



**Motion von Andreas Hausheer
betreffend Vertretung der Kantonsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat gegen aus-
sen
(Vorlage Nr. 2293.1 – 14449)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 23. Februar 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen unseren Bericht und Antrag zur Motion, den wir wie folgt gliedern:

1.	Einleitung	1
2.	Gewaltenteilung	1
3.	Stellung des Kantonsrats	3
4.	Stellung des Regierungsrats	4
5.	Zusammenwirken der Staatsgewalten	6
6.	Derogatorische Kraft des Bundesrechts	7
7.	Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen	8
8.	Fazit	9
9.	Antrag	10

1. Einleitung

Kantonsrat Andreas Hausheer, Steinhausen, sowie Kantonsrat Heini Schmid, Baar, Mitunterzeichner, haben am 13. September 2013 die Motion betreffend Vertretung der Kantonsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat gegen aussen eingereicht.

An seiner Sitzung vom 26. September 2013 hat der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Am 25. Juni 2015 verlängerte der Kantonsrat die Frist zur Einreichung des Berichts und Antrags bis 31. Januar 2016.

2. Gewaltenteilung

2.1. Allgemeines

Der Grundsatz der Gewaltenteilung stellt «ein organisatorisches Grundprinzip der schweizerischen Demokratie» dar (ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, N 1410; YVO HANGARTNER, Parlament und Regierung, ZBI 11/1990, S. 475). Sowohl Bund als auch Kantone kennen die Dreiteilung der *Staatsfunktionen* (Rechtsetzung, Vollzug, Rechtsprechung), die durch die entsprechenden *Staatsorgane* ausgeübt werden (Parlament, Regierung, Gerichte). Im Kanton Zug sind die Staatsfunktionen und Staatsorgane in der Verfassung verankert (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1). Die gesetzgebende und aufsehende Gewalt übt der Kantonsrat aus (§ 38 Abs. 1 KV), die verwaltende und vollziehende Gewalt obliegt dem Regierungsrat (§ 47 Abs. 1 KV), die richterliche Gewalt den Schlichtungsbehörden, den Gerichten und der Jugendstrafrechtspflege (§§ 49 ff. KV). Die Kantonsverfassung statuiert zudem ausdrücklich die souveräne Gewalt: Das souveräne Volk übt seine Souveränitätsrechte teils selbst aus, teils überträgt es deren Ausübung sei-

nen Vertreterinnen und Vertretern (§ 30 KV). Dem souveränen Volk kommt letztlich die höchste demokratische Legitimation zu, unterliegt doch jede Verfassungsänderung dem obligatorischen Referendum (§ 31 Abs. 1 Bst. a KV und § 79 Abs. 3 KV). Weiter werden die verfassungsmässigen Rechte vom Volk ausgeübt durch Genehmigung oder Verwerfung der Gesetze, durch das Vorschlagsrecht (Initiative) sowie durch die Wahl der Mitglieder des Ständerats, des Kantonsrats, des Regierungsrats sowie der Gerichte (§ 31 Abs. 1 Bst. b–d KV). Mithin ist das Volk «mittelbarer oder unmittelbarer Ausgangspunkt aller staatlichen Macht» (ANDREA TÖNDURY, in: ISABELLE HÄNER / MARKUS RÜSSLI / EVI SCHWARZENEGGER [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 1 N 13).

2.2. Organisatorische Gewaltenteilung

Der Grundsatz der organisatorischen Gewaltentrennung bedeutet, «dass die drei Staatsgewalten auf drei verschiedene, voneinander unabhängige Organe übertragen werden» (HÄFELIN / HALLER / KELLER, a.a.O., N 1406), was in der Zuger Kantonsverfassung ausdrücklich verankert ist: Die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt sind getrennt. Keine Gewalt darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen (§ 21 Abs. 1 KV). Eine solch apodiktische Formulierung dieser Verfassungsbestimmung vermag indessen kein absolutes Modell der Gewaltenteilung zu verwirklichen (vgl. HANGARTNER, a.a.O., S. 476). Vielmehr ist das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung «einerseits durch den Grundsatz der Gewaltenteilung und andererseits durch das Zusammenwirken geprägt» (MATTHIAS HAUSER, in: ISABELLE HÄNER / MARKUS RÜSSLI / EVI SCHWARZENEGGER [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 50 N 11). Bezüglich Zusammenwirken der Staatsgewalten: vgl. Ziff. 5.

2.3. Personelle Gewaltenteilung

Der Grundsatz der personellen Gewaltentrennung besagt, dass die drei Staatsorgane personell voneinander getrennt sind. Niemand darf gleichzeitig Mitglied des Kantonsrats, des Regierungsrats oder eines Gerichts sein (§ 21 Abs. 2 KV; Unvereinbarkeit).

2.4. Gewaltenhemmung

Gemäss der amerikanischen Gewaltenteilungsidee der «checks and balances» soll staatliche Macht verteilt und kontrolliert werden. Das ist die Idee der Gewaltenteilung. Mit der Kontrolle staatlicher Macht ist auch eine Beschränkung derselben verbunden. Das Prinzip der Gewaltenhemmung verlangt, dass zwischen den verschiedenen Staatsgewalten ein Gleichgewicht hergestellt wird. Im schweizerischen Verfassungsrecht ist die Gewaltenhemmung indessen trotz (beziehungsweise gerade wegen) der grundsätzlichen Vorrangstellung des Parlaments sowohl beim Bund und als auch bei den Kantonen eher einseitig ausgestaltet (HÄFELIN / HALLER / KELLER, a.a.O., N 1416). Entsprechend der grundsätzlichen Vorrangstellung des Parlaments gegenüber der Regierung finden bedeutende Kontrollrechte (Interpellationen, Anfragen, Akteneinsichtsrechte etc.) des Parlaments gegenüber der Exekutive umgekehrt kein entsprechendes Gegenstück.

3. Stellung des Kantonsrats

Der Kantonsrat übt die *gesetzgebende und aufsehende Gewalt* aus (§ 38 Abs. 1 KV). In dieser Funktion kommen ihm gemäss § 41 Abs. 1 KV zahlreiche Obliegenheiten zu, so insbesondere das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung, mit Vorbehalt der Bestimmungen der §§ 33, 34 und 35 KV (Bst. b), die Oberaufsicht über die Behörden sowie über die Erhaltung und Vollziehung der Verfassung und der Gesetze (Bst. c), die Oberaufsicht über den Staatshaushalt (Bst. d) die Beschlussfassung über die Budgets und Nachtragskredite sowie die Genehmigung der Leistungsaufträge (Bst. h) und der Entscheid über Kompetenz-Streitigkeiten zwischen der vollziehenden und der richterlichen Gewalt (Bst. o), um nur einige der wichtigsten Befugnisse zu nennen.

Der Kantonsrat ist demnach verfassungsmässig betrachtet die **oberste gesetzgebende und aufsehende Gewalt im Kanton**.

3.1. Gesetzgebende Gewalt

Die grundlegende Rechtsetzung (Verfassungs- und Gesetzgebung) ist Sache des Parlaments (vgl. HANGARTNER, a.a.O., S. 480). Dies ergibt ausdrücklich aus § 38 Abs. 1 KV; die §§ 34 und 79 Abs. 2 KV regeln das entsprechende Gesetzgebungsverfahren.

3.2. Aufsehende Gewalt

Die Oberaufsicht steht dem Kantonsrat zu (§ 41 Abs. 1 Bst. c und d KV). Sie wird durch die Staatswirtschaftskommission und die Justizprüfungskommission des Kantonsrat ausgeübt (§§ 18 Abs. 2 und 19 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats [GO KR] vom 28. August 2014 [BGS 141.1]; im Einzelnen: TINO JORIO, Die Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, Ein Kommentar für die Praxis, Zürich/St. Gallen 2015, N 398 ff.).

Die Oberaufsicht umfasst konkret die Oberaufsicht über die Behörden sowie über die Erhaltung und Vollziehung der Verfassung und der Gesetze sowie die Oberaufsicht über den Staatshaushalt (§ 41 Abs. 1 Bst. c und d KV). «Die parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung ist im Unterschied zu derjenigen der Regierung von einer gewissen Distanz geprägt und punktuell. Es geht dabei vor allem um die politische Kontrolle im Sinne der politischen Verantwortlichkeit. Das Parlament ist mithin nicht etwa Oberregierung; vielmehr knüpft dessen Oberaufsicht an die Aufsicht der Regierung¹ an» (ANDREAS LIENHARD, Staats- und Verwaltungsrecht, S. 243, in: Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013). Oberaufsicht meint somit die umfassende Kontrolle des Kantonsrats über alle kantonalen Stellen bezüglich Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Plausibilität» (JORIO, a.a.O., N 400). Anhand dieser Kriterien, gemäss denen der Regierungsrat die Steuerung der Verwaltungstätigkeit vornimmt, beaufsichtigt das Parlament die Tätigkeit des Regierungsrats (vgl. nachfolgend Ziff. 4.4.).

Weiter stehen dem Parlament umfangreiche Informations- und Interventionsrechte zu. Jedes Ratsmitglied ist befugt, mittels Interpellationen vom Regierungsrat oder vom Gericht über jeden den Kanton betreffenden Gegenstand Auskunft zu verlangen. Der Persönlichkeitsschutz und die Geheimhaltung sind zu berücksichtigen (§ 50 Abs. 1 GO KR). Die Kommissionen dürfen in

¹ Vgl. dazu nachfolgend Ziff. 4.4.

sämtliche Akten des Beratungsgegenstands Einsicht nehmen. Alle kantonalen Stellen und kantonalen Anstalten erteilen den Kommissionen alle Auskünfte, die zur Erfüllung der Kommissionsaufgaben notwendig sind (§ 29 Abs. 1 GO KR). Vgl. zu den Informations- und Interventionsrechten des Parlaments auch LIENHARD, a.a.O., S. 231.

3.3. «Oberste Gewalt» des Staates?

Während die Bundesverfassung (BV; SR 101) die Bundesversammlung als «oberste Gewalt» (Art. 148 Abs. 1 BV)² beziehungsweise die Verfassung des Kantons Waadt den Grand Conseil (Grosser Rat) als «l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple» (Art. 91 Abs. 1 KV VD) ausdrücklich bezeichnen, findet sich in der Verfassung des Kantons Zug keine Bestimmung, die den Kantonsrat gegenüber den übrigen Staatsgewalten als erste beziehungsweise oberste Gewalt benennen würde. Auch der Kanton Zürich verzichtet in seiner Verfassung darauf, den Kantonsrat als oberste Gewalt des Staates zu bezeichnen; der Verfassungsrat sei sich bewusst gewesen, «dass zwischen den drei Staatsgewalten Parlament, Regierung und Justiz strukturell kein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht» (HAUSER, a.a.O., Art. 50 N 10). Gleichwohl anerkennt das Bundesgericht Volk und Parlament auch in jenen Kantonen als oberste kantonale Organe, in denen die jeweilige Kantonsverfassung das Parlament nicht explizit als erste Gewalt bezeichnen (vgl. BGE 139 I 292, S. 295; BGE 83 I 111, S. 115 f.). Die grundsätzliche Vorrangstellung des Parlaments gilt somit auch gegenüber den volksgewählten Regierungen in den Kantonen. Sie gründet in der liberalen Idee des Vorrangs des Parlaments als direkten Repräsentanten der Volkssouveränität (vgl. HANGARTNER, a.a.O., S. 474). Die Vorrangstellung des Parlaments äussert sich zudem (und wie schon erwähnt) in dessen (Ober-)Aufsicht über die Regierung (vgl. vorstehend Ziff. 3.2.).

4. Stellung des Regierungsrats

4.1. Befugnisse und Verpflichtungen

Der Regierungsrat ist als *verwaltende und vollziehende Gewalt* gemäss § 47 Abs. 1 KV mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung in allen Teilen beauftragt. Ihm kommen diverse Befugnisse und Verpflichtungen zu wie – um wiederum nur einige der wichtigsten zu nennen – die Besorgung der inneren und äusseren Angelegenheiten (Bst. a), die Vorsorge für Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Bst. b), Beaufsichtigung und Leitung aller Zweige der Verwaltung (Bst. c), der Erlass der notwendigen Verordnungen (Bst. d), die Einreichung von Vorschlägen zu Gesetzen und Beschlüssen an den Kantonsrat (Bst. e) sowie die Vorlage eines Berichtes über seine Geschäftsführung, der Staatsrechnung und des Voranschlags (Budgets) des nächsten Rechnungsjahres (Bst. f). Die Mitglieder des Regierungsrats haben im Kantonsrat beratende Stimme und das Recht, zu allen Geschäften Anträge zu stellen (§ 47 Abs. 2 KV). Im Bereich der vollziehenden Gewalt gehen alle Entscheide vom Regierungsrat aus (§ 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung [Organisationsgesetz], OG; BGS 153.1; Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Mai 1998 betreffend Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung [Organisationsgesetz], Vorlage Nr. 474.4 – 9516, S. 12).

² Der Vorrang der Bundesversammlung begründet sich über demokratische Legitimation (Volkswahl der parlamentarischen Räte; parlamentarische Wahl der Mitglieder des Bundesrats und des Bundesgerichts).

Der Regierungsrat ist jedoch nicht nur blosses Vollzugsorgan, sondern in der Verwaltungshierarchie auch die *oberste leitende Behörde* des Kantons. Ihm obliegt die Aufsicht über die Staatsverwaltung (§ 2 Abs. 1 OG).

Der Regierungsrat ist demnach verfassungs- und organisationsrechtlich betrachtet die **oberste verwaltende, vollziehende und leitende Gewalt im Kanton**.

4.2. Verwaltende Gewalt

Der Regierungsrat ist mit der Staatsverwaltung beauftragt (§ 47 Abs. 1 KV). In diesem Zusammenhang obliegt ihm namentlich der Aufbau und die Gliederung der Staatsverwaltung in ihren Grundzügen (§ 1 OG). Der Regierungsrat sorgt für eine zweckmässige Organisation und zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben.

4.3. Vollziehende Gewalt

Als vollziehende Gewalt ist der Regierungsrat gemäss § 47 Abs. 1 KV mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse [...] beauftragt. Im Bereich der Rechtsetzung kommt dem Regierungsrat in diesem Zusammenhang «lediglich» die Kompetenz zum Erlass von Vollziehungsverordnungen (sowie von Verwaltungsverordnungen) zu (§ 47 Abs. 1 Bst. d KV). Mit anderen Worten: Solange kein Gesetz ergangen ist, besitzt der Regierungsrat grundsätzlich keine Rechtsetzungsbefugnis (vgl. HANGARTNER, a.a.O., S. 482), es sei denn, dass in einem Gesetz die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvertretenden Ordnungsbestimmungen eingeräumt wird.

Der Regierungsrat ist somit verpflichtet, die Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrats zu beachten und zu vollziehen (vgl. HAUSER, a.a.O., Art. 50 N 14). Zur Ausnahme von dieser Regel vgl. nachfolgend Ziff. 6

4.4. Beaufsichtigende und leitende Gewalt

Der Regierungsrat ist mit der Beaufsichtigung und Leitung aller Zweige der Verwaltung beauftragt (§ 47 Abs. 1 Bst. c KV; § 2 Abs. 1 OG).

Dem Regierungsrat obliegt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit.³ Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Strategie und Legislaturziele werden dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet (§ 7 Abs. 1 OG; vgl. dazu: «Legislaturziele 2015–2018» und «Mit Zug einen Schritt voraus: Strategie des Regierungsrats 2010–2018; Legislatur 2015–2018»; vgl. dazu auch LIENHARD, a.a.O., S. 232).

Die Ämter sowie die Staatskanzlei werden mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt. Der Regierungsrat kann Ausnahmen von der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget bewilligen. Bei Vorliegen besonderer Gründe können auch Abteilungen mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden (§ 7 Abs. 2 OG; zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung vgl. auch LIENHARD, a.a.O., S. 238).

³ Namentlich anhand dieser Kriterien beaufsichtigt das Parlament (Oberaufsicht) die Tätigkeit des Regierungsrats (vgl. JORIO, a.a.O., N 400)

Als oberste Verwaltungsbehörde ist der Regierungsrat «verpflichtet, von Amtes wegen die korrekte Verwaltungsführung sicherzustellen. Das Gesamtgremium hat dort einzugreifen, wo nicht bereits die Direktionsvorsteherin bzw. der Direktionsvorsteher in genügender Weise tätig geworden ist. Er hat die 'Aufsicht' auszuüben. Diese Aufsicht ist [...] die Exekutive. Das Regierungskollegium hat deshalb für die betroffenen Personen verbindlich die notwendigen Massnahmen anzuordnen, um das gesetzmässige Funktionieren der Verwaltung sicherzustellen. Diese Kompetenz ergibt sich ohne weiteres aus der Stellung des Regierungsrats als der obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Kantons» (ULRICH ZIMMERLI, Rechtsgutachten betreffend die Zuständigkeit bei Aufsichtsbeschwerden gegen ein Mitglied des Regierungsrats des Kantons Zug, vom 12. Oktober 2000, S. 7).

5. Zusammenwirken der Staatsgewalten

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Gewaltenteilung durch die Kantonsverfassung gewährleistet ist. Die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt sind getrennt. Keine Gewalt darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen (§ 21 Abs. 1 KV). Die jeweiligen Kompetenzen des Parlaments und der Exekutive ergeben sich eindeutig aus der Kantonsverfassung (§§ 41 und 47 KV). Gleichwohl ist das Verhältnis «Kantonsrat – Regierungsrat» nicht allein durch die Gewaltenteilung, sondern auch durch das Zusammenwirken der beiden Gewalten geprägt. Es ist vom Konzept der kooperierenden Gewalten (vgl. HAUSER, a.a.O., Art. 50 N 11) bzw. von der «Staatsleitung zur gesamten Hand» (HANGARTNER, a.a.O., S. 492) die Rede. Die Staatsleitung wird somit als gemeinschaftliche Aufgabe verstanden. Die beiden Gewalten teilen sich die Staatsleitung im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen (vgl. HAUSER, a.a.O.). Aus dem Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995 betreffend Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat (in: BBl 1996 II 428, S. 437) ist in diesem Zusammenhang zu entnehmen: «Ziel der Gewaltenteilung ist immer Machthemmung und Verteilung der Lasten und Verantwortung [...] Gewaltenteilung ist indessen nicht zu verwechseln mit einer strikten Funktionsteilung zwischen den verschiedenen Akteuren bzw. Gewalten, wie es zum Teil in der älteren Staatsrechtslehre in der Schweiz zum Ausdruck kommt. Die Vorstellung, dass das Parlament in den Gesetzen den politischen Inhalt bestimmt und Regierung und Verwaltung den parlamentarischen Willen 'neutral' ausführen, wird denn auch in der neuen staatsrechtlichen Literatur als unrealistisch bezeichnet. So hält zum Beispiel PIERRE TSCHANNEN fest, dass 'Gesetzesanwendung sich... nicht mehr als wertungsfreies Ausführen eines parlamentarischen Willens begreifen lässt.... Die inhaltsorientierte Steuerung, Wirkungsansatz des herkömmlichen Rechtsgesetzes, tritt zugunsten einer prozessorientierten Steuerung zurück' (PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung: Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel 1995, S. 307). Auch HANSJÖRG SEILER zeigt in seiner Habilitationsschrift auf, dass die populäre Gewaltenteilungskonzeption, welche Kompetenzen trennen, jedem Organ eine Funktion zu prinzipiell ausschliesslicher Ausübung zuweisen und gegenseitige Beeinflussung als 'Übergriffe' grundsätzlich vermeiden will, sowohl den klassischen Vorstellungen von Gewaltenteilung gemäss Locke und Montesquieu widerspricht als auch in Bezug auf die moderne Staatspraxis sich als völlig realitätsfremd erweist (vgl. HANSJÖRG SEILER, Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994, S. 125)».

Dennoch: Dem Parlament kommt in einer funktionalen Betrachtungsweise gegenüber der Exekutive der Vorrang im Sinne eines Entscheidungsprimats zu. Das Parlament fasst die grundlegenden Beschlüsse. Es beschliesst die Revision der Verfassung, erlässt die Gesetze, genehmigt Verträge mit anderen Kantonen, stellt das Budget auf. Es bestimmt somit den politischen Kurs. Für Aufgaben der Planung und Koordination ist das Parlament dagegen weniger geeignet, wegen seiner Grösse und Arbeitsweise, vor allem aber deswegen, weil das Parlament als Repräsentationsorgan des Kantons nicht die Aufgabe hat, Entscheide vorzubereiten, sondern zu entscheiden und durch den Entscheid zu legitimieren. Die rationale Problemanalyse, die Planung, die Vorbereitung konsensfähiger Vorlagen, die Koordination der Staatstätigkeit und die Organisation der Entscheidungsabläufe sind typischerweise Aufgaben der Regierung (vgl. HANGARTNER, a.a.O., S. 493 f.).

6. Derogatorische Kraft des Bundesrechts

Im Jahr 2013 hatte sich das Bundesgericht mit einem Fall aus dem Kanton Zug zu beschäftigen. Der Kanton legte dem Stimmvolk eine Vorlage vor, welche in einer von zwei Varianten das 2010 für bundesverfassungswidrig erklärte Wahlverfahren beibehalten wollte. Das Bundesgericht trat auf die Beschwerde ein, hiess sie gut und hob den Beschluss des Kantonsrats (teilweise) auf. Die umstrittene Abstimmungsvorlage wurde für unzulässig befunden, weil sie darauf ausgerichtet war, die Einführung eines bundesverfassungskonformen Proporzwahlverfahrens zu verhindern. Das Bundesgericht erinnerte an die bereits 2010 genannten Möglichkeiten der Ausgestaltung des Proporzwahlverfahrens für den Kantonsrat. Mit der Abstimmungsvorlage strebte die zuständige Zuger Behörde nach Ansicht des Bundesgerichts bewusst den Verfassungsbruch an. Aufgrund der Entstehungsgeschichte und des Inhalts der Vorlage sei offensichtlich, dass diese darauf ausgerichtet sei, die Schaffung eines mit den Grundsätzen von Art. 34 Abs. 2 BV zu vereinbarenden Proporzwahlverfahrens zu verhindern. Ein solches Vorgehen verstosse gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen (Art. 44 BV) sowie gegen den verfassungsmässigen Vorrang des Bundesrechts (Art. 49 BV). Eine Abstimmung über die Vorlage würde bei der Stimmbürgerschaft den Eindruck erwecken, diese Vorlage sei geeignet, ein verfassungskonformes Wahlverfahren herbeizuführen. Dies treffe aber nicht zu. Eine Abstimmung über eine derart offensichtlich bundesverfassungswidrige Vorlage beeinträchtige die freie Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, weshalb die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt werde.

Der Regierungsrat nahm in diesem Verfahren einen anderen Standpunkt vor Bundesgericht als der Kantonsrat ein. Dies wurde damals von mehreren Kommissionsmitgliedern der Vorlage 2170 als unzulässig betrachtet, auch wenn es sich hier um eine Ausnahme gehandelt habe (geltend gemachte Verfassungswidrigkeit des Kantonsratsentscheids). Das Vorgehen des Bundesgerichts wurde gleichwohl beanstandet. Es sei lediglich der Regierungsrat zur Stellungnahme einzuladen, der dabei den Standpunkt des Kantonsrats und nicht seinen eigenen zu vertreten habe. Diese Auffassung wird wie folgt begründet: Der Kantonsrat ist gemäss Kantonsverfassung – abgesehen vom Volk – die erste Gewalt im Kanton. Der Regierungsrat als zweite Gewalt sei dem Kantonsrat staatsrechtlich untergeordnet. Der Kanton Zug solle gegen aussen konsequent einheitlich auftreten. Die beiden Gewalten dürften nicht durch die prozessuale Vorgehensweise des Bundesgerichts auseinander dividiert werden. Es sei daher sicherzustellen, dass der Regierungsrat gegen aussen immer den Standpunkt des Kantonsrats vertritt und dessen Beschlüsse umsetzt.

Ausnahmsweise – so auch die Meinung der Motionäre – kann davon abgesehen werden, wenn der Standpunkt des Kantonsrats übergeordnetem Bundesrecht offensichtlich widerspricht (vgl. JORIO, a.a.O, N 329).

Diese Ausnahme steht in Einklang mit der herrschenden Lehre und Rechtsprechung. Die Auffassung, dass die Exekutive verfassungswidrigen Gesetzen die Anwendung versagen muss, ist weitgehend anerkannt (vgl. HANGARTNER, a.a.O., S. 488). Nach Art. 49 Abs. 1 BV geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vor. Das dem Bundesrecht widersprechende kantonale Recht ist – nach einer älteren Lehr- und Praxismeinung – nichtig. «Heute wird angenommen, dass bundesrechtswidriges kantonales Recht nicht nichtig ist, jedoch von der zur Rechtsetzung zuständigen Instanz bzw. im Normenkontrollverfahren aufzuheben oder in der Rechtsanwendung zu ignorieren ist» (HÄFELIN / HALLER / KELLER, a.a.O., N 1191a). Laut Bundesgericht (BGE 130 I 140, S. 148 f.) ist «jede Rechtsanwendungsbehörde [...] zur Beachtung des Vorranges von Bundesrecht verpflichtet [...]. Der Regierungsrat als oberste Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde ist daher befugt und gegebenenfalls verpflichtet, durch Weisungen dafür zu sorgen, dass bundesrechtswidrige kantonale Erlasse nicht mehr angewendet werden und die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung respektiert werden. Im Rahmen seiner Kompetenz, Vollziehungsverordnungen zu erlassen, ist er auch befugt, für den verfassungskonformen Vollzug kantonalen Rechts zu sorgen [...]. Die förmliche Aufhebung oder Änderung einer verfassungswidrigen Norm kann dagegen nur durch einen Erlass derselben oder einer höheren Normstufe erfolgen (Erfordernis der Parallelität der Form).»

7. Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen

Am 11. Juni 2013 beschloss der Regierungsrat eine Änderung der Richtlinien für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 26. Februar 2008 (BGS 131.7). Geändert wurde § 2 Abs. 11 der Richtlinien in dem Sinne, dass der Regierungsrat vom Kantonsrat abweichende Auffassungen vertreten und eigenständige Abstimmungsempfehlungen abgeben kann. § 2 Abs. 11 der Richtlinien war deshalb wie folgt zu ändern: «Sofern der Regierungsrat **aus verfassungsrechtlichen Überlegungen** eine vom Kantonsrat abweichende Auffassung vertritt, **kann seine** Empfehlung **nebst derjenigen des Kantonsrats heissen**: 'Der **Regierungsrat** empfiehlt'.»

Aufgrund verfassungsrechtlicher Überlegungen stellte der Regierungsrat fest, dass die eingangs gestellt Frage, ob eine allfällige Empfehlung des Regierungsrats – nebst derjenigen des Kantonsrats – in den Abstimmungserläuterungen, die von der Auffassung des Kantonsrats abweicht, unter Berücksichtigung des übergeordneten Verfassungsrechts zulässig sei, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 BV bejaht werden kann. Eine Teilnahme am Abstimmungskampf sowie die freie Meinungsäusserung zu einer Abstimmungsvorlage in Form einer Empfehlung in den Abstimmungserläuterungen sind mithin auch dann zulässig, wenn diese von der Auffassung des Kantonsrates abweicht. Massgebend ist, dass die Abstimmungserläuterungen den Grundsätzen der Objektivität, Transparenz und Verhältnismässigkeit genügen und der Regierungsrat bezüglich Teilnahme an Abstimmungskämpfen im Sinne seiner diesbezüglich gefassten Beschlüsse bundesverfassungskonform verhält.

Die vom Regierungsrat vorgenommene Änderung von § 2 Abs. 11 der Richtlinien führte zu einer Modifizierung von Ziffer 1 Satz 2 des Regierungsratsbeschlusses vom 9. Januar 2007⁴. Die dort verankerte Selbstrestriktion wurde als nicht mehr haltbar erachtet.

8. Fazit

Die Motion geht in ihrem Hauptanliegen über die in der Zuger Kantonsverfassung statuierte Organisation und Hierarchie der drei klassischen Staatsgewalten hinaus. Sie verlangt, dass durch eine neue Gesetzesgrundlage in einem formellen Gesetz sicherzustellen sei, dass der Regierungsrat in bundesgerichtlichen Verfahren den Standpunkt des Kantonsrats vertrete. Dieser Grundsatz solle nicht nur bei Bundesgerichtsverfahren gelten, sondern generell bei allen politischen Auftritten des Regierungsrats gegen aussen, d.h. auf regionaler, interkantonalen oder Bundesebene. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, besteht für eine derartige neue gesetzliche Grundlage kein Anlass. Die Gewaltenteilung ist durch die Kantonsverfassung hinreichend gewährleistet. Die grundsätzliche Vorrangstellung des Parlaments im Sinne eines Entscheidungsprimats gegenüber dem Regierungsrat ist unbestritten. Ausdrücklich in der Verfassung verankert ist auch, dass der Regierungsrat gemäss § 47 Abs. 1 Bst. a KV den Kanton Zug gegen aussen vertritt. Es ist in diesem Zusammenhang unbestritten, dass der Regierungsrat verpflichtet ist, die Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrats zu beachten und zu vollziehen. Dies entspricht der gelebten, langjährigen Praxis der Zuger Regierung. Die Ausnahme von dieser Regel nennen die Motionäre selbst: Der Regierungsrat als oberste Vollziehungs- und Verwaltungsbehörde ist befugt und gegebenenfalls verpflichtet, durch Weisungen dafür zu sorgen, dass bundesrechtswidrige kantonale Erlasse nicht mehr angewendet werden und die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung respektiert werden. Aus diesem Grunde sehen weder das geltende Recht noch die herrschende Rechtsprechung und Lehre allgemein und ohne jede Einschränkung vor, dass der Kantonsrat mit seinen Beschlüssen dem Regierungsrat derart enge Vorgaben machen darf, dass dieser gegen aussen auf allen staatlichen Ebenen konsequent die Beschlüsse des Kantonsrats zu vertreten hat (beispielsweise in Rechtsverfahren vor dem Bundesgericht). Die rechtsstaatliche Ordnung verlangt vielmehr, dass der Regierungsrat im Gegenteil sogar gehalten ist, sich gegen die Umsetzung offensichtlich widerrechtlicher Kantonsratsbeschlüsse zu wehren. Unerheblich ist dabei, ob/dass sich die Offensichtlichkeit der Widerrechtlichkeit aus einem Bundesgerichtsurteil oder einer anderen Rechtsquelle ergibt.

⁴ Vormals lautete § 2 Abs. 11 der Richtlinien: «Sofern der Regierungsrat eine vom Kantonsrat abweichende Auffassung vertritt, heisst die Empfehlung: 'Der Kantonsrat empfiehlt ...'». Diese Bestimmung stand in Einklang mit Ziffer 1 des Regierungsratsbeschlusses vom 9. Januar 2007 betreffend Teilnahme des Regierungsrats an Abstimmungskämpfen: «Mitglieder des Regierungsrates dürfen in Abstimmungskomitees teilnehmen, sofern das Komitee das Anliegen des Regierungsrates vertritt. **Sofern ausnahmsweise der Regierungsrat eine andere Auffassung als der Kantonsrat vertritt (z.B. Referendum gegen das Pensionskassengesetz) ist in der Abstimmungsbroschüre die Auffassung des Kantonsrates loyal darzulegen und nicht diejenige des Regierungsrates.** Der Regierungsrat darf jedoch bei seiner Meinung bleiben, darf diese jedoch gegen aussen nicht vertreten. Der Rat nimmt bei diesem Geschäft in keinem Komitee Einsitz und nimmt generell nicht am Abstimmungskampf teil ('Dienst nach Vorschrift').»

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

die Motion von Andreas Hausheer betreffend Vertretung der Kantonsratsbeschlüsse durch den Regierungsrat gegen aussen vom 13. September 2013 (Vorlage Nr. 2293.1 – 14449) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 23. Februar 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser