



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht
(Vorlage Nr. 2642.1 - 15207)**

Bericht und Antrag des Verwaltungsgerichts
vom 9. Januar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen unseren Bericht und Antrag zur Motion der CVP-Fraktion vom 28. Juni 2016 (Vorlage Nr. 2642.1 - 15207).

Unsere Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze
2. Inhalt und Zweck der Motion
3. Bestehende Regelung
4. Regelung in der Zivil- und Strafrechtspflege
5. Vorgaben und Regelung des Bundesrechts
6. Würdigung der Motion und Stellungnahme
7. Antrag des Verwaltungsgerichts

1. In Kürze

Mit der Motion wird verlangt, das Verwaltungsgericht mit der Unterbreitung einer Vorlage zu beauftragen, mit der Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts definiert werden. Das Verwaltungsgericht erachtet das Anliegen der Motion als berechtigt und beantragt dem Kantonsrat, die Motion der CVP-Fraktion erheblich zu erklären.

2. Inhalt und Zweck der Motion

Mit der Motion wird das Verwaltungsgericht beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts definiert werden.

Zur Begründung wird geltend gemacht, Paragraph 67 des Gerichtsorganisationsgesetzes definiere Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Obergericht, das Kantonsgericht und das Strafgericht. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz kenne keine solchen Wählbarkeitsvoraussetzungen. Dies solle mittels der vorliegenden Motion geändert werden. Mit der von der Motionärin angelegten Gesetzesänderung soll erreicht werden, dass inskünftig Wählbarkeitsvoraussetzungen für alle zugerischen Gerichte bestehen. Angestrebt wird die Definition geeigneter Kriterien für die Wahl als Richterin oder Richter an das Verwaltungsgericht.

Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 25. August 2016 stillschweigend an das Verwaltungsgericht zur Beantwortung und Antragstellung überwiesen.

3. Bestehende Regelung

Das Verwaltungsgericht besteht aus dem Präsidenten, sechs Mitgliedern und sechs Ersatzleuten (§ 55 Abs. 1 KV und § 53 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976, VRG, BGS 162.1). Gewählt werden die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts vom Volk (§ 31 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, KV, BGS 111.1). Dem Kantonsrat obliegt die Festsetzung der Zahl der hauptamtlichen Richter in jedem Gericht und deren Wahl aus den Mitgliedern dieser Gerichte (§ 41 lit. I Ziff. 2 KV) sowie die Wahl des Präsidenten aus den Mitgliedern des Gerichts (Ziff. 4), je auf die Amtsdauer von sechs Jahren (§ 77 Abs. 2 KV, § 53 Abs. 1 und 2 VRG). Weder die Kantonsverfassung noch das Verwaltungsrechtspflegegesetz noch andere kantonale Erlasse enthalten Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Richterämter am Verwaltungsgericht. Demzufolge gilt für die Wahl die allgemeine Wählbarkeitsbestimmung von § 27 Abs. 2 KV, wonach alle Kantonsbürger und -bürgerinnen und im Kanton gesetzlich niedergelassenen Schweizer Bürger und Bürgerinnen, welche das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, das Recht zu stimmen und zu wählen sowie die Wählbarkeit besitzen. Zu beachten sind zusätzlich die Unvereinbarkeitsregelungen der §§ 20 und 21 KV.

Wählbarkeitsvoraussetzungen müssen auch bei Volkswahlen nicht in der Kantonsverfassung verankert werden. Als rechtliche Grundlage für eine Einschränkung des passiven Wahlrechts genügt eine Regelung in einem formellen Gesetz (Art. 36 Abs. 1 BV). Davon ist der Kantonsrat bereits bei der Einführung von Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Behörden der Zivil- und Strafjustiz bei der Totalrevision des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG, BGS 161.1) ausgegangen.

4. Regelung in der Zivil- und Strafrechtspflege

Seit dem 1. Januar 2011 gelten für die Wahl bzw. Anstellung in die Behörden der Zivil- und Strafrechtspflege gemäss § 67 Abs. 1 GOG Wählbarkeitsvoraussetzungen. Für voll- oder teilamtliche Mitglieder der Gerichte wird ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizenziat oder Master) und Anwaltspatent oder eine gleichwertige Fachausbildung sowie mindestens fünf Jahre Berufserfahrung in der Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder im Rechtsdienst einer Unternehmung verlangt. Für nebenamtliche Mitglieder und Ersatzmitglieder wird ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizenziat oder Master) oder eine gleichwertige Fachausbildung sowie mindestens drei Jahre Berufserfahrung in der Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder im Rechtsdienst einer Unternehmung verlangt.

5. Vorgaben und Regelung des Bundesrechts

Ein Gericht im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) bzw. von Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hat in einem justizförmigen, fairen Verfahren begründete und bindende Entscheidungen nach Recht und Gesetz über Streitfragen zu treffen. Das Gericht muss organisatorisch und personell, nach der Art seiner Ernennung, der Amtsdauer, dem Schutz vor äusseren Beeinflussungen und nach seinem äusseren Erscheinungsbild sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber den Parteien unabhängig und unparteiisch sein (vgl. BGE 126 I 228 E. 2a/bb). Es erhebt die rechtserheblichen Tatsachen selber, wendet die Rechtssätze auf den in einem rechtsstaatlichen Verfahren ermittelten Sachverhalt an und fällt für die Parteien bindende Entscheidungen in der Sache (vgl. BGE 118 Ia 473 E. 5a; BGE 124 II 58 E. 1c).

Die Kantone sind in der Organisation ihrer Gerichtsbehörden grundsätzlich autonom (Art. 3 und 47 BV). Das Richteramt ist in der Schweiz ein politisches Amt und als Wahlorgane fungieren das Volk, das Parlament und teilweise die oberen Gerichte. Die Frage des sog. Laienrichtertums bzw. des Erfordernisses einer juristischen Ausbildung als Wählbarkeitsvoraussetzung in die ordentlichen Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte wird in den Kantonen nach Gesetz und Praxis unterschiedlich beurteilt (Andreas Auer, Staatsrecht der Schweiz. Kantone, Bern 2016, Rz. 285 f.).

In der Zuständigkeit des Bundes verweist Art. 143 BV für die Wählbarkeit bzw. das passive Wahlrecht lediglich auf die Stimmberechtigung bzw. auf das aktive Wahlrecht auf Bundesebene nach Art. 136 BV. Eine abgeschlossene juristische Ausbildung ist damit selbst für die Wahl an das Bundesgericht nicht verlangt. Allerdings werden in der Praxis an das Bundesgericht nur juristisch versierte Personen gewählt (vgl. BSK-BV, Basel 2015, L. Schaub, Art. 143 N. 6, 10).

6. Würdigung der Motion und Stellungnahme

Die Frage von Wählbarkeitsvoraussetzungen für Mitglieder des Verwaltungsgerichts wurde im Kantonsrat letztmals am 25. November 2005 im Rahmen der Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend Voraussetzungen für die Wahl in das Kantons-, Straf-, Ober- und Verwaltungsgericht vom 13. März 2000 (Kantonsratsvorlage Nr. 762.1 - 10127) diskutiert. Der Rat nahm von den von Ober- und Verwaltungsgericht (vgl. Bericht und Antrag vom 31. Oktober 2005, Vorlage Nr. 762.4 - 11854) je separat formulierten Qualitätsanforderungen zustimmend Kenntnis, lehnte ihre gesetzliche Verankerung aber ab (vgl. KRP vom 24. November 2005, S. 1511 ff.).

Als das Obergericht dem Kantonsrat 2009/2010 die Statuierung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Behörden der Zivil- und Strafrechtspflege im revidierten Gerichtsorganisationsgesetz beantragte, führte es aus, dass [...] der Erfahrungsaustausch mit Justizbehörden anderer Kantone sowie die Gerichtsforschung deutlich aufgezeigt hätten, dass eine abgeschlossene juristische Ausbildung an einer Universität (Lizentiat oder Master) eine unabdingbare minimale Voraussetzung sei, um den Beruf der Richterin bzw. des Richters qualitativ befriedigend und effizient ausüben zu können. Die Komplexität des Rechts nehme stetig zu [...]. Angesichts der sich rasch verändernden Verhältnisse komme das Obergericht zum Schluss, dass Wählbarkeitsvoraussetzungen im Gesetz zu verankern seien. Im Kanton Bern bestünden langjährige gute Erfahrungen mit Wählbarkeitsvoraussetzungen auch bei Volkswahlen (Bericht und Antrag des Obergerichts vom 15. Dezember 2009, Vorlage Nr. 1886.1 - 13278, S. 32).

In Übereinstimmung mit der bereits erfolgten Verankerung gesetzlicher Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Zivil- und Strafgerichte und Bestrebungen in den Kantonen zu vermehrter Professionalisierung der Justiz anerkennt auch das Verwaltungsgericht die Geeignetheit und Notwendigkeit eines solchen gesetzgeberischen Schrittes betreffend seine Richterämter. Zu gewährleisten ist eine kompetente, zuverlässige und glaubwürdige Verwaltungsjustiz. Generell werden selbst in Kantonen, die keine juristische Ausbildung voraussetzen, in der Praxis kaum noch Laienrichter gewählt (vgl. Auer, Rz. 287). Nur ausreichende fachliche Kenntnisse befähigen den Richter und die Richterin zu unabhängiger Willensbildung und richtiger Rechtsanwendung. Es geht darum, einen Fall in seinen Einzelheiten zu erfassen, sich unbeeinflusst eine Meinung zu bilden und das Recht darauf anzuwenden. Fehlt es daran, kann nicht von einem fairen Verfahren gesprochen werden, zumal auch ein Zusammenhang mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör besteht, d.h. der Fähigkeit, sich mit den Anliegen und Argumenten der Verfahrensparteien angemessen auseinanderzusetzen (BGE 134 I 16, 19; vgl. auch J.P. Müller / M. Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl.,

Bern 2008, 931 f.; R. Kiener, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, 205 f., 264 f.). In der richterlichen Arbeit geht es nicht nur um Kenntnisse des Rechts, sondern auch um die Fähigkeit, Sachverhalte aufzuarbeiten und mit den anerkannten juristischen Auslegungs- und Anwendungsregeln zu lösen (vgl. Y. Hangartner, Besprechung von BGE 134 I 16, in: AJP 2008, 368 f.).

Als Ausgangspunkt für das Gesetzgebungsverfahren anerbieten sich in angepasster Fassung grundsätzlich die 2005 vom Kantonsrat für das Verwaltungsgericht zustimmend zur Kenntnis genommenen Wählbarkeitsvoraussetzungen (KRP vom 24. November 2005, S. 1517). Ohne sie bereits hier zu diskutieren, sind sie dadurch gekennzeichnet, dass sie differenziert auf das spezifische und breite Spektrum der das Verwaltungsgericht beschäftigenden Rechtsgebiete sowie auf die Tatsache Rücksicht nehmen, dass vor Verwaltungsgericht im Gegensatz zur Zivil- und Strafrechtspflege kein Anwaltsmonopol besteht. Insbesondere sollen weiterhin auch Fachleute in Spezialgebieten wie dem Steuer-, Sozialversicherungs-, dem Migrations- oder dem Raumplanungs- und Baurecht, aber auch Personen mit gleichwertiger Berufsausbildung wie z.B. Ärzte und Ärztinnen als Mitglieder des Gerichts wählbar sein. Wichtig für die Qualifikation als Verwaltungsrichter oder Verwaltungsrichterin ist nebst der Ausbildung insbesondere eine mehrjährige fachspezifische Berufserfahrung.

Ein neuer § 55a VRG «Wählbarkeitsvoraussetzungen» könnte in Anlehnung an die vom Kantonsrat 2005 zustimmend zur Kenntnis genommenen Qualitätskriterien somit beispielsweise wie folgt lauten:

«Für die Wahl sind folgende fachliche Voraussetzungen erforderlich:

1. Hauptamtliche Mitglieder: abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizentiat oder Master) sowie fünf Jahre Berufserfahrung in Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder in der Wirtschaft;
2. Nebenamtliche Mitglieder: abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizentiat oder Master) oder Fachausbildung als Steuerexpertin bzw. Steuerexperte, als Sozialversicherungsexpertin bzw. Sozialversicherungsexperte, als Wirtschaftsprüferin bzw. Wirtschaftsprüfer oder eine andere gleichwertige Berufsausbildung sowie drei Jahre Berufserfahrung.
3. Ersatzmitglieder: wie nebenamtliche Mitglieder, ohne Erfordernis der Berufserfahrung. »

7. Antrag des Verwaltungsgerichts

Angesichts der vorstehenden Ausführungen erachtet das Verwaltungsgericht das Anliegen der Motion als begründet und beantragt Ihnen deshalb,

die Motion der CVP-Fraktion betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht (Vorlage Nr. 2642.1 - 15207) erheblich zu erklären.

Zug, 9. Januar 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Verwaltungsgericht des Kantons Zug

Der Präsident: Aldo Elsener

Der Generalsekretär: George Kammann

190/mb