



**Motion der SVP-Fraktion**  
**betreffend Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zug**  
(Vorlage Nr. 3030.1 - 16190)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 15. Dezember 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion reichte am 26. November 2019 eine Motion betreffend Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zug (Vorlage Nr. 3030.1 - 16190) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 12. Dezember 2019 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

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

**1. Ausgangslage**

Die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) schreibt vor, dass

- die Leiter der Ämter und Abteilungen gemäss Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung,
- die Personen mit staatsanwaltlichen Funktionen und Gerichtsschreiber sowie
- der Landschreiber

nicht Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates oder eines Gerichts sein dürfen (§ 21 Abs. 3 KV). Das Gesetz kann gemäss § 21 Abs. 4 KV weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Der Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) enthält sodann weitere Unvereinbarkeitsbestimmungen: In § 16 Abs. 2 Satz 1 GO KR wird festgehalten, dass Mitarbeitende des Kantons nicht in die mit der Ausübung der Oberaufsicht beauftragten Staatswirtschaftskommission und Justizprüfungskommission gewählt werden dürfen. Ausserdem müssen Ratsmitglieder gemäss § 26 Abs. 4 und § 63 GO KR zu Beginn ihres Votums an einer Kantonsratssitzung oder bei einer Kommission ihre Interessenbindungen bekanntgeben, wenn sie sich zu Geschäften äussern, die ihre Interessen oder jene von Dritten, zu denen sie eine wesentliche persönliche oder rechtliche Beziehung haben, unmittelbar berühren. Die Mitglieder der Staatswirtschaftskommission und der Justizprüfungskommission haben gemäss § 64 Abs. 3 GO KR bei Ausübung der Oberaufsicht in den Ausstand zu treten, sofern sie Mitarbeitende, Mitglieder in leitenden Organen oder Mehrheitsaktionärinnen und -aktionäre von juristischen Personen sind, die an einem Beratungsgegenstand ein unmittelbares Interesse haben. § 64 GO KR sieht ausserdem weitere Ausstandgründe vor.

Der Motionärin geht die heutige Regelung zu wenig weit: Mit der Motion wird eine Verfassungsänderung verlangt, gemäss der das gesamte Personal des Kantons Zug oder das Personal von Institutionen, die mehrheitlich vom Kanton Zug beherrscht werden und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, nicht Mitglied des Kantonsrats sein dürfen. Die Motionärin begründet ihr Anliegen mit einer Stärkung der Gewaltentrennung. Sie sieht ausserdem die Unabhängigkeit von Personen beeinträchtigt, die gleichzeitig Mitglied des Parlaments und bei der Regierung angestellt sind. Die Motionärin befürchtet, dass Kantonsangestellte ihrem Arbeitgeber gegenüber weniger kritisch eingestellt sind als andere Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Sie vertritt

die Auffassung, dass der Bund die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Abhängigkeit von der Regierung idealtypisch umgesetzt hat.

## **2. Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit im Allgemeinen**

Der Grundsatz der Gewaltentrennung stellt «ein organisatorisches Grundprinzip der schweizerischen Demokratie» dar (Häfelin / Haller / Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, N 1410; Hangartner, Parlament und Regierung, ZBI 11/1990, S. 475). Die Staatsfunktionen, die in drei Gewaltfunktionen unterteilt sind (Rechtsetzung, Vollzug und Rechtsprechung), sind im Kanton Zug in der KV verankert. Die gesetzgebende und aufsehende Gewalt übt der Kantonsrat aus (§ 38 Abs. 1 KV), die verwaltende und vollziehende Gewalt obliegt dem Regierungsrat (§ 47 Abs. 1 KV), die richterliche Gewalt den Schlichtungsbehörden, den Gerichten und der Jugendstrafrechtspflege (§ 49 ff. KV). Die KV statuiert zudem ausdrücklich die souveräne Gewalt: Das souveräne Volk übt seine Souveränitätsrechte teils selbst aus, teils überträgt es deren Ausübung seinen Vertreterinnen und Vertretern (§ 30 KV).

Einen Aspekt der Gewaltentrennung stellen die Unvereinbarkeitsregelungen dar. Die personelle Gewaltentrennung verlangt, dass keine Person gleichzeitig in mehreren der drei Staatsfunktionen tätig ist. Diese Funktionen sollen im Rahmen der organisatorischen Gewalttrennung jeweils von einer selbständigen Behörde wahrgenommen werden. Dadurch soll die Unabhängigkeit der Gewalten in der Erfüllung und Wahrnehmung ihrer Aufgaben gewährleistet sein und Interessenkollisionen vorgebeugt werden.

## **3. Unvereinbarkeitsregelungen beim Bund und anderen Kantonen**

Der Bund regelt die Unvereinbarkeit in Art. 14 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz; SR 171.10). Darin wird festgehalten, dass das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung sowie Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt, nicht dem Bundesparlament angehören dürfen. Dadurch wird das gesamte Personal der Bundesverwaltung von einer Mitgliedschaft im Bundesparlament ausgeschlossen.

In anderen Kantonen wird die Unvereinbarkeit zwischen Staatspersonal und Kantonsratsmandat unterschiedlich geregelt:

- In den Kantonen Bern, Uri, Obwalden, Solothurn, Graubünden und Thurgau werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung umfassend von der Mitgliedschaft im Kantonsrat ausgeschlossen.
- In den Kantonen Aargau, Tessin, Wallis und Jura ist eine Unvereinbarkeit zwischen einer Kantonsanstellung und einem Kantonsratsmandat vorgesehen. Diese ist aber nicht umfassend. Es gibt gesetzliche Ausnahmen.
- In den Kantonen Luzern, Schwyz, Nidwalden und Appenzell Innerrhoden gibt es keine Regelung, welche für das Personal der Kantonsverwaltung eine Unvereinbarkeit mit einem Kantonsratsmandat vorsieht.
- Die Kantone Zürich, Glarus, Freiburg, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Waadt, Neuenburg und Genf verfügen über eine

differenzierte, für bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung geltende Regelung der Unvereinbarkeit mit einem Kantonsratsmandat. Diese Kantone haben somit vergleichbare gesetzliche Unvereinbarkeitsregelungen wie der Kanton Zug.

#### 4. Würdigung der Motion

##### 4.1 Grundrechte

Der Grundrechtskatalog der BV beinhaltet unter anderem das Gebot der **Rechtsgleichheit** (Art. 8 Abs. 1 BV) und der **politischen Gleichheit** (Art. 136 BV). In Art. 39 Abs. 1 BV wird die **Ausübung der politischen Rechte** statuiert. Der Kanton Zug regelt das Recht auf Ausübung der politischen Rechte (aktives und passives Wahlrecht) auf kantonaler und kommunaler Ebene einerseits in § 27 KV und andererseits in den §§ 2 und 3 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (WAG; BGS 131.1).

Mit der Umsetzung der Motion käme es für eine grosse Anzahl an Personen der Zuger Bevölkerung, namentlich das gesamte im Kanton Zug wohnhafte Staatspersonal und das Personal der vom Kanton beherrschten Organisationen, gegenüber von Personen, die nicht beim Staat angestellt sind, zu einer Einschränkung des passiven Wahlrechts.

##### 4.2 Einschränkung von Grundrechten

Grundrechte sind – ausser in ihrem Kerngehalt - zwar nicht unantastbar, jedoch unterliegen solche Einschränkungen strengen Voraussetzungen: Eine Einschränkung von Grundrechten bedarf zunächst einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV), ausserdem müssen sie durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV) und schliesslich muss eine Einschränkung von Grundrechten auch verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Nur wenn alle diese Voraussetzungen kumulativ erfüllt werden, ist die Grundrechtseinschränkung zulässig.

###### a) Gesetzliche Grundlage

Wie bereits erwähnt, bedürfen Einschränkungen von Grundrechten zunächst einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Beurteilt wird die Normstufe (Schweizer, in: Ehrenzeller / Schindler / Schweizer / Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, Art. 36 N 16). Mit einer Verfassungsbestimmung wäre dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ausreichend Genüge getan.

###### b) Öffentliches Interesse

Des Weiteren müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Die Motion stützt sich diesbezüglich hauptsächlich auf das Argument der Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zug.

Ein öffentliches Interesse an einer Gewaltentrennung ist selbstverständlich zu bejahen. Wie oben ausgeführt, gibt es im Kanton Zug in § 21 Abs. 2 und 3 KV, in § 16 Abs. 2 Satz 1 GO KR, in § 26 Abs. 4 GO KR, § 63 GO KR und in § 64 GO KR jedoch bereits Unvereinbarkeitsregelungen, die durchaus geeignet sind, den Grundsatz der Gewaltentrennung zu wahren. Ein öffentliches Interesse an einer rechtsungleichen Behandlung im Sinne der Motion, die de facto zu einer Verweigerung des passiven Wahlrechts für das gesamte im Kanton Zug wohnhafte Staatspersonal und das Personal von vom Kanton beherrschten Organisationen im Rahmen der

Kantonsratswahlen führen würde, ist hingegen nicht erkennbar, da dem öffentlichen Interesse an der Einhaltung der Gewaltenteilung mit der geltenden Regelung bereits ausreichend Genüge getan ist.

#### c) Verhältnismässigkeit

Letztlich müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Die Verhältnismässigkeit misst sich am Verhältnis des Grundrechtseingriffs zum Zweck der Regelung, der dem öffentlichen Interesse dienen muss. Es gibt drei Aspekte der Verhältnismässigkeit, die kumulativ erfüllt sein müssen: Die Eignung, die Erforderlichkeit, und die Zumutbarkeit der Massnahme (Schweizer, a.a.O., Art. 36 N 37). Gibt es mehrere gleich geeignete Massnahmen, mit welchem der verfolgte Zweck erreicht werden kann, so verlangt das Element der Erforderlichkeit, die mildere bzw. weniger schwere Massnahme, zu treffen (Schweizer, a.a.O., Art. 36 N 39).

Die Motionärin befürchtet, dass bei der Regierung angestellte Kantonsratsmitglieder und Mitglieder des Kantonsrats, die bei einer vom Kanton beherrschten Organisation angestellt sind, innerlich weniger kritisch gegenüber ihrem Arbeitgeber sind als andere Kantonsratsmitglieder. Dies lasse sich mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung nicht vereinbaren. Einerseits handelt es sich hierbei jedoch lediglich um Befürchtungen bzw. Annahmen und nicht um erwiesene Fakten. Denn es kann nicht ganz allgemein davon ausgegangen werden, dass diese Personen ihre politischen Ansichten nicht eigenständig bilden und vor allem nicht zur Genüge vor ihrer Arbeitgeberin, der Regierung, kundtun und vertreten können. Andererseits ist das Personal, das am engsten mit dem Direktionsvorsteher bzw. der Direktionsvorsteherin zusammenarbeitet, nämlich Amtsleiter und -leiterinnen und die Abteilungsleiter und -leiterinnen, heute bereits von einem Kantonsratsmandat ausgeschlossen. Dass das Risiko bei diesen Personen, nicht unbefangene gemeinsam erarbeitete Vorlagen im Kantonsrat vertreten zu können, hoch ist, liegt auf der Hand. Das übrige Staatspersonal ist vom politischen Geschehen oder gar einer Einflussnahme jedoch viel zu weit weg und kann daher auch nicht als grundsätzlich vorbefasst erklärt werden. Eine Ausweitung der bestehenden Regelung auf das gesamte Staatspersonal wäre somit keine geeignete Massnahme für die Erreichung des angestrebten Ziels der Motion. Eine weitergehende Regelung hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Solch mildere Massnahmen bestehen bereits: Einerseits durch den in der KV verankerten Ausschluss von bestimmten Personen von einem Kantonsratsmandat und andererseits durch die Ausstandsbestimmungen und Offenlegungspflichten, die in der GO KR festgelegt sind. Eine absolute Unvereinbarkeitsregelung und Einschränkung des passiven Wahlrechts für das gesamte Staatspersonal und das Personal von vom Kanton beherrschten Organisationen in Bezug auf den Kantonsrat stünde somit in keinem günstigen Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff für die betroffenen Personen.

#### 4.3 Fazit

Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass die Umsetzung des Motionsanliegens zu einer Einschränkung der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) des Staatspersonals und dessen Ausübung der politischen Rechte (Art. 39 BV), insbesondere des passiven Wahlrechts, führen würde. Die Voraussetzungen für eine Einschränkung dieser Grundrechte sind indes nicht erfüllt. Das öffentliche Interesse an einer Gewaltentrennung ist zwar gegeben, jedoch verfügt der Kanton Zug bereits über ausreichende Massnahmen diesbezüglich. Weitergehenden und derart einschneidenden Massnahmen würde es an der erforderlichen Verhältnismässigkeit fehlen.

Die Gewaltentrennung im Kanton Zug ist somit durch die geltenden Unvereinbarkeitsregelungen, der Pflicht zur Bekanntgabe von Interessenbindungen und die genannten Ausstandbestimmungen heute bereits hinreichend gewährleistet. Auch für in Einzelfällen bestehende Interessenkonflikte, gibt es in der Zuger Gesetzgebung bereits rechtsgenügende Regelungen. Die Gewaltentrennung im Kanton Zug ist zudem weder gefährdet noch geschädigt, sondern mit den bestehenden Bestimmungen genügend gewahrt. Die Unvereinbarkeitsregelungen auf das gesamte Staatspersonal auszuweiten, ist deshalb nicht erforderlich. Vielmehr scheint es angezeigt, die Vereinbarkeit zwischen einem Kantonsratsmandat und einer öffentlich-rechtlichen Anstellung beim Kanton weiterhin davon abhängig zu machen, welche Stellung oder Funktion die Person im kantonalen Dienstverhältnis innehat.

Schliesslich ist festzuhalten, dass es auch gerade im öffentlichen Interesse liegt, dass unterschiedliche Personen ihr Wissen und ihre Erfahrungen aus ihren Bereichen sowie ihre politischen Überzeugungen, Auffassungen und Ansichten im Parlament einbringen können.

## **5. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, die Motion der SVP-Fraktion betreffend Stärkung der Gewaltentrennung im Kanton Zug (Vorlage Nr. 3030.1 - Laufnummer 16190) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 15. Dezember 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser