



## **Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht**

Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission  
vom 29. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. Juni 2016 reichte die CVP-Fraktion eine Motion zur Einführung von Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht ein. Die Motion wurde an der Kantonsratssession vom 26. Januar 2017 erheblich erklärt und am 2. März 2017 der erweiterten Justizprüfungskommission (erw. JPK) zu Bericht und Antrag überwiesen.

Die erweiterte Justizprüfungskommission hat die Vorlage in einer Sitzung am 29. Mai 2017 beraten. Dabei vertrat der Verwaltungsgerichtspräsident, Dr. iur Aldo Elsener, die Vorlage in der Kommission und stand den Kommissionsmitgliedern für Fragen zur Verfügung. Das Protokoll führte Annatina Caviezel, Sekretärin der Justizprüfungskommission.

Die erweiterte Justizprüfungskommission unterbreitet Ihnen vorliegenden Bericht und Antrag. Dieser gliedert sich wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintreten
3. Detailberatung
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Schlussabstimmung und Antrag

### **1. Ausgangslage**

Das Verwaltungsgericht besteht aus dem Präsidenten, sechs Mitgliedern und sechs Ersatzleuten (§ 55 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV; BGS 111.1] und § 53 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; BGS 162.1]). Gewählt werden die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts vom Volk (§ 31 Abs. 1 lit. d KV). Dem Kantonsrat obliegt die Festsetzung der Zahl der hauptamtlichen Richter in jedem Gericht und deren Wahl aus den Mitgliedern dieser Gerichte (§ 41 lit. I Ziff. 2 KV) wie auch die Wahl des Präsidenten aus den Mitgliedern des Gerichts (Ziff. 4), je auf die Amtsdauer von sechs Jahren (§ 77 Abs. 2 KV, § 53 Abs. 1 und 2 VRG). Weder die Kantonsverfassung noch das Verwaltungsrechtspflegegesetz noch andere kantonale Erlasse enthalten Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Richterämter am Verwaltungsgericht. Demzufolge gilt für die Wahl an das Verwaltungsgericht wie für die Wahl in den Kantonsrat oder den Regierungsrat die allgemeine Wählbarkeitsbestimmung von § 27 Abs. 2 KV, wonach alle Kantonsbürgerinnen und -bürger und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürgerinnen und Bürger, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, das Recht zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen. Zu beachten sind lediglich die Unvereinbarkeitsregelungen der §§ 20 und 21 KV (also nicht gleichzeitige Wahl von miteinander verheirateten oder verwandten Personen, und nicht gleichzeitiger Einsitz in Kantonsrat, Regierungsrat und Gerichte).

Höherrangiges Recht schreibt Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht vor. Mithin sind die Kantone in der Organisation ihrer Gerichtsbehörden grundsätzlich autonom (Art. 3 und 47 Bundesverfassung [BV; SR]). Als rechtliche Grundlage für eine Einschränkung des passiven Wahlrechts auf kantonaler Ebene genügt anerkanntermassen eine Regelung in einem formellen Gesetz (Art. 36 Abs. 1 BV), d.h. es braucht keine Verfassungsänderung.

Nachdem der Kantonsrat 2005 eine gesetzliche Verankerung von Wählbarkeitsvoraussetzungen für alle Gerichte noch abgelehnt hat, gelten seit dem 1. Januar 2011 für die Wahl bzw. Anstellung in die Behörden der Zivil- und Strafrechtspflege gemäss § 67 Abs. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG; BGS 161.1) Wählbarkeitsvoraussetzungen. Nun steht eine Regelung von Wählbarkeitsvoraussetzungen auch für das Verwaltungsgericht zur Debatte.

Mit dem vom Verwaltungsgericht vorgeschlagenen neuen § 55a VRG soll festgelegt werden, nach welchen Kriterien die Auswahl der Verwaltungsrichterinnen und -richter zu erfolgen hat. Die von gesetzlichen Wählbarkeitsvoraussetzungen betroffene passive Wahlfähigkeit soll zwar eingeschränkt werden, aber nur soweit nötig.

Das Verwaltungsgericht stützt sich in seinem Gesetzesvorschlag in angepasster Fassung auf die Wählbarkeitsvoraussetzungen, wie sie für die Zivil- und Strafgerichte gelten, wobei es die Eigenheiten des öffentlichen Rechts berücksichtigen möchte. Laut Verwaltungsgericht zeichnen sich diese dadurch aus, dass das öffentliche Recht ein immer breiteres Spektrum stets komplexerer Rechtsgebiete umfasst und einen eigenen Rechtsweg aufweist. Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts sind teilweise Fachbehörden oder spezialisierte Rekurs- und Einspracheinstanzen mit spezifischer Vollzugserfahrung und Spezialwissen. Mit der fachlichen Spezialisierung hängt zusammen, dass vor Verwaltungsgericht – im Gegensatz zur Vertretung vor den Zivil- und Strafgerichten – seit jeher kein Anwaltsmonopol gilt, d.h. die berufsmässige Verbeiständung und Vertretung in den öffentlich-rechtlichen Fällen ist nicht den nach dem Anwaltsgesetz des Bundes (BGFA) zugelassenen bzw. den in einem kantonalen Anwaltsregister verzeichneten Personen vorbehalten.

Im Sinne einer Professionalisierung der Justiz werden im Vorschlag des Verwaltungsgerichts für die Wahl in ein Hauptamt ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizentiat oder Master) sowie fünf Jahre Berufserfahrung vorausgesetzt. Nebenamtliche Richterinnen und Richter sowie Ersatzmitglieder haben entweder ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium oder eine Fachausbildung als Steuerexpertin bzw. Steuerexperte, als Sozialversicherungsexpertin bzw. Sozialversicherungsexperte, als Wirtschaftsprüferin bzw. Wirtschaftsprüfer oder eine andere gleichwertige Berufsausbildung sowie – mit Ausnahme der Ersatzmitglieder – drei Jahre Berufserfahrung nachzuweisen.

## **2. Eintreten**

Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission nicht unbestritten. Als Hauptargument gegen Eintreten wurde angeführt, dass die Motion wohl aufgrund des letztjährigen Wahlprozesses für das Verwaltungsgerichtspräsidium zustande kam, mithin aufgrund eines Einzelfalls. Bis anhin hätten die Wahlen immer funktioniert. Mit den vorgeschlagenen Wählbarkeitsvoraussetzungen könne eine Wiederholung dieser Ausnahmesituation nicht abgewendet werden, da sich auch Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl aufstellen lassen können, die diesen Anforderungen nicht genügen. Das heisst, es gibt keine Handhabe, ungeeignete Personen als Kandidatinnen bzw. Kandidaten von der Wahl auszuschliessen. Der Wahlgang müsste in jedem Fall durchgeführt werden. Bei Nichterfüllen der Wählbarkeitsvoraussetzungen könnte lediglich Stimm-

rechtsbeschwerde erhoben bzw. die Validierung der Wahl durch den Kantonsrat verweigert werden. Der Aufwand bliebe sich demzufolge mit oder ohne Wählbarkeitsvoraussetzungen gleich. Auch wenn sich ab und zu Personen für das Richteramt zur Verfügung stellen wollen, deren Qualifikationen nicht ausreichend sind, brauche es dazu keine gesetzliche Regelung. Auch das Bundesgericht kenne keine entsprechende Wählbarkeitsvoraussetzung. Richterwahlen erfolgen in Wirklichkeit denn auch selten durch das Volk. Meist werden die Kandidatinnen und Kandidaten nicht in echter, sondern in stiller Wahl gewählt. Sodann sind Richterwahlen in erster Linie Persönlichkeitswahlen. Gesunder Menschenverstand, Sozialkompetenz, Bodenhaftung, Teamfähigkeit, Entscheidungsfreudigkeit, die Fähigkeit speditiv zu arbeiten sowie Charakter und eine gereifte, unabhängige Persönlichkeit, bilden die Basis, die es braucht, damit das System funktioniert. Die Auswahl solcher Kandidaten, so die Argumentation einzelner Kommissionsmitglieder, kann wie bisher den Parteien überlassen werden.

Als weiteres Argument gegen das Eintreten auf die Vorlage spreche die Tatsache, dass nicht eindeutig bestätigt werden konnte, ob die heutigen nebenamtlichen Richterpersonen den Anforderungen, wie sie die neue Bestimmung zur Wählbarkeitsvoraussetzung vorsieht, genügen würden. Das heisst, die Vorgaben gemäss dem verwaltungsgerichtlichen Vorschlag müssten soweit entschärft werden, dass man sich fragen müsse, ob es diese dann überhaupt noch braucht.

Die Kommissionsmitglieder, welche das Eintreten befürworten, hoben hervor, dass die Bestimmung im Sinne eines Anforderungsprofils sehr wohl Sinn macht. Durch die gesetzliche Regelung seien die Anforderungen an das Richteramt allgemein bekannt und verbindlich, die Kandidierenden könnten sich darauf einstellen. Damit hier Klarheit herrsche, soll eine entsprechende Bestimmung erlassen werden. Es sei auch nicht einzusehen, weshalb für die Zivil- und Strafgerichte Wählbarkeitsbestimmungen gelten sollten, nicht aber für das Verwaltungsgericht. Mit einer entsprechenden Bestimmung könne eine Angleichung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht an diejenigen der anderen Gerichte erreicht werden.

Nach dieser Diskussion beschloss die Kommission mehrheitlich, auf die Vorlage einzutreten.

### **3. Detailberatung**

#### **Zu § 55a Abs. 1 Ziff. 1 und 2:**

Die Positionierung einer neuen Regelung der Wählbarkeitsvoraussetzungen im Anschluss an die bereits bestehende Regelung der Unvereinbarkeitsgründe in § 55, wie sie das Verwaltungsgericht begründet vorschlägt, macht Sinn und soll übernommen werden.

Die Kommission war sich im Grundsatz darüber einig, dass die passive Wahlfähigkeit nur soweit nötig eingeschränkt werden sollte. Dazu fand zunächst eine längere Diskussion darüber statt, ob für die hauptamtlichen und nebenamtlichen Mitglieder unterschiedliche Anforderungen gelten sollten. Die Pensen der nebenamtlichen Richterpersonen sind teilweise hoch (aktuell bis 50%) und können sich in Zukunft auch verändern. Für das Verwaltungsgericht, welches richtigerweise eine bezüglich Berufsfelder breitere Zusammensetzung aufweisen muss als dies in der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit der Fall ist, sind einschränkende Vorgaben nicht unbedingt nötig. Auch der Verwaltungsgerichtspräsident betont, dass die in den letzten Jahren vermehrte Übertragung von Ermessenskontrolle an das Verwaltungsgericht in besonderem Masse die Berücksichtigung von Fachwissen verlangt. Deswegen soll nach Ansicht der Kommissionsmehrheit die Wählbarkeit nicht auf jur. Fachpersonen beschränkt sein. Eine abgeschlossene juristische Ausbildung wird selbst für die Wahl an das Bundesgericht nicht verlangt (Art. 143 i.V. mit Art. 136 BV), wobei in der Praxis an das Bundesgericht nur juristisch versierte Personen gewählt

werden. Man darf davon ausgehen, dass auch im Kanton Zug zumindest von den etablierten Parteien auch in Zukunft Kandidatinnen und Kandidaten mit jur. Universitätsabschluss zur Wahl für ein Hauptamt vorgeschlagen werden. Beim Vorschlag des Verwaltungsgerichts wäre aber einem Mitglied, welches seit Jahren im Nebenamt tätig ist, die Übernahme eines Hauptamts unter Umständen verwehrt. Mit dem vorgeschlagenen Anforderungsprofil für das Hauptamt würde dem Gericht diese Chance verbaut.

Da sich bspw. auch Wirtschaftsprüfer und Steuerexperten während ihrer Ausbildung Kenntnisse im Verfahrensrecht aneignen müssen, dürfte ihnen auch die Verfahrensleitung zugemutet werden. Gleichwohl soll auch für die nebenamtlichen Richter eine leichte fachliche Einschränkung vorgesehen werden, womit der Idee des Verwaltungsgerichts – wenn auch nur teilweise – Rechnung getragen wird. Mit diesen Überlegungen beschloss die Kommission mehrheitlich die Ziffern 1 und 2 zusammenzulegen und für haupt- wie nebenamtliche Richter dieselben Wählbarkeitsvoraussetzungen vorzusehen.

Die Kommission diskutierte eingehend über die Formulierung dieser neuen Bestimmung. Einigkeit bestand darin, dass eine alternative Fachausbildung abgeschlossen sein muss, was eine Mehrheit der Kommission nicht ohne weiteres dem Wortlauf entnehmen konnte. Aus diesem Grund wird der Begriff „abgeschlossene“ im Gesetzestext ergänzt. Kontrovers wurde der Begriff „Fachausbildung“ diskutiert. Was eine Fachausbildung, eine gleichwertige Fachausbildung oder eine höhere Fachausbildung beinhaltet, lässt Interpretationsspielraum zu. Die Mehrheit der Kommission wertet eine abgeschlossene Lehre (eidg. Fachausweis) nicht als genügend für das Richteramt, sondern verlangt eine weiterführende Ausbildung mit höherer Fachprüfung. Eine höhere Fachprüfung entspricht einem höheren Anforderungsniveau (eidg. Diplom). So fällt etwa ein Treuhänder unter den Begriff der Berufsprüfung, ein Treuhandexperte unter die Kategorie der höheren Berufsprüfung. Der Begriff „andere gleichwertige Berufsausbildung“ ist ein ebenso dehnbarer Begriff. Nach dem Verständnis des Verwaltungsgerichts würde bspw. ein Arzt, ein Raumplaner ETH oder ein Wirtschaftswissenschaftler (Dr. rer. oec. oder Dr. rer. pol.) darunter fallen. Ein Bachelor in Jus wäre eine höhere Fachausbildung, wird aber in der Aufzählung der jur. Titel nicht erfasst bzw. würde als nicht genügend interpretiert. Ein Bachelor in anderen Studienrichtungen z. B. in Wirtschaft würde als Fachausbildung hingegen die Anforderung erfüllen. Deswegen entschied sich die Kommission für die Streichung der Klammer mit entsprechender jur. Titelbezeichnung. Weiter entschied die Kommission auf eine Aufzählung von Berufstiteln zu verzichten, weil diese nicht alle Berufsgattungen abdecken, die im Bereich des Verwaltungsrechts geeignete Kandidatinnen bzw. Kandidaten hervorbringen lassen. Ausserdem sind Ausbildungsgänge dem steten Wandel unterworfen (z. B. CAS-Ausbildung).

Da nun für die haupt- und nebenamtlichen Richter dieselben Anforderungen gelten, soll konsequenterweise das niedrigere Niveau von drei Jahren Berufserfahrung als Mindestvoraussetzung festgelegt werden. Die dreijährige Berufserfahrung soll für Universitätsabgängerinnen und Universitätsabgänger wie auch für Absolventinnen und Absolventen einer höheren Fachschule gelten, weshalb diese Voraussetzung in einem separaten Satz angehängt wird, der sich inhaltlich auf beide Bildungswege bezieht.

Der Kommission ist bewusst, dass auch diese Variante (wie auch alle anderen) einen Interpretationsspielraum birgt. Diesen auszufüllen soll aber in der Verantwortung der Parteien liegen, welche bis anhin – wie die Erfahrungen zeigen – diese Aufgabe gekonnt wahrnehmen konnten.

#### **Zu § 55a Abs. 1 Ziff. 3:**

Diese Bestimmung soll ersatzlos aufgehoben werden. Wie sich die Kommission anlässlich der Visitation beim Verwaltungsgericht orientieren liess, kommen Ersatzrichterinnen und Ersatz-

richter kaum zum Einsatz, d.h. nur dann wenn kein ordentliches Mitglied verfügbar ist. Auch bei den anderen Gerichten werden Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter selten beigezogen, wobei die Erfahrungen durchaus gut sind. Mit Blick auf Finanzen 19 ist vorgesehen, dass Ersatzmitglieder nur in Ausnahmefällen (Ausstand) beigezogen werden sollten. Aus diesen Gründen drängt sich eine Einschränkung derer Wählbarkeit nicht auf.

#### **Neue (Übergangsbestimmung):**

#### **§ 104 Wählbarkeitsvoraussetzungen (neu)**

„Auf Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung in § 55a dieses Gesetzes gewählt sind, finden die Wählbarkeitsvoraussetzungen keine Anwendung, auch nicht für die Wiederwahl.“

Diese analoge Bestimmung von § 125 GOG soll sicherstellen, dass sich die heutigen nebenamtlichen Richterpersonen bzw. Ersatzmitglieder, welche die Anforderungen an das Amt nach der Einführung der Wählbarkeitsbestimmung nicht erfüllen würden, problemlos wieder gewählt werden können.

Die Positionierung des Paragraphen unter den Titel „Übergangsbestimmungen“ im Verwaltungsrechtspflegegesetz entspricht der Regelung im GOG.

#### **4. Finanzielle Auswirkungen**

Diese Vorlage hat keine finanziellen Belastungen des Kantons zur Folge.

#### **5. Schlussabstimmung und Antrag**

Die erweiterte Justizprüfungskommission hat dem neuen Formulierungsvorschlag in der Schlussabstimmung mit 6 zu 4 Stimmen und einer Enthaltung (bei 11 Abwesenden) zugestimmt und beantragt dem Kantonsrat,

1. der Vorlage Nr. 2716.2 - 15372 betreffend Teilrevision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes mit diesen Änderungen zuzustimmen;
2. die Motion der CVP-Fraktion vom 28. Juni 2016 betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen (Vorlage Nr. 2642.1 - 15207) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 29. Mai 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der erweiterten Justizprüfungskommission

Der Präsident: Thomas Werner

120/sl