



Teilrevision der Kantonsverfassung sowie des Verantwortlichkeitsgesetzes betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 16. Januar 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Antrag auf Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1) sowie des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz; BGS 154.11) betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens. Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Änderung der Kantonsverfassung
4. Grundlagen
 - 4.1. Gesetzliche Grundlagen
 - 4.2. Abgrenzung zur Administrativuntersuchung
 - 4.3. Persönlichkeitsschutz
 - 4.4. Verfahrensgrundsätze / Rechte der betroffenen Person
5. Zuständigkeiten
6. Ergebnis der Vernehmlassung
7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
 - 7.1. Kantonsverfassung
 - 7.2. Verantwortlichkeitsgesetz
 - 7.3. Gemeindegesetz
 - 7.4. Weitere Fremdänderungen
8. Finanzielle Auswirkungen
9. Zeitplan
10. Antrag

1. In Kürze

Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens im Kanton Zug

Der Kantonsrat beauftragte den Regierungsrat im Januar 2015 mit der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens für die Mitglieder der kantonalen und kommunalen Exekutive, Legislative sowie der Judikative. Die Vorlage schafft die Voraussetzung, dass die Mitglieder des Regierungsrats, der kantonalen Gerichte, der kommunalen Exekutive und Rechnungsprüfungskommissionen sowie die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen von ihrem Amt enthoben werden können.

Das geltende Zuger Recht kennt kein Amtsenthebungs- bzw. Abberufungsverfahren für vom Volk gewählte Amtspersonen. Dies soll mit dieser Vorlage geändert werden. Um die Möglichkeit einer Amtsenthebung zu schaffen, braucht es eine Änderung der Kantonsverfassung sowie Anpassungen auf Gesetzesstufe. Der Regierungsrat erfüllt mit dieser Vorlage eine entsprechend erheblich erklärte Motion. Die Vorlage wurde den politischen Parteien, den Friedensrich-

terämtern sowie allen Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden vom Juli bis Ende Oktober 2017 zur Vernehmlassung unterbreitet. Fünfzehn Vernehmlassungsteilnehmende stehen der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens grundsätzlich zustimmend gegenüber, äussern jedoch gewisse Vorbehalte gegenüber der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Zuständigkeitsordnung; kritisch bzw. ablehnend zeigen sich sieben Vernehmlassungsteilnehmende.

Betrifft vom Volk gewählte Behördemitglieder

Die Vorlage schafft die Voraussetzung, dass die Mitglieder des Regierungsrats, der kantonalen Gerichte, der kommunalen Exekutive und Rechnungsprüfungskommissionen sowie die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen von ihrem Amt enthoben werden können. Dies betrifft Fälle, in welchen das ordnungsgemässe Funktionieren der Behörde beeinträchtigt ist, und das Ende der Legislatur bzw. die nächsten Wahlen deshalb nicht abgewartet werden können. Mitglieder des Kantonsrats und der kommunalen Legislativen fallen hingegen nicht unter die Regelung.

Amtsenthebung nur in schwerwiegenden Fällen

Amtsträgerinnen und Amtsträger erhalten durch ihre Wahl eine hohe demokratische Legitimation. Für eine Amtsenthebung braucht es darum triftige Gründe. So soll sie nur im Falle, dass eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger sich durch vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Verletzung der Amtspflicht als amtsunwürdig erweist, beim Verlust der Fähigkeit zur Amtsausübung oder bei rechtskräftigen Verurteilungen wegen eines Verbrechens und in gewissen Fällen auch eines Vergehens in Frage kommen. Für die Amtsenthebung von Mitgliedern des Regierungsrats und der kantonalen Gerichte ist der Kantonsrat zuständig, wobei für die Einleitung und die Instruktion des Verfahrens eine neue ständige kantonsrätliche Kommission eingesetzt wird. Für die Amtsenthebung von Mitgliedern der Behörden der Einwohner-, der Bürger-, der Kirch- sowie der Korporationsgemeinden ist der Regierungsrat zuständig. Die Zuständigkeit für die Amtsenthebung von Friedensrichterinnen, Friedensrichtern und ihren Stellvertretungen wird dem Obergericht zugewiesen. Die betroffenen Personen können sich mit einer Beschwerde ans Gericht dagegen wehren.

Persönlichkeitsschutz gewährleisten

Für die betroffene Person ist eine Amtsenthebung von erheblicher privater, beruflicher und unter Umständen politischer Tragweite. Das Verfahren ist deshalb in einer Art auszugestalten, die dem Persönlichkeitsschutz so weit wie möglich Rechnung trägt. Zu denken ist insbesondere an den Schutz der Privatsphäre und den Anspruch auf das rechtliche Gehör. Das Verfahren ist grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchzuführen. Die Öffentlichkeit kann in geeigneter Weise informiert werden.

Handlungsfähigkeit der Behörden sicherstellen

Falls ein ordnungsgemässes Funktionieren der betroffenen Behörde bis zum Abschluss des Verfahrens nicht möglich ist, besteht die Möglichkeit einer vorläufigen Amtseinstellung. Eine Amtseinstellung kommt aber nur in Frage, wenn hinreichende Anhaltspunkte für eine Amtsenthebung vorliegen und das ordnungsgemässe Funktionieren der betroffenen Behörde gefährdet ist.

2. Ausgangslage

Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt ist eine unmittelbare Folge der vom Kantonsrat am 29. Januar 2015 erheblich erklärten Motion betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens (Vorlage Nr. 2276.1 - Laufnr. 14398) der CVP-Fraktion. Die Motionärin hatte den Re-

gierungsrat beauftragt zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Amtsenthebungsverfahren gegen gewählte Amtspersonen eingeführt werden könne. In seinem daraufhin vorgelegten Bericht und Antrag vom 12. August 2014 (Vorlage Nr. 2276.2 - Laufnr. 14733) machte der Regierungsrat Ausführungen zur Regelung und Praxis im Bund und in den Kantonen, zu den für eine Regelung erforderlichen Voraussetzungen, zu den Argumenten für und gegen ein Amtsenthebungsverfahren und stellte Antrag auf Nichterheblicherklärung der Motion.

An der Kantonsratssitzung hielt der Vertreter der Motionärin einleitend fest, die CVP gehe mit dem Obergericht einig, dass eine analoge Lösung wie im Kanton Graubünden sinnvoll wäre.

Die SVP-Fraktion, die SP-Fraktion sowie die ALG-Fraktion sprachen sich gegen die Erheblicherklärung aus. Die FDP-Fraktion sowie die Grünliberalen unterstützten den Antrag auf Erheblicherklärung, wobei die FDP-Fraktion darauf hinwies, dass sie ein Amtsenthebungsverfahren für die Mitglieder der Legislative nicht als zwingend erforderlich betrachte. Kantonsrat Oliver Wandfluh stellte einen Antrag auf eine Teilerheblicherklärung dahingehend, als nur ein Amtsenthebungsverfahren für Richterinnen und Richter, Regierungsrats- sowie Gemeinderatsmitglieder, nicht aber für Kantonsratsmitglieder vorzusehen sei. Die Obergerichtspräsidentin sowie der Verwaltungsgerichtspräsident sprachen sich in ihren Voten für eine Erheblicherklärung aus, wobei der damalige Verwaltungsgerichtspräsident darauf hinwies, dass das Verwaltungsgericht klar der Meinung sei, dass man das Amtsenthebungsverfahren nicht auf Mitglieder der Kantonsrats ausdehnen solle.

Dem Antrag des Regierungsrats auf Nichterheblicherklärung standen damit die Anträge der CVP-Fraktion auf Erheblicherklärung und der Antrag von Kantonsrat Oliver Wandfluh auf Teilerheblicherklärung gegenüber. Die Erheblicherklärung erfolgte mit 45 (Erheblicherklärung) : 21 (Nichterheblicherklärung) : 1 (Teilerheblicherklärung) Stimmen. Die Erheblicherklärung hat eine Änderung der Kantonsverfassung sowie auf Gesetzesstufe die Aufnahme eines neuen Kapitels «Amtsenthebung» im Verantwortlichkeitsgesetz zur Folge.

Aufgrund der Komplexität der Thematik setzte die mit dem Gesetzgebungsprojekt betraute Direktion des Innern eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus Peter Bellwald, damaliger Verwaltungsgerichtspräsident (Austritt aus der Arbeitsgruppe nach der zweiten Sitzung aufgrund Pensionierung), Felix Ulrich, Obergerichtspräsident, Aldo Elsener, damaliger Generalsekretär Verwaltungsgericht und heutiger Verwaltungsgerichtspräsident, Manuela Frey, Generalsekretärin Obergericht, Meret Baumann, stv. Generalsekretärin Sicherheitsdirektion, Manuela Weichelt-Picard, Vorsteherin Direktion des Innern, Franziska Bitzi Staub, damalige Generalsekretärin Direktion des Innern (Austritt aus der Arbeitsgruppe nach der zweiten Sitzung aufgrund Wahl in den Luzerner Stadtrat), Ursula Uttinger, Generalsekretärin Direktion des Innern (ab der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe) sowie Naemi Bucher, juristische Mitarbeiterin Direktion des Innern.

3. Änderung der Kantonsverfassung

Für die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens ist eine Anpassung der Kantonsverfassung erforderlich, dies aus folgenden Gründen:

- Der vorliegende Bericht und Antrag bezieht sich auf die Amtsenthebung gewählter Behördemitglieder. Im Kanton Zug erfolgt die Wahl der Mitglieder der Exekutive, der Legislative und der Judikative sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene durch das Volk. Festgelegt wird dies durch § 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1). Die Amtsträgerinnen und -träger erhalten durch die Volkswahl eine hohe demokratische Legitimation. Die Möglichkeit, sie

dieses vom Stimmvolk zugesprochenen Amtes zu entheben, sowie die Bestimmung der hierfür zuständigen Behörde ist auf der gleichen Normstufe zu verankern wie die Festlegung des Wahlorgans.

- Bereits im Bericht und Antrag vom 12. August 2014 (Vorlage Nr. 2276.2 - Laufnr. 14733) zur Motion betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass eine Amtsenthebung in verschiedene staatsrechtliche Grundsätze eingreift. Zu denken ist insbesondere an das Gewaltenteilungsprinzip sowie an den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (vgl. Kapitel 7, S. 8 f. des Berichts). In Nachachtung dieser wichtigen demokratischen und staatsrechtlichen Grundsätze ist die Möglichkeit der Amtsenthebung auf der höchsten kantonalen Normstufe anzusiedeln.
- Durch die Aufnahme in die Kantonsverfassung soll die neue Regelung vom Volk demokratisch legitimiert werden (§ 31 Abs. 1 Bst. a KV). Dies ist aufgrund des vorstehend Ausgeführten geboten und sachgerecht. Der Souverän muss sich zu dieser staatspolitisch und demokratisch heiklen Thematik äussern können.

4. Grundlagen

4.1. Gesetzliche Grundlagen

Es sind verschiedene Gesetze denkbar, in welche die nötigen Eckpunkte zur Regelung der Amtsenthebung aufgenommen werden könnten, so beispielsweise das Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1) für die Zivil- und Strafrechtspflegebehörden, das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) für die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts und das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) für die vollziehenden Behörden des Kantons und der Gemeinden.

Der Regierungsrat erachtet es indessen als sinnvoll, die neuen Bestimmungen für die Ausgestaltung des Amtsenthebungsverfahrens in das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; BGS 154.11) aufzunehmen. Den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes unterstehen «der Staat und die Gemeinden sowie die Behördemitglieder, Beamten, Lehrer und Angestellten, seien sie vollamtlich, nebenamtlich, ständig oder vorübergehend im Dienste des Staates tätig» (§ 1 Abs. 1 VG). Zusätzlich gilt es zu erwähnen, dass bis zum 1. Januar 1995 die disziplinarische Verantwortlichkeit der genannten Personen im Verantwortlichkeitsgesetz geregelt war und sich darin ursprünglich auch eine Bestimmung zur Abberufung vom Amt oder Dienst befand (vgl. § 26 Abs. 1 Bst. g VG in der Fassung vom 1. Februar 1979, GS 21 451, S. 457). Auf der gemeindlichen Ebene wird die Möglichkeit der Amtsenthebung – mit Ausnahme der für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter und deren Stellvertretungen zu schaffenden Regelung – in die bestehende Systematik im Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt; BGS 171.1) integriert. Neben den im Verantwortlichkeitsgesetz und im Gemeindegesezt neu zu schaffenden Bestimmungen kommen beim Amtsenthebungsverfahren auch bestehende Erlasse zur Anwendung, so namentlich die bestehenden sowie neu zu schaffende Bestimmungen im Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1).

4.2. Abgrenzung zur Administrativuntersuchung

Abzugrenzen ist das Amtsenthebungsverfahren von der Administrativuntersuchung gemäss §§ 80 ff. GOG. Nach § 80 Abs. 1 GOG kann die Justizverwaltungsabteilung des Obergerichts eine Administrativuntersuchung gegen Justizbehörden mit Ausnahme der Polizei eröffnen, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass eine Amtspflichtverletzung von erheblicher Tragweite begangen wurde. Nicht zulässig ist eine Administrativuntersuchung, wenn der Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht. In diesem Fall reicht die Justizverwaltungsabteilung bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige ein oder beauftragt eine für diesen Fall als besondere Staatsanwältin oder besonderer Staatsanwalt ernannte Person mit der Durchführung einer Voruntersuchung (§ 80 Abs. 3 Bst. a GOG). Ebenfalls nicht zulässig ist eine Administrativuntersuchung, wenn in der gleichen Sache eine Beschwerde, eine subsidiäre Aufsichtsbeschwerde oder ein Verfahren nach dem Verantwortlichkeitsgesetz hängig ist (§ 80 Abs. 3 Bst. b GOG).

Die beauftragte Person schliesst die Administrativuntersuchung mit einem Bericht an die Justizverwaltungsabteilung ab (§ 82 Abs. 1 GOG). Die Justizverwaltungsabteilung schliesst das Administrativverfahren mit einem Beschluss ab. Darin wird festgehalten, ob und durch wessen Verschulden eine Amtspflichtverletzung vorliegt, und es werden die allfälligen Folgemassnahmen angeordnet (§ 82 Abs. 4 GOG). Die Folgemassnahmen bestehen – mit Ausnahme der Anordnung der Ausstandspflicht – nie in direkten Massnahmen gegenüber der fehlbaren Person. Für eine solche müsste zuerst ein personalrechtliches Verfahren oder eine Regressklage eingeleitet werden (Bericht und Antrag des Obergerichts vom 15. Dezember 2009 zur Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung im Kanton Zug, Vorlage Nr. 1886.1 - Laufnummer 13278, Seite 35).

Der Regierungsrat sieht bewusst davon ab, das Amtsenthebungsverfahren von der Regelung des § 80 Abs. 3 Bst. b GOG auszunehmen, da die in § 80 Abs. 3 Bst. b GOG statuierte Subsidiarität der Administrativuntersuchung gegenüber den Verfahren nach dem Verantwortlichkeitsgesetz auch für das Amtsenthebungsverfahren gelten soll. Dies bedeutet, dass keine Administrativuntersuchung eingeleitet werden darf, wenn in einem Fall bereits ein Amtsenthebungsverfahren hängig ist. Umgekehrt ist es hingegen möglich, dass ein Amtsenthebungsverfahren während der Dauer einer bereits hängigen oder nach Abschluss einer Administrativuntersuchung eingeleitet wird. Zu denken ist hier insbesondere an den Fall, dass die Justizverwaltungsabteilung in ihrem die Administrativuntersuchung abschliessenden Beschluss zum Fazit kommt, dass eine Amtspflichtverletzung vorliegt (§ 82 Abs. 4 GOG).

Besteht eine Koordinationsnotwendigkeit zwischen einer Administrativuntersuchung und einem – später eingeleiteten – Amtsenthebungsverfahren, erfolgt die Koordination durch eine entsprechende Absprache zwischen den Behörden mittels Sistierung oder vorläufigem Abschluss des Verfahrens.

4.3. Persönlichkeitsschutz

Ein Amtsenthebungsverfahren ist für die betroffene Person auf privater, beruflicher und unter Umständen politischer Ebene von erheblicher Tragweite. Dem Persönlichkeitsschutz ist deshalb ein besonderes Gewicht einzuräumen. Es gilt namentlich der Anspruch auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV), der sich darin konkretisiert, dass die Behörden keine weitergehenden Informationen aus dem Privatleben bekannt geben dürfen, als zur Begründung der Amtsenthebung unbedingt erforderlich ist. Um die Beeinträchtigung des sozialen Ansehens sowie Angriffe auf die Ehre oder den guten Ruf zu vermeiden (öffentlicher Achtungsanspruch), haben die mit der Durchführung der Amtsenthebung betrauten Behörden darauf zu achten,

dass die Betroffenen und ihr Verhalten nicht vorschnell negativ beurteilt werden und dass entsprechende Aussagen zur Person und ihrem Verhalten nicht übereilt an die Öffentlichkeit getragen werden (vgl. Regina Kiener, Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, Gutachten vom 7. November 2007 im Auftrag der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, S. 326, VPB 2008-25, S. 316-349).

Bei der Regelung der Amtsenthebung ist deshalb den Aspekten der Geheimhaltung einerseits und der öffentlichen Information andererseits besondere Beachtung zu schenken. Geheimhaltungsinteressen zum Schutz der betroffenen Person stehen regelmässig mit dem öffentlichen Informationsbedürfnis in Konkurrenz. Es ist davon auszugehen, dass es sowohl Fälle geben wird, welche öffentlich diskutiert werden und an welchen ein hohes öffentliches Interesse besteht, als auch Fälle, welche in der Öffentlichkeit nicht bekannt sind und bei welchen eine Information der Öffentlichkeit auch nicht angebracht ist (z.B. bei eingestellten Verfahren, welche durch querulatorische Anzeigen ausgelöst worden waren). Es ist deshalb zu regeln, welche Verfahrensstadien geheim sind und inwieweit die Öffentlichkeit informiert werden kann, um den verschiedenen Bedürfnissen soweit wie möglich gerecht zu werden.

4.4. Verfahrensgrundsätze / Rechte der betroffenen Person

Beim Amtsenthebungsverfahren handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches, genauer um ein verwaltungsrechtliches Verfahren. Um dem Schutzanspruch der betroffenen Person in gebührender Weise Rechnung zu tragen, ist das Verfahren justizförmig auszugestalten unter durchgängiger Gewährleistung der Persönlichkeits- und Verfahrensrechte der betroffenen Personen, so namentlich unter besonderer Gewichtung des rechtlichen Gehörs sowie der Rechtsmittelmöglichkeiten. Die Grundrechte sind zu beachten. Den für das Verwaltungsverfahren anerkannten Grundsätzen und Garantien muss während des ganzen Verfahrens Rechnung getragen werden. Zu nennen sind insbesondere der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101), der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV), das Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV) sowie der Anspruch auf eine richtig zusammengesetzte und unbefangene Behörde (Art. 29 Abs. 1 BV). Als Teilgehalte des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) sind der Anspruch auf vorgängige Äusserung und Mitwirkung im Verfahren (rechtliches Gehör im engeren Sinn), auf Akteneinsicht sowie auf Entscheidbegründung zu gewähren. Die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV gelten in allen Verfahren, welche die Rechtsstellung des Einzelnen unmittelbar betreffen. Erfasst sind insbesondere auch Rechtsanwendungsakte der Parlamente (vgl. Regina Kiener, a.a.O., S. 324). Entsprechendes sehen die Handlungsgrundsätze des Bundes zur Amtsenthebung¹ vor: Die Gerichtskommission hat bei der Durchführung des Amtsenthebungsverfahrens für die Wahrung des Ansehens und der Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden zu sorgen (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 der Handlungsgrundsätze). Sie garantiert den betroffenen Personen ein faires, rechtsstaatliches Verfahren (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der Handlungsgrundsätze). Die Gerichtskommission beachtet die von der Bundesverfassung ga-

¹ Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl vom 3. März 2011. Diese Handlungsgrundsätze - denen kein rechtsetzender Charakter zukommt - hat sich die Gerichtskommission gestützt auf das in ihrem Auftrag erstellte Gutachten von Regina Kiener zum Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes vom 7. November 2007 auferlegt (vgl. Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 14. Dezember 2002, Rz. 11 zu Art. 40a ParlG).

rantierten Grundrechte und respektiert in ihrem Verfahren insbesondere den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung [Art. 29 Abs. 1 BV]; den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist [Art. 29 Abs. 1 BV]; den Anspruch auf rechtliches Gehör [Art. 29 Abs. 2 BV]; das Willkürverbot [Art. 9 BV] sowie den Schutz der Privatsphäre [Art. 13 Abs. 1 BV] (Art. 2 Abs. 2 Bst. a bis e der Handlungsgrundsätze).

5. Zuständigkeiten

Wesentlicher Punkt beim Erlass der Amtsenthebungsregelung ist die Bestimmung der für Amtsenthebungen zuständigen Behörde (Bestimmung der «Abberufungsbehörde»). Es gilt zu berücksichtigen, dass es sich bei den Personen, die von Amtsenthebungen betroffen sein können, um vom Volk gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger handelt. Deshalb liegt es nahe, dass die Kompetenz für Amtsenthebungen einem demokratisch genügend legitimierten Gremium zugewiesen wird. Zu überlegen ist, ob konsequenterweise grundsätzlich das für die Wahl zuständige Organ oder Gremium auch für die Amtsenthebung zuständig sein sollte. Indessen ist es aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes sowie der Praktikabilität nicht denkbar, dass die Amtsenthebung einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers durch das Stimmvolk erfolgt (vgl. hierzu bereits den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2014, Vorlage Nr. 2276.2 - Laufnr. 14733, S. 8, Kapitel 6). Infrage kommt dagegen der Kantonsrat in Vertretung des Souveräns (vgl. § 30 Abs. 1 KV). Diese Regelung kennt beispielsweise auch der Kanton Graubünden. Die Zuständigkeit des Kantonsrats hat unter dem Aspekt der Gewaltenteilung den Vorteil, dass ein «gleichberechtigtes» staatliches Organ über Mitglieder anderer, ebenfalls vom Volk gewählter Organe befindet. Zudem kommt dem Kantonsrat das Oberaufsichtsrecht über die Behörden zu (§ 41 Abs. 1 Bst. c KV). Der Regierungsrat beantragt deshalb, in der Kantonsverfassung den Kantonsrat als die für Amtsenthebungen zuständige Behörde festzulegen. Die Zuständigkeit des Kantonsrats erstreckt sich dabei auf Amtsenthebungen der kantonalen Behördemitglieder (Mitglieder des Regierungsrats, des Verwaltungs-, des Ober-, des Kantons- und des Strafgerichts). Die Kompetenz für Amtsenthebungen betreffend die Behördemitglieder der Einwohnergemeinden, der Bürgergemeinden, der Kirchgemeinden sowie der Korporationsgemeinden wird hingegen im Rahmen der bestehenden und bewährten Systematik des Zuger Aufsichtsrechts dem Regierungsrat zugewiesen (§ 33 Abs. 1 Gemeindegesetz). Auch die Zuständigkeit für die Amtsenthebung der kommunal gewählten Friedensrichterinnen, Friedensrichter, stellvertretenden Friedensrichterinnen und stellvertretenden Friedensrichter knüpft an das Aufsichtsrecht an, indem diese dem Obergericht (vgl. § 37 Abs. 4 GOG) zugewiesen wird. Diese Kompetenzzuweisungen an den Kantonsrat, den Regierungsrat und das Obergericht entsprechen der Organisationsstruktur und dem Aufsichtsrecht des Kantons Zug und sind deshalb eine sachgerechte Lösung.

6. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Entwürfe des Regierungsrats aus erster Lesung zur Teilrevision der Kantonsverfassung und des Verantwortlichkeitsgesetzes sowie zum erläuternden Bericht wurden am 26. Juli 2017 den im Kantonsrat Zug vertretenen politischen Parteien, der Piratenpartei Zentralschweiz, den Friedensrichterämtern sowie allen Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden des Kantons Zug zur Vernehmlassung unterbreitet. Eingegangen sind Vernehmlassungen von allen Einwohnergemeinden, vom Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug, von den Katholischen Kirchgemeinden Zug, Baar und Risch, von der Reformierten Kirche Kanton Zug, vom Verband Zugerischer Friedensrichter/innen und Stellvertreter/innen, von der Alternative - die Grünen, der CVP, der FDP, der GLP, der SP und der SVP.

Der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens gegenüber grundsätzlich zustimmend zeigen sich die CVP, die GLP und die FDP, die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch, Walchwil und Neuheim, die katholischen Kirchgemeinden Zug, Baar und Risch sowie die reformierte Kirche Kanton Zug.

Die CVP führt aus, dass sie es nach wie vor wichtig finde, dass eine gesetzliche Grundlage für ein Amtsenthebungsverfahren geschaffen werde, obwohl die Notwendigkeit einer Amtsenthebungsregelung verschiedentlich hinterfragt worden sei. Ein Amtsenthebungsverfahren dürfe aber nur in schwerwiegenden Fällen vollzogen werden und der Persönlichkeitsschutz sei in allen Fällen hoch zu gewichten. Zu beachten gelte es, dass sich ein Amtsenthebungsverfahren oftmals erübrige, da die betroffene Person unter dem öffentlichen Druck den Rücktritt bekannt gebe. Die GLP bemerkt, dass eine Amtsenthebung nur in ausserordentlichen Fällen und unter Einhaltung eines hohen Persönlichkeitsschutzes der vom Amt zu enthebenden Personen durchgeführt werden können sollte. Die FDP weist darauf hin, dass eine Amtsenthebung unter sehr restriktiven Bedingungen und Beachtung höchster rechtsstaatlicher Ansprüche grundsätzlich möglich sein solle.

Die Einwohnergemeinde Risch erachtet die Vorlage als ausgewogen und sorgfältig erarbeitet. Da ein Amtsenthebungsverfahren ein gewisses Missbrauchspotenzial mit sich bringe, dürfe es nur bei schweren Verfehlungen oder bei auf Dauer bestehenden physischen und psychischen Beeinträchtigungen zur Anwendung kommen und müsse justiziabel ausgestaltet sein. Der Kirchenrat der Katholischen Kirchgemeinde Zug erachtet die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens als begrüssenswert, wobei es wichtig sei, dass die Hürde für den Vollzug einer Amtsenthebung hoch gesetzt und ausgeschlossen werde, dass aus persönlichen Animositäten Amtsenthebungsverfahren in Gang gesetzt werden könnten. Die Katholische Kirchgemeinde Baar bemerkt, dass ein Amtsenthebungsverfahren in Fällen gravierenden Ausmasses angebracht sein könne, um das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen zu schützen. Die Reformierte Kirchgemeinde des Kantons Zug ist der Ansicht, dass Amtsenthebungen in schwerwiegenden Fällen unter Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes möglich sein sollten.

Demgegenüber lehnen die Alternative – die Grünen, die SVP sowie die Einwohnergemeinden Zug, Baar und Menzingen die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens grundsätzlich ab. Kritisch zeigt sich der Verband der Bürgergemeinden, welcher es als fraglich erachtet, ob es bei zwei bis drei Anwendungsfällen in zehn Jahren überhaupt neue gesetzliche Regelungen brauche. Die SP lehnt die Vorlage in der vorliegenden Form ab, weist jedoch darauf hin, dass sie eine im Sinne ihrer Anträge angepasste Regelung mittragen könnte.

Die Alternative - die Grünen ist der Ansicht, dass bezüglich Legislativ- und Exekutivmitglieder mit der verhältnismässig kurzen vierjährigen Amtsdauer keine Notwendigkeit für eine Abberufungsmöglichkeit während der Legislaturperiode vorliege. Alle vier Jahre habe der Souverän die Gelegenheit, bei den Erneuerungswahlen korrigierend einzugreifen. Ein Amtsenthebungsverfahren bedeute zudem einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand. Die Situation mit Bezug auf Richterinnen und Richter sei mit der sechsjährigen Amtsdauer leicht anders gelagert. Gleichwohl lehne die Alternative - die Grünen auch hier ein Amtsenthebungsverfahren ab, denn durch ein solches würde die richterliche Unabhängigkeit gefährdet und die Gewaltenteilung geritzt. Die SVP weist darauf hin, dass im kleinräumigen Kanton Zug die Gefahr gross sei, dass ein solches Gesetz für politisch motivierte Intrigen missbraucht werden könne. Die Wählenden hätten spätestens nach vier bzw. bei Richterinnen und Richtern nach sechs Jahren die Möglichkeit, korrigierend einzugreifen. Des Weiteren sollten Mitglieder der betroffenen Gremien über die notwendige Grösse verfügen, selber zur Einsicht zu gelangen, wenn sie ihr Amt aus moralischen Gründen nicht mehr wahrnehmen könnten oder dazu nicht mehr in der Lage seien.

Zu guter Letzt liege es auch am Gesamtgremium, entsprechend Druck auf ein Mitglied auszuüben oder dessen Aufgaben untereinander aufzuteilen, wenn dieses nicht mehr in der Lage sei, seine Aufgabe wahrzunehmen. Fälle, bei denen diese Mechanismen nicht ausreichten, seien und blieben die absolute Ausnahme und seien den Preis von möglichen Missbräuchen durch ein Amtsenthebungsverfahren nicht wert.

Auch die Stadt Zug erachtet eine Abberufungsmöglichkeit während einer Legislaturperiode aufgrund der vierjährigen Amtsdauer und der Möglichkeit des korrigierenden Eingreifens durch den Souverän als nicht notwendig. Ein Amtsenthebungsverfahren nehme regelmässig erhebliche Zeit in Anspruch und sei mit grossem Personalaufwand verbunden. In der Praxis bestehe die Möglichkeit, auf ein fehlbares Mitglied einen gewissen Druck auszuüben, das Amt zur Verfügung zu stellen, z.B. durch die Entlastung von bestimmten Aufgaben. Der speziellen Situation betr. Richterinnen und Richter (sechsjährige Amtsdauer, häufig Voll- bzw. Hauptämter) könne der Kanton mit einer separaten Regelung Rechnung tragen. Immerhin sei (auch) hier darauf hinzuweisen, dass die richterliche Unabhängigkeit potenziell gefährdet würde. Die Einwohnergemeinde Menzingen erachtet die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens als heikel, da es sich faktisch um eine öffentliche Vorverurteilung handle. Zudem bestehe für die Parteien die Möglichkeit, auf die entsprechende Person negativ einzuwirken. Der Gemeinderat Menzingen sei der Meinung, dass ein Amtsenthebungsverfahren erst nach einem offiziellen Urteil in die Wege geleitet werden sollte. Aus Sicht der Einwohnergemeinde Baar ist es nicht notwendig, für nahezu nie vorkommende Einzelfälle explizit eine Revision vorzunehmen. Zudem sei der Begriff «triftige Gründe» in der heutigen Zeit schwer zu definieren. Der Verband Zugerischer Friedensrichter/innen und Stellvertreter/innen weist darauf hin, es sei im Verband kontrovers diskutiert worden, dass ein solches Verfahren in Verfassung und Gesetz festgeschrieben werden solle, bedeute dies doch einen nicht zu unterschätzenden Eingriff in die demokratischen Grundsätze.

Die SP lehnt die Vorlage in der vorliegenden Form ab, weist jedoch darauf hin, dass sie eine angepasste Regelung mittragen könnte, wenn der Regierungsrat die rechtsstaatlichen Mängel der derzeitigen Vorlage in der zweiten Lesung ausmerze. Die SP trete ein für ein rechtsstaatlich ausgestaltetes Amtsenthebungsverfahren, eine unabhängige richterliche Untersuchungs- und Entscheidbehörde (Art. 30 Abs. 1 BV) und effektive Verteidigungsrechte der beschuldigten Person. Bei der Administrativuntersuchung beim Kantonsgericht Zug habe alt Bundesrichter N. Raselli dem Kanton Zug dringend geraten, «gesetzlich ein Abberufungsverfahren zu schaffen, das rechtsstaatlichen Anforderungen genügt». Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Amtsenthebungsverfahren genüge diesen Erfordernissen nicht.

6.1. Stellungnahmen zur Zuständigkeit des Kantonsrats (§ 41 Abs. 1 Bst. s KV / § 25 Abs. 1 VG)

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass der Kantonsrat zuständig ist für die Entscheidung über Amtsenthebungen von kantonalen Behördemitgliedern, Friedensrichterinnen, Friedensrichtern und ihren Stellvertretungen (§ 41 Abs. 1 Bst. s KV; § 25 Abs. 1 VG). Dieser Zuständigkeitszuweisung gegenüber explizit zustimmend zeigt sich einzig die Einwohnergemeinde Risch. Der Gemeinderat Risch halte ein sauber umschriebenes und rechtsstaatlich gut konzipiertes Verfahren für vorteilhaft, insbesondere bei physisch und psychisch beeinträchtigten Amtsträgerinnen und Amtsträgern, die ihr Amt nicht mehr ausüben könnten. Es solle deshalb keine neue Behörde geschaffen werden, sondern es sei richtig, die Zuständigkeit für die Amtsenthebung dem Kantonsrat zu übertragen.

Die Einwohnergemeinden Hünenberg, Oberägeri, Unterägeri, Walchwil und Cham sind demgegenüber der Ansicht, es sei statt des Kantonsrats ein unabhängiges Organ als Entscheidungs-

behörde einzusetzen. So könne ein faires Verfahren garantiert werden. Die Nähe der Parlamentsmitglieder zu einer politischen Partei sei für eine unvoreingenommene Lösung solcher Fälle schwierig. Zudem treffe der Kantonsrat seine Entscheidungen nur mit «ja» oder mit «nein». Deshalb stehe ein zahlenmässig kleineres Justizgremium im Vordergrund, welches allenfalls neu geschaffen werden müsste. Dafür könnte auf die vorgesehene Amtsenthebungs-kommission verzichtet werden, so dass keine nennenswerten Mehrkosten entstehen würden. Zudem könnte das Justizorgan gleichzeitig auch über Amtsenthebungen von gemeindlichen Behördemitgliedern entscheiden, was die Abläufe vereinfachen würde.

Des Weiteren äussert sich keine der politischen Parteien explizit zustimmend zur Zuweisung der Zuständigkeit für Amtsenthebungen an den Kantonsrat.

Die SP beantragt demgegenüber, es sei für die Amtsenthebung von Mitgliedern des Regierungsrats und der richterlichen Behörden als untersuchende und entscheidende Amtsenthebungsbehörde erstinstanzlich ein unabhängiges, nur dem Recht verpflichtetes Justizorgan in Form eines fachlich hochkarätig besetzten richterlichen Dreiergremiums vorzusehen (namentlich die Präsidien von Obergericht, Strafericht und Kantonsgericht; bei einem begründeten Ausstand das jeweilige Vizepräsidium oder ein anderes Mitglied des betreffenden Gerichts). Das Amtsenthebungsverfahren sei so auszugestalten, dass der verfassungsrechtliche Anspruch der beschuldigten Person auf eine Entscheidung binnen angemessener Frist eingelöst werden könne und es einer medialen Vorverurteilung in keiner Weise Vorschub leiste. Die SP begründet ihre Anträge damit, dass das Parlament als rein politische Behörde keine schriftliche Begründungspflicht kenne, die rechtsstaatlichen Erfordernissen genügen würde. Auch wenn die Amtsenthebungs-kommission ihrem Antrag und Bericht an den Kantonsrat eine Begründung beifüge, drückten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nur die Ja- oder Nein-Taste. Jeder Amtsenthebungsentscheid des Kantonsrats werde somit voraussichtlich aus formellen Gründen wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) im Rechtsmittelinstanzenweg aufgehoben werden. Des Weiteren beeinträchtige die Nähe zu einer politischen Partei die unvoreingenommene Entscheidung des Kantonsrats. Politischen Missbräuchen, Intrigen und Niederträchtigkeiten wären mit dem Vorschlag des Regierungsrats Tür und Tor geöffnet. Die Mitglieder des Kantonsrats wären dem erheblichen Vorverurteilungsdruck seitens der Medien weit weniger gewachsen als eine unabhängige richterliche Instanz. Auch seien die Mitglieder des Kantonsrats nicht wie Richterinnen und Richter unabhängig und ausschliesslich dem Recht verpflichtet. Die Akzeptanz der Amtsenthebungs-kommission und des Kantonsrats würden deshalb nicht nur bei der beschuldigten Person, sondern auch in der Öffentlichkeit eher gering sein. Der Kantonsrat sei von seiner Funktion her nicht dazu bestimmt und geeignet, über die Rechte und Pflichten einer beschuldigten Person zu entscheiden und zur Führung von justizförmigen Verfahren strukturell und fachlich ungeeignet. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Organisation mit der Amtsenthebungs-kommission sowie dem Kantonsrat als Plenum sei auch sonst rechtsstaatlich hochproblematisch. Wie solle eine derartige Regelung vor dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 BV) Bestand haben? Mit einem richterlichen Dreiergremium sei auch der Anspruch auf eine Entscheidung binnen angemessener Frist gewährleistet. Bei einem richterlichen Dreiergremium könnten die Rechtsmittelinstanzen darauf vertrauen, dass sich die Vorinstanz bemüht hat, rechtlich korrekt und sachlich unvoreingenommen zu entscheiden. Amte jedoch erstinstanzlich der Kantonsrat, so könne davon erfahrungsgemäss nicht ausgegangen werden. Politisch gefärbte erstinstanzliche Entscheide würden rechtsstaatlich nur zu Komplikationen führen. Die Rechte der beschuldigten Person seien gemäss Entwurf bloss theoretisch ausreichend gewahrt: Mit den vorgesehenen weitreichenden Verteidigungsrechten und den Rechtsmittelmöglichkeiten sei – theoretisch – sichergestellt, dass sich die beschuldigte Person gegenüber politisch eingefärbten Entscheiden der Amtsenthebungs-kommission bzw. des Kantonsrats wenigstens nachträglich

an ein unabhängiges Gericht wenden könne. Praktisch bzw. realistisch betrachtet werde jedoch die Akzeptanz der Entscheide der Amtsenthebungskommission bzw. des Kantonsrats aufgrund der rein politischen Zusammensetzung nur gering sein können. Die beschuldigte Person und die Personen, die eine entsprechende Anzeige eingereicht hätten, würden somit die verfahrensleitenden Entscheide der kantonsrätlichen Amtsenthebungskommission voraussichtlich häufig an die Rechtsmittelinstanzen weiterziehen. Das sei für die beschuldigte Person mit erheblichen Kosten und mit einem ausserordentlich zermürenden Zeitverlust verbunden. Die damit einhergehenden (unnötigen) Verfahrensrisiken erschwerten und verteuerten die Verteidigung des - wohl regelmässig anwaltlich vertretenen - Beschuldigten zusätzlich.

Die SVP stellt für den Fall, dass die Vorlage entgegen dem Antrag der SVP verabschiedet werden sollte, den Eventualantrag, § 41 Abs. 1 Bst. s KV sei zu streichen. Die Kantonsratsmitglieder seien Vertretungen der Gemeinden, dabei allerdings in erster Linie Vertretungen der Gemeindesektionen der Parteien (Wahl im Proporz) und daher parteiisch. Ein Amtsenthebungsverfahren sei eine hoch sensible Angelegenheit und solle deshalb erstinstanzlich durch die Judikative beurteilt werden, da keine übergeordnete kantonale Exekutive mehr vorhanden sei, und nicht durch die Legislative.

Die GLP erachtet es als wichtig, dass die Amtsenthebung zwingend durch eine unabhängige Kommission oder Instanz durchgeführt werde.

Der Verband Zugerischer Friedensrichterinnen und Friedensrichter und Stellvertreterinnen und Stellvertreter erachtet die Zuständigkeit des Kantonsrats für Amtsenthebungsverfahren gegen Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen als problematisch, als diese Stellvertreter kommunal gewählt werden (§ 37 GOG) und damit der Bezug zum Kantonsrat fehle. Systematisch müsse das Verfahren von einem kommunalen und nicht von einem kantonalen Gremium durchgeführt werden.

Es ist einzuräumen, dass der Einwand, die Zuständigkeit des Kantonsrats sei aus rechtsstaatlicher Sicht heikel, nicht unberechtigt ist. Der Regierungsrat bleibt indessen auch angesichts der mehrheitlich ablehnenden Stellungnahmen zur Zuständigkeit des Kantonsrats der Ansicht, dass gute Gründe dafür sprechen, dem Kantonsrat die Entscheidkompetenz für die Amtsenthebung von kantonalen Behördemitgliedern zuzuweisen. Die Stimmberechtigten wählen die Mitglieder der von der Amtsenthebungsregelung betroffenen Behörden. Als Vertreter des Souveräns kommt dem Kantonsrat die erforderliche demokratische Legitimation zu, gewählte Behördemitglieder des Amtes zu entheben, zumal ihm das Oberaufsichtsrecht über die Behörden zukommt (§ 41 Abs. 1 Bst. c KV). Setzte man ein aus den Gerichtspräsidien zusammengesetztes Justizorgan ein, würde sich zudem die Frage stellen, inwiefern dieses bei der Amtsenthebung von Gerichtsmitgliedern tatsächlich unabhängig wäre und erschiene. Da der Kantonsrat die einzige Behörde ist, die von der Amtsenthebung ausgenommen ist, soll – vor allem wegen der politischen Dimension von Amtsenthebungsverfahren – eben gerade der Kantonsrat die zuständige Behörde sein. Der Regierungsrat hält deshalb an seiner Vorlage fest.

Der Einwand des Verbandes Zugerischer Friedensrichter/innen und Stellvertreter/innen zur Zuständigkeit des Kantonsrats mit Bezug auf die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen, erscheint dem Regierungsrat hingegen als berechtigt. Die Zuständigkeit des Kantonsrats wirkt hier in der Tat sachfremd. Genauso wie bei den Gemeinden ist deshalb zu prüfen, ob die Zuständigkeit für die Amtsenthebung von Friedensrichterinnen, Friedensrichtern und ihren Stellvertretungen in die bestehende Systematik des Aufsichtsrechts eingegliedert werden kann. Das Obergericht ist die oberste kantonale Gerichtsbehörde in Zivil- und Strafsachen und übt die Aufsicht über die gesamte Zivil- und Strafrechtspflege aus (§ 54 Abs. 2 KV).

Die Friedensrichterämter sind die ordentlichen Schlichtungsstellen in Zivilsachen (§ 38 Abs. 1 GOG) und die Friedensrichterinnen und Friedensrichter stehen unter der fachlichen Aufsicht des Obergerichts (§ 37 Abs. 4 GOG). Das Obergericht regelt die Amtsführung, die Organisation und – nach Anhörung der Gemeinden und der Standesorganisation – die Entschädigung in einer Verordnung (§ 37 Abs. 5 GOG). Als oberste richterliche Instanz in Zivilsachen ist das Obergericht mit der Durchführung von Justizverfahren vertraut und verfügt über das notwendige Fachwissen. Anknüpfend an die bestehende Aufsichtsregelung erscheint es deshalb als sachgerecht, die Zuständigkeit für die Amtsenthebung von Friedensrichterinnen, Friedensrichtern und ihren Stellvertretungen dem Obergericht zuzuweisen (§ 25 neuer Abs. 2 VG und § 37 neuer Abs. 6 GOG).

Schliesslich ist der SP bezüglich ihrer weiteren Vorbringen darin zuzustimmen, dass dem Anspruch auf einen Entscheid innert angemessener Frist Rechnung zu tragen ist. Entgegen den Ausführungen der SP ist die anzeigende Person jedoch nicht beschwerdeberechtigt (vgl. S. 30 nachfolgend). Die betroffene Person kann sodann selbst entscheiden, ob sie Beschwerde ergreifen will. Dabei ist zu beachten, dass die verschiedenen vorgesehenen Verfahrensschritte – wie namentlich die umfassende Gewährung des rechtlichen Gehörs und die Erstellung eines begründeten Berichts – zwar ihre Zeit erfordern, gleichzeitig aber dem Schutz der Rechte der betroffenen Person dienen. Indem das Verfahren nicht öffentlich ausgestaltet ist, soll dem Schutz vor medialer Vorverurteilung Rechnung getragen werden, soweit dies im Rahmen von gesetzlichen Bestimmungen überhaupt möglich ist. Es gilt zu bedenken, dass die Medien oftmals sehr rasch informiert sind; es ist jedoch nicht möglich, dies mit gesetzlichen Bestimmungen komplett zu verhindern.

6.2. Stellungnahmen zum Kreis der betroffenen Behörden: Kantonsrat (§ 25 Abs. 1 VG)

Die Vorlage des Regierungsrats sieht vor, dass die Mitglieder des Kantonsrats von der Amtsenthebungsregelung nicht betroffen sein sollen (§ 25 Abs. 1 VG). Zustimmung zeigen sich hierzu die CVP, die GLP, die FDP sowie die Einwohnergemeinde Risch. Die FDP führt aus, dass durch Volkswahl gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger demokratisch eine sehr hohe Legitimität besitzen. Deshalb gelte es, eine Amtsenthebung nur einzuführen, wo ein potentieller Schaden besonders gravierend ausfallen würde. Ein einzelnes Mitglied einer Legislative habe nie den gleichen Einfluss auf die entsprechende Behörde und deren Funktionieren wie ein Mitglied der Exekutive oder der Judikative. Die Einwohnergemeinde Risch weist auf die Sanktionsmöglichkeiten von Behördemitgliedern im Rahmen der Parlamentsarbeit (Ausschluss aus Fraktion, Enthebung aus Funktionen durch Parlament und Partei) hin.

Demgegenüber beantragen die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Baar, Cham, Hünenberg und Walchwil, die Regelung sei auch für die Kantonsratsmitglieder vorzusehen. Behördemitglieder, welche sich einer Amtspflichtverletzung oder Amtsunwürdigkeit schuldig gemacht hätten, erschwerten oder verunmöglichten die Zusammenarbeit in den jeweiligen Gremien. Solche «unwürdigen» Behördemitglieder könnten den guten Ruf des entsprechenden Gremiums massiv beschädigen. Deshalb sollten auch die Kantonsratsmitglieder ihres Amtes enthoben werden können. Der Kantonsrat selbst habe dem Regierungsrat den Auftrag für die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens erteilt.

Der Regierungsrat bleibt der Ansicht, dass es sachgerecht ist, die Legislative von der Regelung auszunehmen, nachdem diese im Gegensatz zur Exekutive und zur Judikative über eigene Regulierungsmöglichkeiten verfügt. Den von den beantragenden Einwohnergemeinden geltend gemachten Bedenken ist mit diesen Regulierungsmöglichkeiten in ausreichender Art und Weise Rechnung getragen. Weiteres wesentliches Argument ist zudem der Grundsatz der Verhältnis-

mässigkeit (vgl. hierzu auch die Kommentierung zu § 25 VG). Im Wissen darum, dass die erheblich erklärte Motion auch die Legislative umfasst, wird dieser Antrag schliesslich von sechs Einwohnergemeinden gestellt; im Übrigen erheben die Vernehmlassungsteilnehmenden jedoch keine Einwände bzw. stimmen teilweise explizit zu, weshalb der Regierungsrat an seiner Vorlage festhält.

6.3. Stellungnahmen zum Kreis der betroffenen Behörden: Friedensrichterinnen und Friedensrichter und ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter (§ 25 VG)

Nach der Vorlage des Regierungsrats sollen Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen bei gegebenen Voraussetzungen des Amtes enthoben werden können (§ 25 VG). Der Verband Zugerischer Friedensrichter/innen und Stellvertreter/innen ist der grundsätzlichen Auffassung, dass Friedensrichterinnen und Friedensrichter und ihre Stellvertretungen von der Anwendung des Amtsenthebungsverfahrens auszunehmen seien.

Hierzu gilt es darauf hinzuweisen, dass die Friedensrichterinnen und Friedensrichter im Motionstext (Vorlage Nr. 2276.1 – 14398) explizit erwähnt werden. Die Gründe, die dafür sprechen, die Legislativmitglieder von der Regelung auszunehmen, gelten für die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen nicht. Namentlich verfügen sie im Gegensatz zu den Legislativbehörden nicht über eigene Regulierungsmechanismen. Pro Gemeinde sind zudem bloss eine Friedensrichterin bzw. ein Friedensrichter und eine Stellvertretung im Amt (vgl. § 37 Abs. 1 GOG). Der Ausfall einer dieser Personen wirkt sich einschneidend aus. Der Regierungsrat hält deshalb an seiner Vorlage fest.

6.4. Stellungnahmen zu den Amtsenthebungsgründen (§ 25 Abs. 1 Bst. a bis d VG)

Zu den in § 25 Abs. 1 Bst. a bis d VG genannten Gründen bemerkt der Verband der Bürgergemeinden, dass diese Sinn machten, umfassend genug seien und daher keiner Ergänzung bedürften.

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg und Walchwil beantragen, es sei im Gesetz explizit zu verankern, dass beispielsweise auch Verstösse gegen die guten Sitten und den Anstand zu einer Amtsenthebung führen können. Sie begründen dies damit, dass gemäss Bericht und Antrag auch schwere Verletzungen von Verhaltenspflichten unter die Amtspflichten fielen und den wenigsten Mitbürgerinnen und Mitbürgern bewusst sein dürfte, dass solche Verstösse als Amtspflichtverletzungen gelten und deshalb zu einer Amtsunwürdigkeit führen könnten. Im Interesse der Transparenz solle deshalb die schwere Verletzung von Verhaltenspflichten als Amtsenthebungsgrund explizit im Gesetz aufgeführt werden.

Die CVP beantragt die Streichung des Wortes «amtsunwürdig». Vorsätzliche und grobfahrlässige Verletzung der Amtspflicht sei amtsunwürdig, deshalb brauche es dieses Wort im Gesetzestext nicht.

Die SP beantragt, die Formulierung zu den Amtsenthebungsgründen sei folgendermassen anzupassen: «Ein Mitglied des Regierungsrats, ein Mitglied oder ordentliches Ersatzmitglied des Obergerichts, des Kantonsgerichts, des Strafgerichts oder des Verwaltungsgerichts, eine Friedensrichterin, ein Friedensrichter, eine stellvertretende Friedensrichterin oder ein stellvertretender Friedensrichter kann vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes enthoben werden, wenn es, sie oder er: a) die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt; b) sich als unfähig erweist oder ein anderer Grund vorliegt, der die Belassung im Amt strikt verunmöglicht.» Erläuternd weist die SP darauf hin, dass die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Abberufungsgründe

mehr Fragen aufwürfen, als sie beantworteten: Was ist eine «schwere» Amtspflichtverletzung? Wann liegt «Amtsunwürdigkeit» vor? Wann ist die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren? Diese unklare Regelung müsse aus Gründen der Rechtssicherheit praktikabel formuliert werden. Analog zur Regelung im Kanton Fribourg (vgl. Art. 107 Abs. 1 des Justizgesetzes des Kantons Freiburg vom 31. Mai 2010, JG; SGF 130.1) sei § 25 Abs. 1 VG anzupassen. Mit der Formulierung «die Belassung im Amt verunmöglicht» werde der Grundsatz unterstrichen, dass es sich bei der Amtsenthebung nur um die «ultima ratio» handeln könne.

Dem Antrag der Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg und Walchwil steht der Regierungsrat ablehnend gegenüber. Es können und sollen nicht alle möglichen Konstellationen in eine Gesetzesbestimmung aufgenommen werden. Mit der vorgeschlagenen Formulierung sind die verschiedenen Fälle genügend abgedeckt; für weitere Erläuterungen kann der Bericht konsultiert werden. Zum Antrag auf Streichung des Wortes «amtsunwürdig» ist darauf hinzuweisen, dass Verhaltenspflichtverletzungen unter Umständen gerechtfertigt und deshalb mit der Amtswürde vereinbar sein können, weshalb das Wort «amtsunwürdig» im Gesetzestext zu belassen ist.

Zum Antrag und den Ausführungen der SP gilt es zu bemerken, dass ein Missverständnis vorliegt bzw. dass der Antrag der SP nicht die gesamte Freiburger Regelung wiedergibt. Gemäss Art. 103 Abs. 1 des Freiburger Justizgesetzes kann nämlich im Rahmen des Disziplinarrechts eine Abberufung auch erfolgen, wenn eine Richterin oder ein Richter die Dienstpflichten absichtlich oder fahrlässig verletzt oder ihr oder sein Verhalten mit der Würde des Amtes unvereinbar ist; diese Regelung entspricht inhaltlich im Wesentlichen der vorgeschlagenen Regelung von § 25 Abs. 1 Bst. a VG. «Ausser aus disziplinarischen Gründen» kann nach Art. 107 JG sodann eine Abberufung unter den von der SP zitierten Gründen erfolgen. Fragen wirft schliesslich vielmehr die von der SP vorgeschlagene Formulierung «sich als unfähig erweist oder ein anderer Grund vorliegt, der die Belassung im Amt strikt verunmöglicht» auf. Es gilt ausserdem zu beachten, dass die abberufende Behörde über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen muss und unbestimmte Begriffe in der Rechtsanwendung nichts Ungewohntes sind. Gerade im sensiblen Bereich einer möglichen Amtsenthebung ist ein Ermessensspielraum von grosser Wichtigkeit. Der Regierungsrat hält deshalb an seiner Vorlage fest.

6.5. Stellungnahmen zur Verfahrenseinleitung und Instruktion / Einsetzung einer Amtsenthebungskommission (§ 26 VG / §§ 16 Abs. 1 Ziff. 11 und § 21a GO KR)

Drei Vernehmlassungsteilnehmende zeigen sich der Einsetzung einer ständigen kantonsrätlichen Amtsenthebungskommission für die Einleitung und die Durchführung des Verfahrens gegenüber kritisch oder ablehnend. So beantragt die CVP, die Beratung von Amtsenthebungsverfahren solle durch die Justizprüfungskommission erfolgen. Die FDP zeigt sich kritisch, da das Amtsenthebungsverfahren hoffentlich nur sehr selten zur Anwendung kommen werde und aus ihrer Sicht die Einsetzung einer ad-hoc Kommission für diesen Fall ausreichend sei. Der Verband Zugerischer Friedensrichter/innen und Stellvertreter/innen beantragt, es sei eine Ad-hoc-Kommission ähnlich einer PUK vorzusehen. Es bestehe die Gefahr, dass eine ständige Kommission mit der Zeit zu einem Aufsichtsgremium über die Amtsführung der gewählten und dem Verfahren unterstellten Amtsträgerinnen und Amtsträger mutiere. Zudem stehe eine Mitgliederzahl von 15 Kommissionsmitgliedern im Widerspruch zum Persönlichkeitsschutz sowie zum für die Gemeinden zuständigen bloss siebenköpfigen Regierungsrat, weshalb sie herabzusetzen sei. Sollten die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen entgegen ihres Antrags nicht vom Verfahren ausgenommen werden, sei die Zusammensetzung der Ad-hoc-Kommission so auszurichten, dass bei deren Bestellung ein möglichst grosser Anteil von Mitgliedern aus derjenigen Gemeinde stamme, in der das Verfahren zur Anwendung komme. Da-

mit sei die Verbindung zwischen Kantonsrat und den eigentlich kommunalen Angelegenheiten zwar nicht umfassend, aber wenigstens so gut wie möglich hergestellt.

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg und Walchwil beantragen, es sei ein kleines Justizorgan mit drei, maximal fünf Personen für die Durchführung des Verfahrens einzusetzen. Der Kantonsrat und die Amtsenthebungskommission seien nicht geeignet; dies umso mehr, als Letztere mit 15 Personen viel zu gross sei und damit dem vom Regierungsrat hoch gehaltenen Persönlichkeitsschutzes zuwiderlaufe. Komme hinzu, dass gemäss des neuen § 21a Abs. 1 GO KR ein von der Verwaltung unabhängiges Sekretariat mit verwaltungsexternen Personen beigezogen werden müsse. Je mehr Personen mit der Untersuchung von Amtsenthebungsfällen befasst seien, umso weniger sei der Persönlichkeitsschutz gewährleistet. Abgesehen davon sei zu bezweifeln, dass die Mitglieder einer kantonsrätlichen Kommission in der Lage seien, die notwendigen Untersuchungshandlungen durchzuführen. Dies seien klare Aufgaben der Justiz. Die Mitglieder einer Amtsenthebungskommission dürften für diese Aufgaben kaum über die nötige Ausbildung und Erfahrung verfügen. Es könnte deshalb auch zu vermeidbaren formellen Fehlern kommen, was nicht im Interesse eines fairen und schnellen Verfahrens sein könne. Die beantragte Einsetzung eines kleinen Justizorgans mache umso mehr Sinn, als das Amtsenthebungsverfahren gemäss § 27 Abs. 1 VG mit der Anwendung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes justizförmig ausgestaltet sei.

Wie bereits erwähnt (vgl. Kapitel 6.1.), hält der Regierungsrat daran fest, dem Kantonsrat die Zuständigkeit für die Amtsenthebung von kantonalen Behördemitgliedern zuzuweisen. Die Einsetzung einer Ad-hoc-Kommission lehnt der Regierungsrat ab, da die Zusammensetzung der zuständigen Kommission seiner Ansicht nach im Vorherein bestimmt sein muss, damit die Kommission nicht als eine Art «Sondergericht» erscheint. Es wäre ausserdem die Gefahr nicht auszuschliessen, dass es bereits bei der Bestellung der Ad-hoc-Kommission – noch vor der Durchführung von Beweisabnahmen – zu einer materiellen Debatte im Kantonsrat kommen könnte. Die Zuweisung der Kompetenz an die Justizprüfungskommission hat der Regierungsrat geprüft. In einer Abwägung kommt er jedoch zum Schluss, dass er die Einsetzung einer eigens für Amtsenthebungen zuständigen Kommission insofern als sachgerechte Lösung erachtet, als damit der fachlichen Ausrichtung der Kommissionsmitglieder zusätzliches Gewicht beigegeben werden kann. Da die Kommission in einem justizförmigen Verfahren die Instruktion durchführen muss, ist dies von grosser Wichtigkeit. Die Anzahl von fünfzehn Mitgliedern erachtet der Regierungsrat als notwendige Kommissionsgrösse, um zu gewährleisten, dass in diesem sensiblen Verfahren alle Parteien gemäss ihrer Stärke im Kantonsrat in der Kommission vertreten sind. Der Regierungsrat hält deshalb an seinem Antrag fest. Die Vorbringen des Verbandes Zugerischer Friedensrichter/innen und Stellvertreter/innen werden im Übrigen obsolet, nachdem die Zuständigkeit für die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen neu dem Obergericht zugewiesen wird (vgl. Kapitel 6.1.).

6.6. Stellungnahmen zur Amtseinstellung (§ 28 Abs. 1 VG)

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg und Walchwil sind der Ansicht, dass eine sofortige vorläufige Amtseinstellung für das betroffene Behördemitglied als problematisch zu erachten sei. Eine Amtseinstellung komme quasi einer Vorverurteilung gleich. Selbst wenn sich der Vorwurf später nicht erhärten sollte, bleibe der Ruf des Behördemitglieds für immer beschädigt. In einem solchen Fall dürfte mit hohen Schadenersatzforderungen zu rechnen sein. Auch unter dem Aspekt des Persönlichkeitsschutzes sei diese Massnahme fragwürdig. Wenn schon konkrete Anhaltspunkte vorlägen, frage es sich zudem, ob überhaupt noch das ganze Amtsenthebungsverfahren durchgeführt werden müsse. Im Übrigen stelle sich für die Dauer der Amtseinstellung die Frage der Lohnfortzahlung. Dazu äussere sich der Entwurf

nicht. Im Übrigen seien die beantragenden Einwohnergemeinden der Ansicht, dass genügend konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Amtsenthebungsgrundes vorhanden sein müssten und nicht schon für eine konkrete Amtsenthebung (siehe auch Wortlaut Kanton Graubünden).

Die SP verlangt eine Anpassung der Formulierung im folgenden Sinne: «Die sofortige vorläufige Amtseinstellung ist nur zulässig, sofern das ordnungsgemässe Funktionieren der betroffenen Behörde einzig durch eine sofortige vorsorgliche Amtseinstellung der beschuldigten Person gewährleistet werden kann.» Sie begründet dies damit, als die Formulierung des vorgeschlagenen § 28 VG hochproblematisch sei, weil in diesem frühen Zeitpunkt noch gar keine Beweisabnahmen durchgeführt worden seien. Aus Sicht der beschuldigten Person erwecke eine derartige Begründung zudem den Anschein, das Ergebnis des Amtsenthebungsverfahrens sei gar nicht mehr offen, was die beschuldigte Person zu entsprechenden (unberechtigten oder berechtigten) Ausstandsbegehren gegen die Mitglieder der Amtsenthebungskommission veranlassen könne. Ein Entscheid zu Beginn des Verfahrens mit der Begründung, es lägen «hinreichende Anhaltspunkte für eine Amtsenthebung» vor, stigmatisiere die beschuldigte Person von Anfang an ausserordentlich und begünstige unzulässige Vorverurteilungen. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Formulierung nehme auch nicht auf, dass eine sofortige vorläufige Amtseinstellung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) nur in absoluten Ausnahmefällen in Betracht kommen könne. Vorher seien stets mildere Massnahmen zu prüfen. Entsprechend müsse § 28 Abs. 1 VG strikt neutral formuliert werden.

Den geäusserten Bedenken ist zu entgegnen, dass bereits ein Amtsenthebungsverfahren nicht ohne Weiteres eingeleitet wird bzw. werden darf; eine Amtseinstellung ist sodann an zusätzlich erhöhte Voraussetzungen geknüpft. Es ist jedoch möglich, dass ein Gremium ohne die Möglichkeit der Amtseinstellung eines Mitglieds nicht ordnungsgemäss weiterfunktionieren kann. Für eine solche Konstellation ist die Möglichkeit der Amtseinstellung vorzusehen. Zum Thema Lohnfortzahlung ist darauf hinzuweisen, dass es bei einer Freistellung von Angestellten ebenfalls keine Gehaltskürzungen oder -streichungen gibt. Gehaltskürzungen oder -streichungen sind rechtsstaatlich bedenklich, weshalb der Regierungsrat diese Massnahme in § 28 Abs. 1 VG bewusst nicht vorsieht. Dies dient auch dem Schutz der betroffenen Person.

Zu den Ausführungen der SP gilt es zu bemerken, dass die Bestimmung nicht so zu verstehen ist, dass eine Einstellung zwingend zu Beginn des Verfahrens beschlossen wird; vielmehr kann diese während des ganzen Verfahrens und in der Regel nicht unter gänzlichem Verzicht von Beweisabnahmen erfolgen. Um Missverständnissen vorzubeugen, ist die Kommentierung zu § 28 VG zu präzisieren und in § 28 Abs. 1 VG das Wort «sofortige» zu streichen. Um den darüber hinaus geäusserten Bedenken gegenüber Amtseinstellungen Rechnung zu tragen und zu verdeutlichen, in welchen Fällen eine Einstellung in Frage kommt, ist § 28 Abs. 1 VG zudem folgendermassen *zu ergänzen*: «Liegen hinreichende Anhaltspunkte für eine Amtsenthebung gemäss § 25 Abs. 1 vor *und ist das ordnungsgemässe Funktionieren der betroffenen Behörde gefährdet*, kann die Amtsenthebungskommission eine vorläufige Amtseinstellung beschliessen.»

6.7. Stellungnahme zum im Kantonsrat erforderlichen Quorum (§ 30 Abs. 1 VG)

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg und Walchwil beantragen, das Quorum sei auf zwei Drittel festzusetzen, da ein Quorum von drei Vierteln aller Mitglieder des Kantonsrats zu hoch sei. Angesichts der Nähe der Parlamentsmitglieder zu einer politischen Partei dürfte es aus Sicht der genannten Einwohnergemeinden schwierig werden, dieses Quorum überhaupt je einmal zu erreichen. Im Übrigen gingen die beantragenden Einwohner-

gemeinden davon aus, dass die Mehrheit der anwesenden und nicht aller 80 Kantonsratsmitglieder – seien sie an der Sitzung anwesend oder nicht – massgebend sei. Der Gesetzeswortlaut sei unklar und solle deshalb angepasst werden.

Zu diesem Antrag ist darauf hinzuweisen, dass das Quorum bewusst hoch angesetzt ist, da es sich bei der Amtsenthebung um einen Entscheid von grosser Tragweite handelt. Ebenfalls bewusst gewählt ist die Formulierung, dass das Quorum mit der Zustimmung von drei Vierteln aller Mitglieder und nicht bloss aller anwesenden Mitglieder erreicht wird. Der Gesetzestext ist insofern klar, jedoch wird in der Kommentierung zu § 30 Abs. 1 VG ein erläuternder Hinweis aufgenommen. Der Regierungsrat hält deshalb betreffend § 30 Abs. 1 VG an seiner Vorlage fest.

6.8. Stellungnahmen zum Rechtsmittelweg (§ 31 VG)

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg und Walchwil sind der Ansicht, dass es gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung verstosse, dass das Verwaltungs- bzw. das Obergericht Rechtsmittelinstanz sein sollen, weil eine richterliche Kontrolle von Beschlüssen des Parlaments grundsätzlich ausgeschlossen sei. Das beantragte Justizorgan als Entscheidungsgremium wäre demgegenüber für die Frage der Rechtsmittelinstanz unproblematisch, da diesfalls wiederum ein kantonales Justizorgan Rechtsmittelinstanz wäre, wenn nicht sogar eine direkte Beschwerde ans Bundesgericht möglich wäre. Das vorliegende Dilemma könnte somit elegant gelöst werden. Die Einwohnergemeinde Risch erachtet demgegenüber den Vorschlag des Regierungsrats zum Rechtsmittelweg als richtig. Obwohl der Rechtsweg ans Verwaltungsgericht aufgrund der Oberaufsicht des Kantonsrats über das Verwaltungsgericht rechtsstaatlich heikel sei, sei er ein gangbarer und pragmatischer Weg.

Es ist den Einwohnergemeinden darin zuzustimmen, dass Erlasse und Beschlüsse des Kantonsrats grundsätzlich weder beim Regierungsrat (vgl. § 40 VRG) noch beim Verwaltungsgericht (vgl. § 61 Abs. 1 VRG) angefochten werden können. Auf diese Problematik wies der Regierungsrat in der Vernehmlassungsvorlage denn auch hin (vgl. nachfolgend die Kommentierung zu § 31 VG). Indessen handelt es sich beim Amtsenthebungsverfahren im Gegensatz zu den sonstigen Geschäften des Kantonsrats um ein justizförmiges und damit um ein für ein Parlament spezielles Verfahren und wie bereits in der Vernehmlassungsvorlage ausgeführt worden ist, ist das Verwaltungsgericht diejenige obere kantonale Instanz, die für die Überprüfung solcher Angelegenheiten in Frage kommt, weshalb der Regierungsrat an seiner Vorlage festhält. Nicht zuletzt kennt auch der Kanton Graubünden, auf dessen Regelung in der Kantonsratsdebatte vom 29. Januar 2015 betreffend Behandlung der Motion verschiedentlich Bezug genommen worden ist, diese Regelung.

6.9. Stellungnahme zur Zuständigkeit des Regierungsrats auf gemeindlicher Ebene sowie zur Eingliederung der Regelung ins Aufsichtsrecht des Gemeindegesetzes (§ 47 Abs. 1 Bst. I KV / § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz)

Die Einwohnergemeinden Steinhausen, Risch und Neuheim sowie die SVP befürworten die vorgesehene Zuständigkeit des Regierungsrats für Amtsenthebungen auf gemeindlicher Ebene. Die Einwohnergemeinden Steinhausen und Neuheim bezeichnen diese Zuständigkeit als richtig und konsequent, da die Regelung der bestehenden Systematik des Zuger Aufsichtsrechts folge. Auch die Einwohnergemeinde Risch ist der Ansicht, dass die Amtsenthebung dem gemeindlichen Aufsichtsrecht beizuordnen sei, weshalb die Umschreibung des Amtsenthebungsverfahrens in § 39 GG korrekt sei und einen praktikablen Vorschlag darstelle. Die Ein-

wohnergemeinde Neuheim beantragt, es sei die Ergänzung «von gemeindlichen vom Volk gewählten Behördemitgliedern» in § 47 Abs. 1 Bst. I KV zu prüfen.

Die Einwohnergemeinden Oberägeri, Unterägeri, Cham, Hünenberg und Walchwil beantragen demgegenüber, es sei auf eine Regelung im Gemeindegesetz zu verzichten oder ein separater Paragraph für das Amtsenthebungsverfahren einzufügen. Das Verantwortlichkeitsgesetz gelte auch für gemeindliche Behördemitglieder, weshalb eine Anpassung im Gemeindegesetz nicht zwingend sei. Eine Subsumierung des Amtsenthebungsverfahrens unter §§ 37 ff. Gemeindegesetz sei zudem nicht sachgerecht. Weder die Verletzung der Amtspflicht durch ein Behördemitglied, noch die Amtsunfähigkeit infolge Krankheit etc. oder die Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens zu einer unbedingten Freiheitsstrafe stelle einen Missstand in der Verwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben dar. Die Aufgaben der Gesambehörde könnten in solchen Fällen ohne weiteres vollumfänglich gesetzeskonform erfüllt werden. Wenn die Amtsenthebung dem Aufsichtsrecht unterstehe, werde suggeriert, dass die entsprechende Behörde öffentliche Aufgaben vernachlässigt habe, was aber gerade nicht der Fall sei.

Der Regierungsrat erachtet es als richtig, die Amtsenthebungsregelung soweit möglich in die bestehende bewährte Systematik der Zuger Behördenorganisation und dessen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen einzugliedern. So wird bei der Zuständigkeit des Obergerichts für die Amtsenthebung von Friedensrichterinnen, Friedensrichtern und ihren Stellvertretungen ebenfalls an das Aufsichtsrecht angeknüpft und auch die Zuständigkeit des Kantonsrats für die Amtsenthebung von kantonalen Behördemitgliedern beinhaltet ein Aufsichtselement (Kantonsrat als Oberaufsichtsbehörde, § 41 Abs. 1 Bst. c KV). Die Mehrheit der Einwohnergemeinden erhebt denn auch keine Einwände gegen die Aufnahme der für die Gemeinden geltenden Regelung ins Aufsichtsrecht des Gemeindegesetzes. Der Regierungsrat hält deshalb diesbezüglich an seiner Vorlage fest. Der Antrag der Einwohnergemeinde Neuheim zur Ergänzung von § 47 Abs. 1 Bst. I KV wird hingegen übernommen, da dieser Wortlaut dem Motionsinhalt entspricht. Der Vollständigkeit halber wird auch in § 41 Abs. 1 Bst. s KV der Zusatz «von kantonalen vom Volk gewählten Behördemitgliedern» aufgenommen.

6.10. Stellungnahmen zum Kreis der betroffenen Behörden auf Gemeindeebene (§ 39 Abs. 1 Ziff. 4a Gemeindegesetz)

Gemäss Vernehmlassungsvorlage soll der Regierungsrat zuständig sein für die Amtsenthebung von Gemeindeorganen im Amt (§ 39 Abs. 1 Ziff. 4a Gemeindegesetz). Die Einwohnergemeinden Steinhausen, Risch und Neuheim beantragen eine Anpassung der Terminologie in § 39 Abs. 1 Ziff. 4a Gemeindegesetz in folgendem Sinne: «Amtsenthebung von Mitgliedern des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission gemäss den in § 25 Abs. 1 VG vorgesehenen Amtsenthebungsgründen.» In der Begründung weisen sie darauf hin, dass die Terminologie in § 39 Ziff. 4a GG nicht korrekt sei, gehe es doch bei der Amtsenthebung nicht um Gemeindeorgane im Amt (vgl. § 64 GG), sondern um Mitglieder von vom Volk gewählten Behörden. Alle anderen in § 64 GG aufgeführten Organe würden nicht (mehr) vom Volk gewählt. Sie könnten vom Gemeinderat aus einem wichtigen Grund abgewählt bzw. entlassen werden. Ein Amtsenthebungsverfahren für diese Organe sei unnötig und systematisch nicht richtig. Der Gemeindepräsident sei Teil der Behörde Gemeinderat (vgl. § 83 ff. GG).

Die FDP weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die gemeindliche Legislative genauso wie der Kantonsrat von der Amtsenthebungsregelung ausgenommen sein solle. Die Einwohnergemeinde Risch zeigt sich zustimmend, dass die Legislativbehördemitglieder generell von der Regelung ausgenommen sein sollen.

Es ist den Gemeinden darin zuzustimmen, dass die Gemeindeschreiberin bzw. der Gemeindeschreiber, die «weiteren Kommissionen mit Befugnissen in Verwaltungsangelegenheiten» und die «zur Vertretung befugten Dienststellen» (vgl. § 64 Abs. 2 Ziff. 3, 5 und 6 Gemeindegesetz) von der Amtsenthebungsregelung nicht umfasst sein sollen. Die Auflistung in § 64 Gemeindegesetz wurde bei der Erarbeitung der Vorlage ungenügend berücksichtigt. Die Gründe, die dafür sprechen, die Kantonsratsmitglieder von der Regelung auszunehmen (vgl. vorstehend Kapitel 6.2.), gelten zudem auch für die gemeindliche Legislative. Es ist deshalb der FDP und der Einwohnergemeinde Risch darin zuzustimmen, dass diese ebenfalls von der Regelung ausgenommen sein soll. Entsprechend ist die Terminologie in § 39 Abs. 1 Ziff. 4a Gemeindegesetz folgendermassen *anzupassen*: «Der Regierungsrat kann nach fruchtloser Mahnung oder nach Abschluss der Untersuchung, in dringenden oder offenkundigen Fällen ohne Verzug, die folgenden Massnahmen treffen: Amtsenthebung *von Mitgliedern des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission* gemäss den in § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG) vom 1. Februar 1979 (BGS 154.11) vorgesehenen Amtsenthebungsgründen.»

6.11. Stellungnahme zur Öffentlichkeit / Nichtöffentlichkeit der Beratung im Kantonsrat (§§ 21a Abs. 5 und § 37 Abs. 5 GO KR)

Die CVP beantragt eine Anpassung von § 21a Abs. 5 GO KR und von § 37 Abs. 5 GO KR in dem Sinne, als die Beratung im Kantonsrat nur unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen sollte. Nur so könne der Schutz der Privatsphäre der betroffenen Person gewährleistet werden. Der Regierungsrat teilt die Meinung der CVP, dass die Privatsphäre der betroffenen Person zu schützen ist. Indessen ist die Regelung bereits nach der Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrats so konzipiert, dass die Beratung und Beschlussfassung «grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit» stattfindet, d.h. dass die Nichtöffentlichkeit der Regelfall ist. Dies ist aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes geboten. Zu bedenken ist jedoch, dass es in Ausnahmefällen aufgrund der Umstände notwendig sein kann, dass die Beratung öffentlich stattfindet bzw. dass das Verfahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Diese Möglichkeit soll nicht ausgeschlossen werden, weshalb der Regierungsrat an seiner Vorlage festhält.

6.12. Weitere Anträge

Streichung von § 78a KV und Anpassung von § 20 Abs. 1 KV

Die SVP beantragt, § 78a KV sei zu streichen und § 20 Abs. 1 KV sei dahingehend anzupassen, als die Unvereinbarkeitsregelung für Mitglieder der richterlichen und vollziehenden Behörden auf Verwandtschaft des vierten Grades ausgedehnt werden sollte (geltendes Recht: dritter Grad). Sie weist darauf hin, dass sie diese Änderung auch dann begrüssen würde, wenn die Kantonsverfassung aus einem anderen Anlass einer Teilrevision unterzogen würde. Eine separate Abstimmung zwecks Änderung von § 20 Abs. 1 Bst. b KV lehne die SVP indessen ab.

Zur Begründung führt die SVP aus, dass mit einer Erhöhung der Vereinbarkeit von Verwandtschaften mit der Mitgliedschaft in den richterlichen und vollziehenden Behörden vom dritten Grad auf den vierten Grad die selbstregulierenden Mechanismen gestärkt und gewährleistet werden könne, dass die betroffenen Gremien im Sinne der Allgemeinheit handelten, nicht in Verdacht gerieten, im Eigeninteresse zu handeln und so innerhalb der Gremien allfällige ungeeignete Mitglieder selbständig zum Rücktritt bewegt werden könnten. Durch die beantragte Anpassung von § 20 KV könnten Cousins und Cousinen nicht mehr gleichzeitig in einem solchen Gremium amtierten, was auch den Verdacht der Vetternwirtschaft ausräumen würde.

Zu diesem Antrag ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat mit dieser Vorlage eine erheblich erklärte Motion des Kantonsrats erfüllt und es zur Umsetzung dieses kantonsrätlichen Auftrags notwendig ist, eine verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, weshalb § 78a KV nicht gestrichen werden kann. Die Bestimmung von § 20 Abs. 1 Bst. b KV, nach welcher Verwandte und Verschwägerter in gerader Linie oder bis zum dritten Grade in Seitenlinie nicht gleichzeitig Mitglieder in einer richterlichen oder vollziehenden Behörde sein dürfen, ist bei einer Revision des Wahl- und Abstimmungsgesetzes im Jahre 2013 (vgl. Vorlage Nr. 2170.1 - 14129) vom vierten auf den dritten Grad in der Seitenlinie angepasst worden. Damit sollte namentlich eine Anpassung ans Bundesrecht (Art. 8 BGG) erreicht werden, da mit einer allzu weit gefassten Unvereinbarkeit der Verwandtschaft oder Schwägerschaft bei Gesamterneuerungswahlen die demokratischen Rechte ohne Not eingeschränkt würden (Bericht des Regierungsrats vom 10. Juli 2012, Seite 20, Vorlage Nr. 2170.1 - 14129). An dieser Rechtslage bzw. Einschätzung hat sich nichts geändert und die Bestimmung soll deshalb nicht erneut angepasst bzw. die Anpassung rückgängig gemacht werden, zumal der materielle Zusammenhang zwischen diesem Antrag und der Vernehmlassungsvorlage nicht weiter ersichtlich ist.

Generelle Überprüfung von § 39 Gemeindegesetz

Die Einwohnergemeinde Steinhausen beantragt, § 39 Gemeindegesetz sei einer generellen Überprüfung zu unterziehen zur Klärung folgender Fragen: Welche der aufgeführten Massnahmen richten sich gegen welche Gemeindeorgane? Sind wirklich alle Gemeindeorgane gemäss § 64 GG Adressatinnen bzw. Adressaten der Norm? Bezieht sich die Suspendierung gemäss Ziffer 4 auf das ganze Organ (z.B. Gemeinderat) oder auf einzelne Mitglieder? Betrifft die Suspendierung nicht eine ganze Behörde, während sich die Amtsenthebung gegen einzelne Mitglieder richtet?

Hierzu kann folgendes festgehalten werden: Die Amtsenthebungsregelung (§ 39 Abs. 1 Ziff. 4a Gemeindegesetz) bezieht sich einzig auf die Mitglieder des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission (vgl. vorstehende Erläuterungen zur Präzisierung dieser Bestimmung, Kapitel 6.10.) § 39 Abs. 1 Ziff. 1, 2 und 4 Gemeindegesetz beziehen sich sodann praxismässig auch auf einzelne Mitglieder der Gemeindeorgane. Um Missverständnissen vorzubeugen, ist der Gesetzestext im Sinne einer Nachführung der Praxis dahingehend zu präzisieren, als «einzelne Mitglieder der Gemeindeorgane» neu explizit erwähnt werden.

7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Kantonsverfassung

Wie vorstehend in Kapitel 3 aufgezeigt, ist für die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens eine Anpassung der Kantonsverfassung erforderlich. Die Bestimmung ist als neuer § 78a in den vierten Titel «Amtsdauer und Wahlart der Behörden» der Kantonsverfassung (§§ 77 f. KV) aufzunehmen. Der Regierungsrat schlägt eine einfache Formulierung vor, die weitgehend dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003 (BR 110.100) entspricht: «Das Gesetz regelt die Amtsenthebung von Behördemitgliedern.» Somit wird im Sinne der Stufengerechtigkeit die Möglichkeit der Amtsenthebung im Grundsatz verfassungsrechtlich verankert. Die Regelung der Ausgestaltung des Verfahrens wird dem Gesetz überlassen. In § 41 Abs. 1 KV wird zudem in einem neuen Bst. s «die Entscheidung über Amtsenthebungen von kantonalen vom Volk gewählten Behördemitgliedern nach Massgabe des Gesetzes» als neue Zuständigkeit des Kantonsrats und in § 47 Abs. 1 KV in einem neuen Bst. l «die Entscheidung über Amtsenthebungen von gemeindlichen vom Volk gewählten Behördemitgliedern nach Massgabe des Gesetzes» als neue Zuständigkeit des Regierungsrats

(vgl. Kapitel 5. «Zuständigkeiten») festgelegt. Die Zuständigkeit des Obergerichts stützt sich auf die allgemeine Regelung von § 78a KV, nachdem § 54 KV im Gegensatz zu den §§ 41 Abs. 1 und 47 Abs. 1 KV keine Einzelaufzählung der Kompetenzen kennt.

7.2. Verantwortlichkeitsgesetz

Die Regelung des Amtsenthebungsverfahrens wird unter dem neuen Titel «5a. Amtsenthebung» in das Verantwortlichkeitsgesetz eingefügt. Die neu zu schaffenden Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes kommen für die Mitglieder der kantonalen Behörden sowie für die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen zur Anwendung. Die Regelung der Amtsenthebung betreffend die Behördemitglieder der Einwohnergemeinden, der Bürgergemeinden, der Kirchgemeinden sowie der Korporationsgemeinden wird hingegen aus inhaltlichen und gesetzessystematischen Gründen in das Gemeindegesetz aufgenommen (vgl. für die Begründung Kapitel 7.3. nachfolgend). Der Regierungsrat hat sich bei der Formulierung der neuen Bestimmungen u.a. an der Regelung der Amtsenthebung betreffend die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte² sowie an der Regelung des Kantons Graubünden³ orientiert.

§ 25 VG Zuständigkeit und Gründe

Aus § 25 Abs. 1 VG geht zunächst hervor, gegen wen der Kantonsrat eine Amtsenthebung beschliessen kann. Unter Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen kann die Möglichkeit eines Amtsenthebungsverfahrens grundsätzlich für die Amtsträgerinnen und Amtsträger aller Staatsgewalten eingeführt werden. Der Regierungsrat ist indessen der Ansicht, dass im Sinne der Verhältnismässigkeit die Amtsenthebung bei denjenigen Behörden nicht vorgesehen werden soll, deren Struktur einen Verzicht auf eine Regelung als sachgerecht erscheinen lässt. Namentlich soll von der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens für die Mitglieder des Kantonsrats abgesehen werden. Es ist zwar einzuräumen, dass beim Kantonsrat genauso wie bei anderen Behörden die Gefahr eines Reputationsschadens nicht auszuschliessen ist, wenn Mitglieder sich in einer Weise verhalten, die einen Amtsenthebungsgrund erfüllen würde. Im Gegensatz zum Regierungsrat und den rechtsprechenden Behörden handelt es sich beim Kantonsrat indessen um ein verhältnismässig grosses Gremium. Seine Handlungsfähigkeit ist weniger schnell beeinträchtigt und er verfügt über eigene Regulierungsmechanismen wie z.B. Partei- und Kommissionsausschlüsse oder fraktionsinterne Regelungen. Die Regelung in den §§ 25 ff. VG bezieht sich folglich nicht auf die Kantonsratsmitglieder, hingegen auf alle Mitglieder des Regierungsrats, des Verwaltungs-, des Ober-, des Kantons- und des Strafgerichts sowie auf die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen, wobei für die Letzteren nicht der Kantonsrat zuständig ist, sondern das Obergericht (§ 25 Abs. 2 VG). Bei all diesen Personen handelt es sich um vom Volk an der Urne (§ 78 Abs. 1 KV) auf Amtsdauer (§ 77 KV) gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger. Nicht erfasst von der Regelung sind demgegenüber die ausserordentlichen Ersatzmitglieder der Gerichte. Sie werden nicht vom Volk, sondern vom Kantonsrat gewählt und nur für eine bestimmte Zeit, d.h. nicht auf Amtsdauer eingesetzt (§ 16 GOG sowie § 54a VRG). Aufgrund des im Vergleich zu den vom Volk gewählten Behördemitgliedern unterschiedlichen Einsetzungsverfahrens sowie der beschränkten und

² Vgl. Art. 10 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32), Art. 49 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71) und Art. 14 des Bundesgesetzes über das Bundespatentgericht vom 20. März 2009 (Patentgerichtsgesetz, PatG; SR 173.41).

³ Vgl. Art. 48 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Graubünden vom 17. Juni 2005 (GPR; BR 150.100).

im Vergleich zur sechsjährigen Amtsdauer deutlich kürzeren Einsatzzeit, ist eine Amtsenthebungsmöglichkeit für sie nicht erforderlich.

Sodann werden in § 25 Abs. 1 Bst. a bis Bst. d VG die Gründe für eine Amtsenthebung abschliessend aufgezählt. Eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger kann demnach des Amtes enthoben werden, wenn sie oder er sich durch vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Verletzung der Amtspflicht als amtsunwürdig erweist (Bst. a); die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat (Bst. b); wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde (Bst. c) oder wegen eines Vergehens zu einer unbedingten Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurde (Bst. d).

Bst. a erfasst den Fall der Verletzung von Amtspflichten. Beim Begriff «Amtspflichten» denkt man typischerweise etwa an das Amtsgeheimnis, das Geschenkannahmeverbot oder das Nebenerwerbsverbot. Indessen lassen sich die den Behördemitgliedern obliegenden Amtspflichten nicht abschliessend aufzählen. Grundsätzlich kommt jeder - sowohl in Ausübung des öffentlichen Amtes als auch privat begangene - Verstoss gegen Verfassung oder Gesetz in Frage, werden doch die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten kantonalen Behörden und Beamten sowie die vom Volk gewählten Behörden und Beamten der Gemeinden zu Beginn der Amtsdauer durch Eid oder Gelöbnis auf die Verfassung und die Gesetze verpflichtet (§ 18 Abs. 1 KV). Die Behördemitglieder stehen in einem besonderen Loyalitätsverhältnis zum Staat, haben aufgrund ihrer Treuepflicht dessen Interessen zu wahren und sich ihres Amtes inner- und ausserdienstlich, d.h. auch im Privaten, als würdig zu erweisen (vgl. Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Dike, 6. Auflage, N 1575 ff. analog). Je nach Art und Häufigkeit kann deshalb auch die Verletzung von Verhaltenspflichten (genannt seien die Wahrung der Unabhängigkeit, des Ansehens und der Glaubwürdigkeit der Behörden sowie von Sitte und Anstand) den Tatbestand des § 25 Abs. 1 Bst. a VG erfüllen, dies jedoch immer unter der Voraussetzung des Vorliegens der erforderliche Schwere der Pflichtverletzung. So ist ein einfacher Verstoss gegen Sitte und Anstand beispielsweise nicht ausreichend. Vorausgesetzt ist in allen Fällen, dass es sich um eine schwere Verletzung handelt und diese vorsätzlich oder zumindest grobfahrlässig erfolgt sein muss. Schwer kann bedeuten, dass die Verletzung materiell schwer wiegt oder aber unter Umständen auch, dass sie wiederholt vorgekommen ist. Die Regelung darf nicht dazu führen, dass Amtsträgerinnen und Amtsträger sich bei ihrer Tätigkeit in ständiger Sorge um die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens befinden. Für die Auslegung der Begriffe des Vorsatzes bzw. der Grobfahrlässigkeit ist die zivilrechtliche Definition heranzuziehen. Vorsätzlich handelt demnach, wer mit Absicht, direktem Vorsatz oder Eventualvorsatz (in Kauf nehmen) vorgeht. Von grober Fahrlässigkeit spricht man, wenn die elementarsten Vorsichtsgebote ausser Acht gelassen werden und das Verhalten der fehlbaren Person «schlechterdings unverständlich» erscheint; wer Massnahmen nicht ergreift, die jedem verständigen Menschen in der gleichen Lage und unter den gleichen Umständen hätten einleuchten müssen.⁴

Beim Sachverhalt von Bst. b ist an Fälle zu denken, wie sie das Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) für die Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers (Art. 140a Abs. 1 ParlG) beschreibt. Demnach ist eine Amtsunfähigkeit anzunehmen, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

⁴ Heinrich Honsell / Nedim Peter Vogt / Wolfgang Wiegand, Basler Kommentar zum Obligationenrecht, 5. Auflage 2011, Rz. 45 und 49 zu Art. 41 OR mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

- Die betreffende Person ist wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage, ihr Amt auszuüben (Art. 140a Abs. 1 Bst. a ParlG);
- Dieser Zustand wird voraussichtlich lange Zeit andauern (Art. 140a Abs. 1 Bst. b ParlG);
- Die betreffende Person hat innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben (Art. 140a Abs. 1 ParlG).

Man dachte im Rahmen der damaligen Gesetzgebungsarbeiten bei den gesundheitlichen Problemen an «gravierende Ursachen physischer oder psychischer Art wie z.B. körperliche Krankheit, Geisteskrankheit, schwerste Depression, Demenz oder Verlust des Bewusstseins», bei den zur Rückkehr an den Arbeitsplatz hindernden Einwirkungen an das «Verschollensein aufgrund einer Naturkatastrophe oder einer Entführung».⁵ Diese Gründe dürften auch für den Kanton Zug im Vordergrund stehen.

Bst. c und d beziehen sich schliesslich auf den Fall, dass eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger wegen eines Verbrechens⁶ oder eines Vergehens⁷ rechtskräftig verurteilt wurde. Zu beachten ist hier die Einschränkung des Bst. d: Hat jemand ein Vergehen begangen, kann im Sinne der Verhältnismässigkeit einzig dann ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet werden, wenn die betroffene Person zu einer unbedingten Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurde, nicht jedoch im Falle einer bedingten Freiheitsstrafe oder einer bedingten oder unbedingten Geldstrafe (vgl. Art. 42 ff. StGB). Verbrechen und Vergehen als Gesetzesverstösse stellen auch eine Amtspflichtverletzung dar (vgl. vorstehende Kommentierung zu Bst. a), weshalb in der Regel Bst. a kumulativ ebenfalls zur Anwendung gelangen dürfte. Bst. c und d kommen hingegen dann alleine zur Anwendung, wenn eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger wegen eines Verbrechens oder Vergehens, welches sie oder er vor Amtsantritt begangen hat, rechtskräftig verurteilt worden ist und dies erst in einem späteren Zeitpunkt bekannt wird.

In § 25 Abs. 2 VG wird festgelegt, dass das Obergericht aus denselben Gründen eine Friedensrichterin, einen Friedensrichter, eine stellvertretende Friedensrichterin oder einen stellvertretenden Friedensrichter vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben kann (vgl. auch § 37 neuer Abs. 6 GOG). Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter werden im Motionsauftrag explizit erwähnt. Die Zuweisung der Zuständigkeit an das Obergericht geht auf einen Einwand in der Vernehmlassung des Verbandes Zugerischer Friedensrichter/innen und Stellvertreter/innen zurück, wonach die Zuständigkeit des Kantonsrats als problematisch zu erachten sei (vgl. die Ausführungen in Kapitel 6.1.). Diese Zuständigkeit knüpft an die bestehende Systematik des Aufsichtsrechts (§ 54 Abs. 2 KV; § 37 Abs. 4 GOG) an. Das Obergericht führt das Verfahren sinngemäss nach der Regelung von §§ 25 ff. VG durch, wobei diejenigen Bestimmungen in §§ 25 ff. VG, welche sich spezifisch auf das Verfahren vor der Amtsenthebungskommission bzw. vor dem Kantonsrat beziehen, nicht zur Anwendung kommen (§ 25 Abs. 2 Satz 2 VG, welcher die nicht anzuwendenden Bestimmungen explizit nennt). Das Obergericht schliesst das Verfahren entweder mittels Einstellungsbeschluss oder mittels Beschluss auf Amtsenthebung ab (§ 25 Abs. 2 Satz 3 VG).

⁵ Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 14. Dezember 2002, Rz. 8 f. zu Art. 140a ParlG unter Hinweis auf den Kommissionsbericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1887).

⁶ Art. 10 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

⁷ Art. 10 Abs. 3 StGB.

§ 26 VG Verfahrenseinleitung und Instruktion

Der Kantonsrat mit seinen achtzig Mitgliedern ist zu gross, um das Verfahren selbst durchzuführen. Die Verfahrenseinleitung und die Durchführung der für die Abklärung der entscheidrelevanten Fragen notwendigen Untersuchung sind daher durch ein kleineres Gremium vorzunehmen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es sachgemäss ist, hierfür eine eigene kantonsrätliche Kommission einzusetzen (§ 16 Abs. 1 neue Ziffer 11 GO KR: «Amtsenthebungskommission», vgl. das Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen). Diese wählt der Kantonsrat nach den Regeln von § 24 GO KR. Mit der Einsetzung einer eigens für Amtsenthebungen zuständigen Kommission kann der fachlichen Ausrichtung der Kommissionsmitglieder zusätzliches Gewicht beigemessen werden. Als ständige Kommission des Kantonsrats soll die Amtsenthebungskommission im Rahmen einer Voruntersuchung je nach Fallkonstellation individualisierte Vorabklärungen treffen und gegebenenfalls dem Kantonsrat Antrag auf Amtsenthebung stellen. Für eine rechtsstaatlich abgesicherte Regelung eines Amtsenthebungsverfahrens kommt der Verfahrenseröffnung besondere Bedeutung zu. Die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens erfolgt entweder von Amtes wegen oder auf Anzeige hin, wenn ein *begründeter* Verdacht für das Vorliegen eines Amtsenthebungsgrundes besteht (§ 26 Abs. 1 VG). Es ist darauf hinzuweisen, dass die blossе Kenntnisnahme irgendeines Verdachts für eine Verfahrenseinleitung nicht ausreicht, weshalb auch nicht jeder von einer Drittperson geäusserte Verdacht zwingend als Anzeige entgegengenommen werden muss. Vielmehr ist ein Verdacht nur dann begründet, wenn er auf einem genügend konkreten Hinweis oder auf genügend zahlreichen Anhaltspunkten beruht. Ist ein Vorwurf oder Verdacht für einen Amtsenthebungsgrund hingegen nicht oder bloss unzureichend begründet, erfolgt keine Verfahrenseinleitung gemäss § 26 Abs. 1 VG («Nichtanhandnahme»). Es gilt das Offizialprinzip, nach welchem die zuständige Behörde von Amtes wegen über die Einleitung, den Gegenstand sowie die Beendigung des Verfahrens entscheidet. Es gilt dabei zu beachten, dass ein Amtsenthebungsverfahren nie ohne konkreten und gewichtigen Anlass eingeleitet werden darf.⁸ Für den Fall der Drittanzeige ist darauf hinzuweisen, dass auch hier konkrete Anhaltspunkte vorhanden sein müssen und nicht jedes Schildern einer Vermutung durch eine Drittperson zur Einleitung eines Verfahrens führen darf. Die betroffene Person kann gegen den Einleitungsbeschluss Beschwerde erheben (vgl. nachfolgend die Kommentierung zu § 31 VG).

Die Instruktion des Einleitungsbeschlusses, die Durchführung der Untersuchung und die Instruktion des Endentscheids obliegen der Amtsenthebungskommission (§ 26 Abs. 2 VG). Im Rahmen der Untersuchung nimmt die Amtsenthebungskommission diejenigen Abklärungen vor, welche für die rechtsgenügeliche Feststellung des Sachverhalts notwendig sind. Die Amtsenthebungskommission kann hierfür externe Sachverständige beziehen (§ 30 GO KR), so z.B. für die Abklärung juristischer oder medizinischer Fragen.

Im Falle einer Anzeige (vgl. § 26 Abs. 1 VG) richten sich die Rechte der anzeigenden Person nach § 52 Abs. 2 bis 4 VRG (§ 26 Abs. 3 VG). Dies bedeutet, dass ihr keine Parteirechte zukommen (§ 52 Abs. 2 VRG). Die Art der Erledigung ist ihr indessen mitzuteilen (§ 52 Abs. 3 VRG). Eine Pflicht zur Begründung besteht nicht (§ 52 Abs. 4 VRG). Erfolgen wiederholte Anzeigen durch dieselbe Person in querulatorischer Weise, kann diese in der Mitteilung der Erledigungsart darauf hingewiesen werden, dass allfällige künftige gleichgelagerte Anzeigen in

⁸ Interessant ist in diesem Zusammenhang die treffende Formulierung des Art. 5 der Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl vom 3. März 2011, der verlangt, dass für die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens «die fachliche oder persönliche Eignung der betroffenen Person» ernsthaft in Frage gestellt sein müsse.

derselben Weise erledigt werden, ohne dass jedes Mal eine erneute Erledigungsmitteilung erfolgt.

§ 27 VG Verfahren

Ein Amtsenthebungsverfahren greift erheblich in die Rechtsstellung der betroffenen Person ein und ist deshalb justizförmig auszugestalten. Aus diesem Grund verweist § 27 Abs. 1 VG für das Verfahren auf die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Der Verweis betrifft alle verfahrensrelevanten Fragen, so namentlich den Untersuchungsgrundsatz, die Untersuchungsmittel, das rechtliche Gehör, die Akteneinsicht, die unentgeltliche Rechtspflege sowie die Ausstandsregelung. In datenschutzrechtlicher Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass die prozessrechtlichen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes damit insbesondere auch für den Schutz der Persönlichkeitsrechte der am Amtsenthebungsverfahren beteiligten Personen gelten.

Der Untersuchungsgrundsatz (§ 12 VRG) bedeutet, dass die mit der Durchführung des Amtsenthebungsverfahrens betraute Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen abklären und für die Beschaffung der Entscheidungsgrundlagen verantwortlich ist (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1623). Insbesondere muss die mit der Amtsenthebung betraute Behörde dafür alle notwendigen Beweismittel erheben, d.h. Unterlagen beschaffen, Befragungen vornehmen etc. Gleichzeitig trifft die von der allfälligen Amtsenthebung betroffene Person eine Mitwirkungspflicht, namentlich für die Beschaffung von Unterlagen, die nur sie liefern kann, sowie für die Abklärung von Tatsachen, die sie besser kennt als die Behörde (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1630 unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

Speziell ist auch auf den Anspruch auf rechtliches Gehör hinzuweisen (vgl. auch vorstehendes Kapitel 4.4.). Es ist dies das Recht der betroffenen Person, angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Umfasst ist auch das Recht auf Vertretung und Verbeiständung sowie auf eine rechtsgenügende Begründung von Entscheidungen (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1672 f. unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Das rechtliche Gehör ist umso umfassender zu gewähren, je grösser die Gefahr einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen ist und je bedeutsamer diese sind (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1677). Ein Amtsenthebungsverfahren ist für die betroffene Person beruflich und privat einschneidend. Das rechtliche Gehör muss ihr deshalb in allen Verfahrensabschnitten umfassend gewährt werden. Das bedeutet, dass die betroffene Person über alle für die Entscheidung relevanten Grundlagen und Vorgänge zu informieren ist, d.h. sie ist über die Einleitung des Verfahrens, über die ihr gemachten Vorwürfe und die wesentlichen Verfahrensschritte schriftlich in Kenntnis zu setzen. Sie hat Anspruch auf Mitwirkung bei der Sachverhaltsfeststellung, d.h. auf Abnahme der rechtzeitig und formgerecht angebotenen Beweismittel, sofern sie eine erhebliche Tatsache betreffen und nicht offensichtlich untauglich sind, um über die Tatsache Beweis zu erbringen, auf Teilnahme an Augenscheinen und Zeugeneinvernahmen sowie auf Protokollierung. Neben dem Recht auf Beweisabnahme hat sie auch Anspruch darauf, sich zum Beweisergebnis zu äussern. Nach Abschluss der Untersuchung ist die betroffene Person über das Untersuchungsergebnis zu informieren und es ist ihr Gelegenheit zur Akteneinsicht und zur Stellungnahme zu geben (vgl. Regina Kiener, a.a.O., S. 338, sowie Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1686).

Die Bestimmungen der GO KR kommen unter Vorbehalt der Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes und des VRG ergänzend zur Anwendung (§ 27 Abs. 2 VG). Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes und des VRG als formelle Gesetze allfälligen entgegenstehenden Bestimmungen der GO KR vorgehen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht zu beachten sind namentlich folgende bestehenden allgemeinen Bestimmungen der GO KR sowie die in einem neu zu schaffenden § 21a GO KR (vgl. auch Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen) für die Amtsenthebungskommission spezifisch geregelten Punkte:

- Die Kommission verhandelt sinngemäss nach der Debattenordnung des Kantonsrats (§ 26 Abs. 1 GO KR). Der Präsidentin oder dem Präsidenten kommt bei Stimmengleichheit der Stichentscheid zu (§ 26 Abs. 2 GO KR). Die Beschlussfassung auf dem Zirkularweg ist möglich (§ 26 Abs. 3 GO KR).
- Im Zusammenhang mit der Bekanntgabe von Interessenbindungen (§ 26 Abs. 4 i.V.m. § 63 GO KR) gilt es auf die Ausstandsregelung von § 8 f. VRG hinzuweisen, welche den Bestimmungen der GO KR vorgeht.
- Die Beratungen und alle Kommissionsunterlagen sind während und nach der Kommissionsarbeit geheim, soweit sie nicht im Kommissionsbericht aufgeführt sind (§ 27 Abs. 1 GO KR; «Kommissionsgeheimnis»). Die Kommission kann gestützt auf § 27 Abs. 3 GO KR entscheiden, ob sie die Mitglieder des Kantonsrats, des Regierungsrats, der Gerichte oder die Öffentlichkeit im Einzelfall orientiert oder nicht. Dabei wird sie eine Interessensabwägung zwischen dem öffentlichen Informationsbedürfnis und den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Person und Dritter vorzunehmen haben und aufgrund des bundesrechtlichen Persönlichkeitsschutzes der betroffenen Person (Art. 13 BV, Art. 28 ZGB) Auskünfte grundsätzlich mit der nötigen Zurückhaltung erteilen, so z.B. mit pauschal gehaltenen Antworten, die keine Persönlichkeitsrechte verletzen. Es ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass darauf zu achten ist, dass die Betroffenen und ihr Verhalten nicht vorschnell negativ beurteilt werden und dass entsprechende Aussagen zur Person und ihrem Verhalten nicht übereilt an die Öffentlichkeit getragen werden (vgl. Kapitel 4.3. vorstehend).
- Die Anwendung von § 28 Abs. 1 GO KR («Teilnahme Dritter an Kommissionssitzungen») wird für die Amtsenthebungskommission ausgeschlossen (§ 21a Abs. 2 Satz 2 GO KR). Die Amtsenthebungskommission wird keiner Direktion bzw. keinem Gericht zugeordnet (vgl. Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen), weshalb kein «zuständiges Mitglied des Regierungsrats» oder «zuständiges Gericht» im Sinne von § 28 Abs. 1 GO KR besteht.
- Die Beweiserhebung erfolgt primär nach dem VRG (vgl. § 69 VRG), weshalb für § 28 Abs. 2 bis 5 GO KR sowie für § 29 GO KR nur ergänzend Raum besteht.
- Der Beizug von externen sachverständigen Personen ist gestützt auf § 30 GO KR möglich.
- Soweit der Datenschutzbeauftragte oder dem Datenschutzbeauftragten ein Amtsenthebungsverfahren bekannt ist, kann sie bzw. er gestützt auf § 28 Abs. 6 GO KR einen Bericht von sich aus zustellen; zudem kann sie oder er bei Themen des Datenschutzes angehört werden.
- § 21a Abs. 3 GO KR weist explizit darauf hin, dass die Amtsenthebungskommission bei der Durchführung von Amtsenthebungsverfahren dafür sorgt, dass das Ansehen der Behörden und die richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt und dass sie den betroffenen Personen ein faires, rechtsstaatliches Verfahren garantiert.

- § 27 Abs. 5 GO KR, nach welchem sich der Zugang zu den Kommissionsunterlagen nach der Gesetzgebung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung richtet, ist auf das Amtsenthebungsverfahren nicht anwendbar (§ 21a Abs. 2 Satz 2 GO KR; vgl. Kapitel 7.4. zum Ausschluss der Anwendbarkeit des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014, Öffentlichkeitsgesetz).

§ 28 VG Amtseinstellung

Unter Umständen kann eine Situation ohne das Ergreifen von verfahrensleitenden Massnahmen so schwierig werden, dass ein Weiterfunktionieren der betroffenen Behörde für die Zeit der Durchführung des gesamten Amtsenthebungsverfahrens nicht mehr gewährleistet ist. § 30 Abs. 1 VG sieht deshalb die Möglichkeit der vorläufigen Einstellung im Amt vor. Mit einer Amtseinstellung kann die Amtsenthebungskommission im Sinne einer vorsorglichen Massnahme eine vorübergehende Regelung für die Dauer des Amtsenthebungsverfahrens treffen. Dies ist gerade auch im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit einer Behörde von Wichtigkeit. Um eine Amtseinstellung zu beschliessen, müssen bereits hinreichende Anhaltspunkte für eine Amtsenthebung vorliegen und das ordnungsgemässe Funktionieren der betroffenen Behörde gefährdet sein. Hinreichend bedeutet, dass die Anhaltspunkte konkret und von der erforderlichen Tragweite sein müssen. Um dies nachzuweisen, dürften regelmässig Beweisabnahmen erforderlich sein. Eine Einstellung kann während des ganzen Verfahrens erfolgen. Eine Gehaltskürzung oder -streichung ist in Analogie zur Freistellung im Angestelltenverhältnis nicht vorgesehen.

Der Entscheid über die Amtseinstellung kann selbständig mittels Beschwerde (§ 31 VG) angefochten werden. Bleibt eine Anfechtung aus, oder liegt ein rechtskräftiges Urteil betreffend die Amtseinstellung vor, bleibt diese auch während der Dauer eines allfälligen Gerichtsverfahrens gegen einen späteren Amtsenthebungsentscheid bestehen.

§ 29 Abschluss des Verfahrens

Stellt sich heraus, dass keiner der Tatbestände des § 25 Abs. 1 VG erfüllt ist, ist das Verfahren einzustellen. Über die Einstellung entscheidet die Amtsenthebungskommission abschliessend, d.h. ohne Antrag an den Kantonsrat zu stellen (§ 29 Abs. 1 VG; § 21a Abs. 4 GO KR). Der Einstellungsbeschluss ist zu begründen und der betroffenen Person schriftlich sowie mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen. Für die Kostenauflegung im Einstellungsbeschluss verweist § 29 Abs. 2 VG auf § 30 Abs. 3 VG (vgl. die Kommentierung nachfolgend). Bei Beschwerden gegen Einstellungsbeschlüsse dürfte insbesondere an die Anfechtung des Kostenpunkts zu denken sein.

Kommt die Amtsenthebungskommission gestützt auf die Untersuchung hingegen zum Schluss, dass die Voraussetzungen für eine Amtsenthebung gegeben sind, stellt sie dem Kantonsrat Antrag auf Amtsenthebung (§ 29 Abs. 1 VG; § 21a Abs. 5 und § 40 Abs. 1 Ziff. 4 GO KR). Den Antrag hat sie unter Darstellung des Sachverhalts sowie unter Wiedergabe der Erwägungen schriftlich zu begründen. Er ist der betroffenen Person mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen. Die betroffene Person kann Beschwerde gemäss § 31 VG dagegen erheben.

§ 30 Entscheid und Kosten

Über den Antrag der Amtsenthebungskommission gemäss § 29 Abs. 1 VG entscheidet der Kantonsrat in Form eines einfachen Kantonsratsbeschlusses (§ 30 Abs. 1 VG). Der Entscheid untersteht nicht dem Referendum (vgl. § 34 Abs. 1 KV). Aufgrund der Tragweite einer Amtsent-

hebung für die betroffene Person, ist für den Entscheid ein qualifiziertes Quorum von drei Vierteln aller Mitglieder des Kantonsrats erforderlich (§ 30 Abs. 1 VG). Die Einwohnergemeinden Hünenberg, Oberägeri, Unterägeri, Walchwil und Cham brachten hierzu in der Vernehmlassung vor, dass sie davon ausgingen, dass damit alle anwesenden Kantonsratsmitglieder und nicht alle Kantonsratsmitglieder gemeint seien; der Gesetzeswortlaut sei diesbezüglich unklar. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass entgegen der Annahme der genannten Einwohnergemeinden alle Mitglieder des Kantonsrats gemeint sind und nicht bloss die an der Sitzung anwesenden Mitglieder. Die Regelung des Quorums wird auch in die Geschäftsordnung des Kantonsrats aufgenommen (vgl. nachfolgende Ausführungen zu den Fremdänderungen in Kapitel 7.4.).

Die Sitzungen des Kantonsrats sind in der Regel öffentlich (§ 43 Abs. 2 KV). Für den Fall, dass die Amtsenthebungscommission das Verfahren um Amtsenthebung mittels Antrag auf Amtsenthebung an den Kantonsrat abschliesst (vgl. § 29 Abs. 1 VG), ist eine Regelung vorzusehen, die dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person auch in diesem Verfahrensstadium Rechnung trägt. Nur ausnahmsweise kann der Kantonsrat Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit beschliessen, sofern der Persönlichkeitsschutz oder die Geheimhaltung höher zu gewichten ist (§ 37 Abs. 2 GO KR). Die Anwesenden sind dann verpflichtet, über die Verhandlungen Stillschweigen zu wahren (§ 37 Abs. 3 Satz 2 GO KR). Es wird ein separates, vertrauliches Protokoll erstellt, welches nur den Mitgliedern des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie allenfalls den Gerichten zugestellt wird (§ 37 Abs. 4 GO KR). Da es sich hierbei allerdings bloss um eine «Kann-Bestimmung» handelt, welche zudem als Ausnahmeregelung konzipiert ist, vermag diese Bestimmung den Persönlichkeitsschutz und den Schutz der betroffenen besonders schützenswerten Personendaten nicht in genügender Art und Weise zu gewährleisten. Deshalb ist in der GO KR festzulegen, dass die Behandlung, d.h. die Beratung des Antrags auf Amtsenthebung sowie die Beschlussfassung darüber grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet (neuer Absatz 5 in § 37 GO KR). Überwiegt das öffentliche Interesse in einem konkreten Fall den Schutz der Privatsphäre der betroffenen Person indes in erheblicher Art und Weise, kann die Amtsenthebungscommission dem Kantonsrat zusammen mit der Antragstellung auf Amtsenthebung beantragen, die Sitzung zur Behandlung des Antrags auf Amtsenthebung öffentlich durchzuführen (§ 21a Abs. 5 GO KR i.V.m. § 37 Abs. 5 GO KR).

Zu beachten ist ausserdem, dass besonders schützenswerte Personendaten gemäss Datenschutzgesetzgebung im gesamten parlamentarischen Betrieb nur postalisch versendet und nicht im Internet veröffentlicht werden dürfen, ausser sie werden datenschutzkonform anonymisiert (§ 15 Abs. 4 GO KR).

Entscheide betreffend Amtsenthebung können innert dreissig Tagen seit der Mitteilung angefochten werden (vgl. zum Rechtsmittel nachfolgend die Kommentierung zu § 31 VG). Sie sind schriftlich zu begründen und müssen die Begehren, die Beweisvorbringen, die massgebenden Gründe tatsächlicher und rechtlicher Art (unter Angabe der angewendeten Gesetzesbestimmungen), das Dispositiv sowie eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Sie sind der von der Amtsenthebung betroffenen Person schriftlich zu eröffnen (§ 30 Abs. 2 VG). Die Begründungspflicht ist ein Teilgehalt des rechtlichen Gehörs.

Für Verfahrenskosten und Parteientschädigung gelten die Bestimmungen der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (BGS 162.12). Bei Mutwilligkeit können die Kosten der verursachenden Person auferlegt werden. Dies bedeutet, dass die Kosten im Falle einer Amtsenthebung oder bei schuldhafter Veranlassung des Verfa-

rens dem betroffenen Behördemitglied und im Falle einer mutwilligen Anzeige der Anzeigerstatterin oder dem Anzeigerstatter auferlegt werden können.

§ 31 VG Rechtsmittel

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a Satz 1 BV). Nach dieser sogenannten Rechtsweggarantie hat jede Person bei grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Zugang an ein unabhängiges Gericht, welches in Rechts- und Sachverhaltsfragen über freie Kognition verfügt (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff., S. 523). Eine Amtsenthebung greift in einschneidender Art und Weise in die Rechtsstellung der betroffenen Person ein. Es ist deshalb unabdingbar, dass diese durch entsprechende Rechtsmittelmöglichkeiten eine Entscheidüberprüfung durch ein Gericht mit umfassender Kognition erwirken kann.

Eine Herausforderung ist dabei insbesondere die Bestimmung der Rechtsmittelinstanz. Die Schwierigkeit liegt darin, dass Erlasse und Beschlüsse des Kantonsrats grundsätzlich weder beim Regierungsrat (vgl. § 40 VRG) noch beim Verwaltungsgericht (vgl. § 61 Abs. 1 VRG) angefochten werden können, da sowohl der Regierungsrat als auch das Verwaltungsgericht unter der Oberaufsicht des Kantonsrats stehen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Oktober 2010, V 2010 / 149, Erw. 3a, sowie den Regierungsratsbeschluss vom 31. August 2010, Erw. 6; vgl. für die Bundesebene Art. 189 Abs. 4 BV, der aus Gründen der Gewaltenteilung die richterliche Kontrolle von Akten des Bundesrats und des Parlaments im Grundsatz ausschliesst).

Gleichzeitig kann die von der Amtseinstellung oder Amtsenthebung betroffene Person auch nicht eine direkte Beschwerde ans Bundesgericht erheben, dies aus folgenden Gründen: Die Beschwerde gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (Art. 82 Bst. a BGG) ist zulässig gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG), des Bundesstrafgerichts (Art. 86 Abs. 1 Bst. b BGG), der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Art. 86 Abs. 1 Bst. c BGG) sowie letzter kantonaler Instanzen, sofern nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist (Art. 86 Abs. 1 Bst. d BGG). Die Kantone setzen als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen (Art. 86 Abs. 2 BGG).

Entgegen seinem Charakter als politische Behörde ist der Kantonsrat bei der Amtsenthebung mit einem justizförmigen Verfahren betraut. Indes handelt es sich beim Kantonsrat nicht um ein «oberes Gericht» im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG, weshalb diese Voraussetzung der Bundesgesetzgebung nicht gegeben ist. Art. 86 Abs. 3 BGG sieht darüber hinaus vor, dass die Kantone für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen können. Hierzu ist erforderlich, dass «der politische Charakter der betreffenden Angelegenheit offensichtlich ist und die politischen Überlegungen allfällige individualrechtliche Interessen klar überwiegen» (Marcel Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger, Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage, Esther Tophinke zu Art. 86, N 20 unter Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Dies ist beim Amtsenthebungsverfahren nicht der Fall. Bei der Amtsenthebung handelt es sich um ein justizförmiges Verfahren. Die individualrechtlichen Interessen der betroffenen Person wiegen hoch. Das Gesagte zeigt, dass eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht kraft Bundesrecht nicht möglich ist und deshalb eine kantonale Rechtsmittelinstanz zu bestimmen ist.

Auch wenn Erlasse und Beschlüsse des Kantonsrats wie bereits erwähnt grundsätzlich nicht beim Verwaltungsgericht (vgl. § 61 Abs. 1 VRG) angefochten werden können, ist das Verwaltungsgericht diejenige obere kantonale Instanz, die für die Überprüfung verwaltungsrechtlicher Angelegenheiten in Frage kommt. Es ist deshalb das Verwaltungsgericht im Sinne einer Ausnahmeregelung als Beschwerdeinstanz für die Überprüfung der Amtsenthebungsentscheide einzusetzen. Auch im Kanton Graubünden können die Entscheide des Grossen Rates betreffend Amtsenthebung beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 53 Abs. 1 GPR). Bezieht sich ein Amtsenthebungsverfahren auf ein Mitglied oder ordentliches Ersatzmitglied des Verwaltungsgerichts, ist es allerdings nicht denkbar, dass dieses selbst als Rechtsmittelinstanz eingesetzt wird, namentlich da in diesem Falle wohl regelmässig auf alle seine Mitglieder und Ersatzmitglieder ein Ausstandsgrund zutreffen dürfte. Soweit sich ein Amtsenthebungsverfahren auf ein Mitglied oder ordentliches Ersatzmitglied des Verwaltungsgerichts bezieht, ist deshalb das Obergericht als Rechtsmittelinstanz einzusetzen. Den betroffenen Personen ist ein umfassendes Beschwerderecht einzuräumen. Anfechtbar sind deshalb sämtliche Entscheide im Zusammenhang mit dem Amtsenthebungsverfahren, so der Einleitungsbeschluss, der Einstellungsbeschluss, der Antrag auf Amtsenthebung der Amtsenthebungskommission an den Kantonsrat (§ 29 Abs. 1 VG), der Entscheid betreffend Amtseinstellung (§ 28 Abs. 1 VG) und Amtsenthebung (§ 30 VG) sowie sämtliche weiteren verfahrensleitenden und abschliessenden Entscheide betreffend Amtseinstellung und Amtsenthebung. Dieser umfassende Rechtsschutz rechtfertigt sich einerseits wegen der Gefahr der medialen und öffentlichen Vorverurteilung der betroffenen Person und andererseits weil es sich beim Kantonsrat um keine eigentliche richterliche, sondern um eine politische Behörde handelt. Die Verfahrensrechte der betroffenen Person und damit die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens sind folglich höher zu gewichten als das öffentliche Interesse an einer Amtsenthebung.

Die Beschwerde kann von den Betroffenen innert dreissig Tagen seit der Mitteilung beim Verwaltungsgericht (Abs. 1) bzw. beim Obergericht (Abs. 2) erhoben werden. Beschwerdelegitimiert sind einzig die vom Amtsenthebungsverfahren betroffenen Behördemitglieder, nicht hingegen die anzeigende Person – deren Rechte sich grundsätzlich nach § 52 VRG richten (vgl. vorstehend die Kommentierung zu § 26 Abs. 3 VG) – oder etwa ein in der Abstimmung unterlegenes Kommissionsmitglied.

Den Gerichten kommt in diesen Beschwerdeverfahren volle Kognition zu (vgl. die einleitenden Ausführungen zu § 31 VG). Das bedeutet, dass die Beschwerdeführenden nicht bloss Rechtsverletzungen sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes geltend machen können, sondern auch die unrichtige Handhabung des Ermessens rügen können (vgl. § 63 Abs. 3 VRG). Die Beschwerdemöglichkeit gemäss § 31 Abs. 1 und 2 VG sowie der Anspruch auf volle Überprüfungsbefugnis sind in das Verwaltungsrechtspflegegesetz sowie in das Gerichtsorganisationsgesetz aufzunehmen (vgl. nachfolgendes Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen).

§ 31a VG Verjährung

§ 31b Abs. 1 VG sieht vor, dass der Amtsenthebungstatbestand gemäss § 25 Abs. 1 Bst. a VG fünf Jahre nach der Begehung bzw. die Amtsenthebungstatbestände von § 25 Abs. 1 Bst. c und Bst. d fünf Jahre nach der rechtskräftigen Verurteilung verjähren. Zudem ist in § 31b Abs. 1 Satz 2 VG vorgesehen, dass in den Fällen, in denen das Strafrecht für bestimmte Tatbestände eine längere Verjährungsfrist vorsieht, diese auch für das Amtsenthebungsverfahren gilt. § 31b Abs. 2 VG legt fest, dass die Verjährung während der Dauer eines Amtsenthebungsverfahrens sowie einer strafrechtlichen Untersuchung ruht. § 31b Abs. 3 VG erklärt sodann die Verjährungsbestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (Straf-

gesetzbuch, StGB; SR 311.0) allgemein für anwendbar. Zu denken ist hier namentlich an dessen Art. 98 zum Beginn der Verjährung.

7.3. Gemeindegesetz

Neben den kantonalen Behördemitgliedern umfasst das Motionsbegehren auch gewählte Amtspersonen der Gemeinden. Wie bereits erwähnt (vgl. Kapitel 7.2.), ist es aus inhaltlichen und gesetzessystematischen Gründen sinnvoll, die die gemeindlichen Behördemitglieder betreffende Regelung ins Gemeindegesetz aufzunehmen, wie nachfolgend zu zeigen sein wird.

Das Gemeindegesetz regelt, dass die Gemeinden der Aufsicht des Kantons unterstehen (§ 4 Abs. 1 und §§ 33 ff. Gemeindegesetz). Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden steht dabei dem Regierungsrat zu (§ 33 Abs. 1 Gemeindegesetz). Vom Geltungsbereich des Gemeindegesetzes umfasst sind alle Gemeindearten, d.h. die Einwohnergemeinden, die Bürgergemeinden, die Kirchgemeinden sowie die Korporationsgemeinden (§ 1 Abs. 1 Bst. a bis d Gemeindegesetz). Die Direktion des Innern übt die Aufsicht aus, sofern keine andere Direktion zuständig ist (§ 33 Abs. 2 Gemeindegesetz). Es stehen Aufsichtsmittel präventiver (z.B. unverbindliche Beratung, § 35 Gemeindegesetz) und repressiver (z.B. Anordnung einer Untersuchung, § 38 Gemeindegesetz) Art zur Verfügung.

Stellt die Aufsichtsbehörde einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben fest, stehen dem Regierungsrat verschiedene aufsichtsrechtliche Mittel zur Verfügung (§ 37 Abs. 1 Gemeindegesetz). Dabei gilt es zu beachten, dass die Aufsichtsbehörde nicht schon bei einfachen Rechtsverletzungen einschreiten darf, so etwa wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltenswürdigung der unteren Instanz zwar nicht billigt, diese aber doch mit guten Gründen für vertretbar hält (vgl. den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Gemeindegesetz, Vorlage Nr. 2108.1 - Laufnummer 13974, S. 13 f). § 37 Abs. 2 legt deshalb fest, dass ein Missstand in der Gemeindeverwaltung oder die Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben namentlich bei der Verletzung von klarem materiellem Recht, der Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vorliegt.

Als aufsichtsrechtliche Mittel zur Verfügung steht einerseits die Ermahnung der Gemeindebehörde (§ 37a Abs. 1 Gemeindegesetz). Andererseits kann der Regierungsrat nötigenfalls eine Untersuchung anordnen (§ 38 Abs. 1 Gemeindegesetz). Nach Abschluss der Untersuchung erhalten die betroffenen Gemeindeorgane, in jedem Falle der Gemeinderat, Gelegenheit, sich zum Ergebnis der Untersuchung zu äussern (§ 38 Abs. 2 Gemeindegesetz). Nach fruchtloser Mahnung oder nach Abschluss der Untersuchungen, in dringenden oder offenkundigen Fällen ohne Verzug, kann der Regierungsrat gemäss § 39 Abs. 1 Ziff. 1 bis 5 Gemeindegesetz die folgenden Massnahmen treffen:

1. Aufhebung von Beschlüssen, Entscheiden oder Wahlen der Gemeindeorgane;
2. Erteilung verbindlicher Weisungen an die Gemeindeorgane;
3. Ersatzweiser Erlass von Beschlüssen, Reglementen, Entscheiden und ersatzweise Durchführung von Wahlen;
4. Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt;
5. In besonders schweren Fällen Übertragung der Gemeindeverwaltung an einen Sachwalter.

Diese Aufsichtsregelung des Gemeindegesetzes wurde im Grundsatz bereits mit der Totalrevision des damaligen Gesetzes betreffend das Gemeindewesen 1979/1980 festgelegt (vgl. den

Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Januar 1979, Kantonsratsvorlage Nr. 4263, S. 21 ff.). Anlässlich der jüngsten Revision des Gemeindegesetzes erfuhr die Aufsichtsregelung zwar Änderungen, doch wies der Regierungsrat darauf hin, dass er trotz diesen Anpassungen in den §§ 37 und 37a keine Änderung der bisherigen Praxis verfolge (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Gemeindegesetz, Vorlage Nr. 2108.1 - Laufnummer 13974, S. 13 f). Somit besteht auf Gemeindeebene eine seit Langem bewährte Regelung und Praxis mit einer professionellen Aufsicht.

Sähe man für die gemeindlichen Behördemitglieder nun ebenfalls die Zuständigkeit des Kantonsrats als abberufende Behörde vor, würde dies neue Zuständigkeiten nach sich ziehen, welche in einem Widerspruch zum bestehenden gemeindlichen Aufsichtsrecht stünden, insbesondere zur Massnahme der Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt (§ 39 Abs. 1 Ziff. 4 Gemeindegesetz), welche von ihrem Wesen her der Amtseinstellung sehr ähnlich ist. Würde man das Amtsenthebungsverfahren gemeindlicher Behördemitglieder auf die gleiche Art regeln, wie dasjenige gemäss §§ 25 ff. VG, würde dies dazu führen, dass der Kantonsrat eine Amtseinstellung nach Verantwortlichkeitsgesetz und der Regierungsrat eine Suspendierung nach Gemeindegesetz beschliessen könnten. Solche konkurrierende Zuständigkeiten sind unbedingt zu vermeiden. Gleichzeitig rechtfertigt es sich jedoch auch nicht, die vorstehend skizzierte Aufsichtsregelung des Gemeindegesetzes deswegen im Grundsatz zu ändern, nachdem sich diese seit Jahrzehnten bewährt. Vielmehr liegt es auf der Hand, die bestehende Systematik zu belassen und das Amtsenthebungsverfahren in geeigneter Weise darin zu integrieren. Die Zuständigkeit des Regierungsrats ist auch deshalb sachgerecht, da er gestützt auf die instruierende Direktion des Innern über das notwendige Fachwissen im Bereich des Gemeindefrechts verfügt. Demgegenüber erfolgt die betreffende Regelung für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie die stellvertretenden Friedensrichterinnen und Friedensrichter in den Bestimmungen der §§ 25 ff. VG, da die Friedensrichterinnen und Friedensrichter und ihre Stellvertretungen vom Geltungsbereich des Gemeindegesetzes nicht umfasst sind (vgl. § 1 Gemeindegesetz), sondern vielmehr in die gesetzliche Systematik der Behörden der Zivilgerichtsbarkeit eingegliedert sind. Dieser Systematik wird dadurch Rechnung getragen, als für die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und ihre Stellvertretungen das Obergericht und nicht der Kantonsrat als für die Amtsenthebung zuständige Behörde bezeichnet wird (§ 25 Abs. VG und § 37 Abs. 6 GOG).

Der Regierungsrat beantragt deshalb, mit einer Fremdänderung eine zusätzliche Ziffer 4a in § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz aufzunehmen, mit welcher festgelegt wird, dass der Regierungsrat die Amtsenthebung von Mitgliedern des Gemeinderats und der Rechnungsprüfungskommission gemäss den in § 25 Abs. 1 VG vorgesehenen Amtsenthebungsgründen beschliessen kann. Nicht erfasst von dieser Regelung sind die Mitglieder der kommunalen Parlamente (vgl. vorstehende Ausführungen, Kapitel 6.10.). Die Regelung von § 39 Abs. 1 Ziff. 4a Gemeindegesetz bedeutet, dass dem Regierungsrat alle bisherigen aufsichtsrechtlichen Massnahmen zur Verfügung stehen und er diese nach den Regeln des Gemeindegesetzes anordnen kann. Einzig wenn ein Mitglied des Gemeinderats oder der Rechnungsprüfungskommission sich durch vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Verletzung der Amtspflicht als amtsunwürdig erweist; die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat; wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde; oder wegen eines Vergehens zu einer unbedingten Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurde, kann er ausserdem eine Amtsenthebung beschliessen (§ 39 Abs.1 Ziff. 4a Gemeindegesetz i.V.m. § 25 Abs. 1 VG). Diese Einordnung ist thematisch sachgerecht, nachdem § 39 Abs. 1 Ziff. 1 bis 5 Gemeindegesetz die aufsichtsrechtlichen Massnahmen kaskadenhaft auflistet, der Regierungsrat gemäss § 39 Abs. 1 Ziff. 4 Gemeindegesetz bereits jetzt eine Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt beschliessen kann und eine

Amtsenthörung die nachfolgend schärfere Massnahme darstellt. Im Gegensatz zur Amtsenthörung bleibt das betroffene Behördemitglied bei einer Suspendierung formell im Amt, doch wird es von diesem – je nach den Umständen zeitweilig oder bis zum Ende der Legislatur – entbunden. Auch ist eine bloss teilweise Suspendierung denkbar, was bei einer Amtsenthörung nicht möglich ist.

Mit dieser Regelung stehen weitgehende aufsichtsrechtliche Mittel zur Verfügung, mit welchen dem Anliegen der Motion umfassend Rechnung getragen werden kann. Das Verfahren richtet sich nach dem Gemeindegesetz sowie nach dem für das Verfahren vor dem Regierungsrat generell geltenden Verwaltungsrechtspflegegesetz (vgl. §§ 1 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 Abs. 1 Ziff. 1 VRG). Zu beachten ist auch hier, dass dem Persönlichkeitsschutz und dem Anspruch auf rechtliches Gehör besonderes Gewicht einzuräumen ist (vgl. die vorstehenden Kapitel 4.3. und 4.4.).

Gegen den Entscheid des Regierungsrats kann Beschwerde ans Verwaltungsgericht erhoben werden (§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG). Genauso wie bei der Beschwerde der kantonalen Behördemitglieder sowie der Friedensrichterinnen und Friedensrichter und ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter gemäss § 31 VG, kommt dem Gericht auch hier volle Kognition zu (§ 63 Abs. 3 VRG; vgl. auch die Kommentierung zu § 31 VG).

Zurückgehend auf einen Antrag aus der externen Vernehmlassung ist sodann in § 39 Abs. 1 Ziff. 1, 2 und 4 Gemeindegesetz zu präzisieren, dass sich diese sowohl auf die Gemeindeorgane als auch auf einzelne Mitglieder der Gemeindeorgane beziehen (vgl. vorstehende Ausführungen, Kapitel 6.12.).

7.4. Weitere Fremdänderungen

Neben den Anpassungen in der Kantonsverfassung, im Verantwortlichkeitsgesetz und im Gemeindegesetz sind für die Einführung des Amtsenthebungsverfahrens in weiteren Erlassen Anpassungen in Form von Fremdänderungen vorzunehmen:

- In § 16 Abs. 1 GO KR ist die Amtsenthebungskommission als neue ständige Kommission des Kantonsrats aufzunehmen (neue Ziffer 11). In einem neuen § 21a GO KR sind sodann die spezifisch für die Amtsenthebungskommission zur Anwendung kommenden Bestimmungen aufzunehmen. Die Mitgliederzahl wird der allgemeinen Regel (§ 16 Abs. 1 GO KR) entsprechend auf fünfzehn festgesetzt (§ 21a Abs. 1 Satz 1 GO KR). Dadurch wird gewährleistet, dass alle Parteien in der Kommission vertreten sind. Die Kommissionsmitglieder bestimmen selber ein von der Verwaltung unabhängiges Sekretariat unter Beizug verwaltungsexterner Personen (§ 21a Abs. 1 Satz 1 GO KR). In § 21a Abs. 2 GO KR wird sodann die Zuständigkeit der Amtsenthebungskommission gemäss §§ 25 ff. VG wiederholt und festgelegt, welche Bestimmungen der GO KR nicht anwendbar sind (§ 27 Abs. 5 und § 28 Abs. 1). Für die Durchführung des Verfahrens sind in § 21a Abs. 3 GO KR die wichtigen Grundsätze aufzunehmen, dass die Amtsenthebungskommission bei der Durchführung von Amtsenthebungsverfahren dafür sorgt, dass das Ansehen der Behörden und die richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt und sie den betroffenen Personen ein faires, rechtsstaatliches Verfahren garantiert. § 21a Abs. 4 GO KR konkretisiert die Kompetenz der Amtsenthebungskommission gemäss § 29 Abs. 1 und 2 VG zur abschliessenden Einstellung des Verfahrens ohne Antrag an den Kantonsrat, wenn kein Amtsenthebungsgrund im Sinne von § 25 Abs. 1 VG gegeben ist. § 21a Abs. 5 GO KR schliesslich bezieht sich auf den Antrag der Amtsenthebungskommission an den Kantonsrat, wenn ein Amtsenthebungsgrund gemäss § 25 Abs. 1 VG vorliegt. Zur Beratung und Beschlussfassung im Kantonsrat ist in § 37 Abs. 5

GO KR der grundsätzliche Ausschluss der Öffentlichkeit zu statuieren mit der Möglichkeit, ausnahmsweise eine öffentliche Sitzung auf Antrag der Amtsenthebungskommission zu beschliessen. In einem neu zu schaffenden § 83a GO KR sind zudem unter dem Titel «Verfahren bei Amtsenthebungen» die Regelung des § 30 Abs. 1 VG zum Quorum sowie der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der kantonsrätlichen Beratung zu wiederholen.

- Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person ist das Amtsenthebungsverfahren vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen. Dessen § 4 Abs. 1 legt fest, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht gelte für den «Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Zivil- und Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege sowie Schiedsverfahren». Dieser Bereich der Rechtspflege umfasst sämtliche laufenden und abgeschlossenen zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren, Strafuntersuchungen, Schiedsverfahren sowie die internationale Rechts- und Amtshilfe. Ob eine Person Zugang zu Dokumenten der Rechtspflege verlangen kann, richtet sich nach der jeweils anwendbaren Verfahrensordnung bzw. Spezialgesetzen (Wegleitung zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, S. 4). Beim Amtsenthebungsverfahren handelt es sich um ein justizförmiges Verfahren, das in erheblicher Art und Weise in die Rechtsstellung der betroffenen Person eingreift. Es ist insbesondere für deren Persönlichkeitsrechte von grosser Tragweite. Es ist deshalb sachgemäss, das Amtsenthebungsverfahren zusammen mit den in § 4 Öffentlichkeitsgesetz genannten gerichtlichen Verfahren von dessen Geltungsbereich auszunehmen. Dies erfordert weiter, dass in der GO KR die Anwendbarkeit von § 27 Abs. 5 GO KR für Amtsenthebungsverfahren ausgeschlossen wird (§ 21a Abs. 2 GO KR).
- Im Gerichtsorganisationsgesetz ist in § 21 Abs. 1 Bst. h die Kompetenzzuweisung an das Obergericht für die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide betreffend die Mitglieder und ordentlichen Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts (vgl. § 31 Abs. 2 VG) aufzunehmen. In § 37 Abs. 6 GOG ist zudem die Zuständigkeit des Obergerichts für die Amtsenthebung von Friedensrichterinnen, Friedensrichtern und ihren Stellvertretungen zu verankern.
- Im Verwaltungsrechtspflegegesetz ist in § 61 Abs. 1 Ziff. 4 die Beschwerdemöglichkeit an das Verwaltungsgericht gemäss § 31 Abs. 1 VG aufzunehmen. Ausserdem ist mittels eines Verweises in § 63 Abs. 3 VRG auf § 61 Abs. 1 Ziff. 4 VRG sowie auf die Beschwerden gegen Entscheide gemäss § 39 Abs. 1 Ziff. 4 und 4a Gemeindegesetz sicherzustellen, dass die beschwerdeführende Person in Beschwerdeverfahren betreffend Amtseinstellung oder Amtsenthebung auch die unrichtige Handhabung des Ermessens rügen kann, dem Gericht also volle Kognition zukommt (vgl. vorstehend die Kommentierung zu § 31 VG). Dies gilt sowohl für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht als auch vor dem Obergericht.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung des Amtsenthebungsverfahrens hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden.

9. Zeitplan

Februar 2018	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
März bis Juni 2018	Kommissionssitzungen
Juni 2018	Kommissionsbericht
September 2018	Kantonsrat, 1. Lesung
November 2018	Kantonsrat, 2. Lesung
November 2018	Publikation Amtsblatt
Februar 2019	Ablauf Referendumsfrist
Juni 2019	Volksabstimmung
Oktober 2019	Inkrafttreten

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

1. auf die Vorlagen Nrn. 2817.2 - 15656 und 2817.3 - 15657 einzutreten und ihnen zuzustimmen.
2. die erheblich erklärte Motion der CVP-Fraktion betreffend Einführung eines Amtes-enthebungsverfahrens (Vorlage Nr. 2276.1 - 14398) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 16. Januar 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser