigen liessen.

Es bleibt auch zu beachten, dass durch eine Totalrevision über längere Zeit erhebliche Ressourcen gebunden wären, die in dieser Zeit für andere Projekte nicht zur Verfügung stünden. Denn ein solches Vorhaben setzt nicht nur eine sorgfältige und eingehende staatspolitische und rechtliche Prüfung jeder einzelnen Verfassungsbestimmung voraus; vielmehr müsste die Verfassung als Ganzes aufgrund eines breit abgestützten und grundsätzlichen, staatspolitischen und rechtlichen Diskurses neu überdacht und im Einzelnen völlig neu erarbeitet werden.

Die von den Interpellierenden als positives Beispiel genannte Verfassungsvorlage im Kanton Schwyz wurde von einem 27-köpfigen Verfassungsrat und unter Beizug von Experten Anfang 2006 in Angriff genommen. In verschiedenen Arbeitsgruppen wurden einzelne Bereiche bearbeitet; die entsprechenden Zwischenberichte lagen nach zwei Jahren vor. Der sich daraus ergebende Rohentwurf wird zurzeit von zwei externen Experten überprüft und dann entsprechend

überarbeitet. Danach soll die Vorlage der Regierung unterbreitet werden. Es ist davon auszugehen, dass die Vorlage im Jahre 2010 oder 2011, also nach vier oder fünf Jahren intensivster Arbeit, dem Stimmvolk vorgelegt werden kann. Auch die im Juni 2007 von den Stimmberechtigten angenommene total revidierte Kantonsverfassung Luzern hat eine insgesamt fünfjährige Erarbeitungsgeschichte hinter sich. Hier befasste sich ab April 2002 eine Kommission mit 21 Mitgliedern in 72 halbtägigen und 25 ganztägigen Beratungen und unter Beizug verschiedener Experten mit der Vorlage, bis die entsprechenden Empfehlungen im April 2005 der Regierung vorgelegt werden konnten.

Auch wenn der Aufwand für den Kanton Zug vielleicht etwas geringer ausfallen könnte, zeigt sich doch, dass die Totalrevision einer Verfassung einer intensiven Auseinandersetzung bedarf mit aufwändigen grundsätzlichen staatspolitischen Diskussionen und mit umfassenden und sorgfältigen rechtlichen Abklärungen.

5. Aufgrund all dieser Überlegungen erachtet es der Regierungsrat - wie bereits 1984 und 2005 - als richtig, ohne ausdrücklichen Auftrag des Parlaments oder des Volks das Grossprojekt einer Totalrevision der Kantonsverfassung im heutigen Zeitpunkt nicht in Angriff zu nehmen.

6. Bleibt die Frage, ob allenfalls eine rein redaktionelle Überarbeitung bzw. Nachführung sinnvoll und angezeigt wäre. Auch dies lehnt der Regierungsrat ab. Dies - analog der Argumentation im Bericht des Regierungsrates zu der vorerwähnten Petition Kiefer und der Interpellation Spescha vom 26. April 2005 (Vorlage Nr. 1317.2 - 11703) aus folgenden Gründen:

Redaktionelles, Formelles und Materielles einer einzelnen Bestimmung lassen sich kaum je voneinander trennen. Denn bei jeder Neu- oder Umformulierung stellt sich unweigerlich auch die Frage, ob damit nicht automatisch auch der Inhalt verändert oder zumindest tangiert wird. Und sobald materielles Verfassungsrecht auch nur betroffen ist, bedarf es einer der obligatorischen Volksabstimmung unterliegenden Vorlage. Allein schon die Diskussionen darüber, wann bzw. ob eine neue Formulierung rein redaktioneller Natur ist oder bereits einen materiellen Eingriff in Verfassungsrecht bedeutet, dürften beinahe uferlos und damit zeitlich, personell und damit auch finanziell äusserst aufwändig sein und letztendlich lediglich ein wenig bedeutendes Resultat zeitigen.

7. **Zusammenfassend** hält der Regierungsrat fest, dass er zurzeit aus staatspolitischer und rechtlicher Sicht weder eine Totalrevision der Verfassung noch deren blosse redaktionelle Nachführung als notwendig oder gar dringlich erachtet.

Ein solch teurer und mehrere Jahre dauernder Einsatz und Aufwand wäre auch deshalb nicht gerechtfertigt, als die Umsetzung von anderen Grossprojekten des regierungsrätlichen Schwerpunktprogramms 2005 - 2015 zur Zeit noch nicht abgeschlossen bzw. umgesetzt ist; zu erinnern ist hier insbesondere an die Umsetzung NFA und ZFA, an die Staatsaufgabenreform (STAR), Pragma, sowie an die Umsetzung der so genannten Rechtsweggarantie. Diese ebenfalls umfangreichen und anspruchsvollen Aufgaben binden bereits heute nicht nur Regierung und Parlament, sondern durch die gleichzeitige rigorose Stellenplafonierung auch die einzelnen Verwaltungseinheiten und ihre Mitarbeitenden ganz erheblich. Die Regierung will deshalb die verfügbaren Ressourcen auf die dringlicher anstehenden oder bereits in Angriff genommenen Grossprojekte konzentrieren.

Antrag:
Kenntnisnahme.

Zug, 11. März 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio