



**Motion von Livio Bundi, Tabea Estermann, Michael Felber, Christian Hegglin, Klemens Iten, Simon Leuenberger, Jill Nussbaumer und Vroni Straub  
betreffend Vernehmlassungen im Kanton Zug – Qualität der Gesetzgebung fördern  
(Vorlage 3943.1 - 18227)**

Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats  
vom 27. Mai 2026

Sehr geehrter Frau Vizepräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Juni 2025 haben Livio Bundi, Tabea Estermann, Michael Felber, Christian Hegglin, Klemens Iten, Simon Leuenberger, Jill Nussbaumer und Vroni Straub die Motion betreffend Vernehmlassungen im Kanton Zug – Qualität der Gesetzgebung fördern eingereicht (Vorlage Nr. 3943.1 - 18227). Der Kantonsrat hat die Motion am 2. Juli 2025 zur Antragstellung an das Büro des Kantonsrats überwiesen.

## **1. Ausgangslage**

### **1.1. Umfang des Motionsbegehrens**

Die Motion bezweckt den Erlass einer neuen formalgesetzlichen Rechtsgrundlage zur Regelung des Vernehmlassungsverfahrens im Kanton Zug. Dabei sollen insbesondere folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

- Gegenstand, Teilnehmerkreis und Adressaten
- Eröffnung und Durchführung (Verfahren)
- Formen, Fristen und Auswertung (Verfahren)
- Transparenz und Öffentlichkeit

Die neue Rechtsgrundlage solle so ausgestaltet sein, dass Einzelheiten auf Verordnungsstufe ausgeführt und konkretisiert werden können (unselbständige Verordnung). Bei Bedarf könnten auch verwaltungsinterne Formen der Mitwirkung und Vernehmlassung wie Ämterkonsultationen oder Mitberichte in der Gesetzesvorlage mitberücksichtigt werden.

### **1.2. Aktuelle Praxis**

Aus demokratischer Sicht unbestritten ist die Pflicht des Kantons Zug, die jeweils von einem neuen Thema der Rechtsetzung Betroffenen einzubeziehen. Unwesentlich ist der für dieses Verfahren verwendete Begriff (Vernehmlassung, Konsultation, Mitbericht, Anhörung, Orientierungsversammlung, Round Table, etc.).

Der Kanton Zug kennt für die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren keine formalrechtlichen Grundlagen auf Stufe Gesetz oder Verordnung. Die aktuelle Vernehmlassungspraxis beruht auf Abläufen, die sich seit Jahrzehnten bewährt haben und die bei Bedarf justiert wurden. Die Einzelheiten sind im **Organisationshandbuch (OHB)** der Staatskanzlei festgehalten. Dabei handelt es sich um eine verwaltungsinterne Know-How-Sammlung, die im Sinne einer «unité de doctrine» auf jahrzehntelanger Erfahrung des Regierungsrats und der Verwaltung beruht und Rückmeldungen von Vernehmlassungsteilnehmenden zeitnah und effektiv umsetzt. Im OHB finden sich insbesondere zum Gesetzgebungsverfahren im Kanton Zug die Anleitungen zum Vernehmlassungsverfahren bei kantonalen Vorlagen (verwaltungsinternes und verwaltungsexternes Verfahren). Ferner enthält das OHB betreffend Gesetzgebungsverfahren im

Bund Hinweise zum Vernehmlassungsverfahren bei Vorlagen des Bundes (Beilage 1: Auszug aus dem Organisationshandbuch (OHB) der Staatskanzlei). Die Vernehmlassungsgeschäfte werden auf der kantonalen Website aufgeschaltet. Das Vernehmlassungsverfahren gestützt auf diese Grundlagen hat bisher zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben.

## 2. Rechtsvergleich (Auswahl) zu den Rechtsgrundlagen und Zwischenfazit

### 2.1. Übersicht

Ein Rechtsvergleich zu den Regelungen in den Nachbarkantonen des Kantons Zug sowie des Bundes ergibt Folgendes:

Im Kanton **Zürich** hat der Regierungsrat am 28. Januar 2009 die «Richtlinien für die Durchführung von und die Beteiligung an Vernehmlassungen» erlassen<sup>1</sup>. Auf der kantonalen Website wird ausgeführt, dass der Regierungsrat bzw. die zuständige Direktion betreffend Planung wichtiger Gesetze, Verordnungen oder Änderungen, bei denen Körperschaften, Behörden, Verbände oder andere Organisationen oder die Öffentlichkeit betroffen sind, in der Regel eine Vernehmlassung durchführt. Dazu werden Dokumente im Internet veröffentlicht und die besonders betroffenen Stellen informiert und eingeladen, sich dazu zu äussern. Nach Abschluss der Vernehmlassung wird das Ergebnis im Internet veröffentlicht.

Im Kanton **Luzern** bietet § 69 des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG) vom 13. März 1995 (SRL 20)<sup>2</sup> eine formalgesetzliche Rechtsgrundlage unter anderem für das Vernehmlassungsverfahren. Dieses wird in der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (VVV) vom 4. Juli 2017 (SRL Nr. 36b)<sup>3</sup> geregelt.

Der Kanton **Uri** kennt keinen Erlass, der das Vernehmlassungsverfahren regelt. Auf Vernehmlassungsverfahren findet praxisgemäss das Bundesrecht analog Anwendung. Am 26. März 2025 hat der Landrat des Kantons Uri die Motion von Elias Epp, Silenen, für einen Rechtserlass zur Regelung der kantonalen Vernehmlassungsfristen erheblich erklärt.<sup>4</sup> Die Vernehmlassungsgeschäfte werden auf der kantonalen Homepage aufgeschaltet.

Der Kanton **Schwyz** regelt das Thema des Vernehmlassungsverfahrens in § 40 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100)<sup>5</sup>, die als sog. direkt anwendbare Norm gilt. Danach hat jede Person «[...] das Recht, im Rahmen von Vernehmlassungen zu kantonalen Verfassungs- und Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen. Die Bezirke, die Gemeinden, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden zur Stellungnahme eingeladen.» Im Übrigen gibt es keinen Erlass, der das Vernehmlassungswesen detailliert regelt. Auf der kantonalen Website wird ausgeführt, dass bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen, Gesetzesbestimmungen, wichtigen Verordnungen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite die politischen Parteien und die interessierten Kreise (insbesondere Verbände und Organisationen) vom Regierungsrat zur Stellungnahme eingeladen werden. Die Vernehmlassungsgeschäfte werden auf der kantonalen Website aufgeschaltet.

<sup>1</sup> <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html>

<sup>2</sup> § 69 Abs. 1 Organisationsverordnung lautet wie folgt: «**Der Regierungsrat regelt** die Einzelheiten der Organisation, der Führung und der Kontrolle der Verwaltung sowie der Information der Öffentlichkeit, den Informationszugang nach dem Öffentlichkeitsprinzip und **das Vernehmlassungsverfahren durch Verordnung.**» – [SRL Nr. 20 - Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung - Systematische Rechtssammlung SRL - Kanton Luzern](#)

<sup>3</sup> [SRL Nr. 36b - Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren - Systematische Rechtssammlung SRL - Kanton Luzern](#).

<sup>4</sup> [Kanton Uri - Motion Elias Epp, Silenen, für einen Rechtserlass zur Regelung der kantonalen Vernehmlassungsfristen](#).

<sup>5</sup> [Verfassung des Kantons Schwyz \(100.100\)](#).

Auch der Kanton **Aargau** kennt eine direkt anwendbare Verfassungsnorm, die das Vernehmlassungsverfahren regelt (sog. «Anhörungen»): § 66 der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)<sup>6</sup>. Weiterführende Erlasse gibt es nicht, die das Vernehmlassungsverfahren im Detail normieren. Die Vernehmlassungsgeschäfte werden auf der kantonalen Website aufgeschaltet.

Der **Bund** hat die Grundlagen seines Vernehmlassungswesens im Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG) vom 18. März 2005 (SR 172.061)<sup>7</sup> verankert. Die Details hat er in der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV) vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)<sup>8</sup> geregelt. Zu diesen Erlassen existiert ein Kommentar.<sup>9</sup>

## 2.2. Zwischenfazit

Die oben aufgeführte Übersicht zeigt auf,

- dass alle Nachbarkantone des Kantons Zug sowie der Bund Regeln zum Vernehmlassungsverfahren kennen;
- dass nicht alle Nachbarkantone des Kantons Zug über eine formalgesetzliche Rechtsgrundlage für das Vernehmlassungsverfahren verfügen;
- dass die Normierung einer formalgesetzlichen Rechtsgrundlage für das Vernehmlassungsverfahren in unterschiedlicher Art erfolgt (Normenhierarchiestufe, Detaillierungsgrad/Regulierungsdichte);
- wie eine neue formalgesetzliche Rechtsgrundlage für das Vernehmlassungsverfahren im Kanton Zug formuliert werden könnte.

Der Kantonsrat muss sich bei der Behandlung dieses Vorstosses die Grundsatzfrage stellen, ob

- die bisherige Praxis genügt (Nichterheblicherklärung);
- der Vorstoss vollumfänglich in die richtige Richtung zielt (Erheblicherklärung);
- eine differenzierte Lösung mit einer minimalen formalgesetzlichen Regelung und einer weitgehenden Delegationsnorm wünschbar ist (Teilerheblicherklärung).

## 3. Mitbericht des Regierungsrats

In seinem Mitbericht vom 19. Mai 2026 (Beilage 2) beantragt der Regierungsrat die Nichterheblicherklärung der Motion. Die Begründung fusst auf folgenden Argumenten: Alle Abläufe des Vernehmlassungsprozesses, wie er in der Zuger Kantonsverwaltung gepflegt wird, sind im OHB abgebildet. Diese Abläufe haben sich anhand einer jahrzehntelangen Praxis als optimaler Vorgehensvorgang entwickelt und etabliert. Die niederschweligen Regelungen im OHB erlauben es auch, beispielsweise bei der Einführung eines Vernehmlassungstools, die Vorgehensweise schnell und effizient neu zu beschreiben sowie festzusetzen. Ebenfalls bieten die Regelungen im OHB den nötigen Spielraum, bei Bedarf (Dringlichkeit, Schulferien, etc.) die Vernehmlassungsfristen zu verkürzen oder zu verlängern. Anlässlich der 1. Lesung einer Vernehmlassungsvorlage im Regierungsrat wird nicht bloss die Vorlage, sondern auch die Liste der Vernehmlassungsadressaten diskutiert, womit sichergestellt wird, dass sämtliche betroffenen Interessengruppen Stellung beziehen können. Institutionalisiert ist bereits, je nach Vernehmlassungsinhalt, der Beizug von politischen Parteien, Gemeinden, Personalverbänden, Wirtschaftsverbänden, Sozialverbänden, etc. Dank der Aufschaltung der Vernehmlassungen auf der

<sup>6</sup> [SAR 110.000 - Verfassung des Kantons Aargau - Kanton Aargau - Erlass-Sammlung](#).

<sup>7</sup> [SR 172.061 - Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren \(Vernehmlassungsgesetz, VIG\) | Fedlex](#).

<sup>8</sup> [SR 172.061.1 - Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren \(Vernehmlassungsverordnung, VIV\) | Fedlex](#).

<sup>9</sup> Thomas Sägger, Vernehmlassungsgesetz: Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Bern 2005.

kantonalen Internetseite <https://zg.ch/de/vernehmlassungen> steht es jeder interessierten Person offen, sich über die laufenden und abgeschlossenen Vernehmlassungen zu informieren. Es kommt auch vor, dass sich Personen oder Interessengruppen zu Vorlagen äussern, die nicht über die Liste der Vernehmlassungsadressaten eingeladen wurden. Der Regierungsrat ist dezidiert der Überzeugung, dass eine Legiferierung des Vernehmlassungsprozesses zu keinem Mehrwert führen würde, sondern das etablierte Vorgehen unnötig träge würde und die gelebten kurzen Wege in der Zuger Politik dadurch behindert würden. Der schlanke Staat soll nicht unnötig aufgebläht werden, sondern so schlank wie möglich bleiben.

#### **4. Haltung des Büros des Kantonsrats**

Nach Eingang des Mitberichts des Regierungsrats stimmte das Büro des Kantonsrats mit 4 zu 3 Stimmen aus folgenden Überlegungen für die Nichterheblicherklärung des Vorstosses: Die bisherige Vernehmlassungspraxis funktioniert, es gab nie Probleme. Es braucht daher keine neuen Erlasse. Auf der Website des Kantons Zug sind die Einladungen zu Vernehmlassungen öffentlich zugänglich. Interessierte Kreise können sich dort informieren (Holschuld). Die verwaltungsinternen Vorgaben für Vernehmlassungsverfahren sind klar; mit der Veröffentlichung dieses Berichts sind sie öffentlich zugänglich (Beilage 1) und damit transparent. Mit diesen Rahmenbedingungen wird den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Transparenz Rechnung getragen. Der demokratische Mitwirkungsprozess ist dadurch gewährleistet.

#### **5. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion von Livio Bundi, Tabea Estermann, Michael Felber, Christian Hegglin, Klemens Iten, Simon Leuenberger, Jill Nussbaumer und Vroni Straub die Motion betreffend Vernehmlassungen im Kanton Zug – Qualität der Gesetzgebung fördern (Vorlage Nr. 3943.1 - 18227) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 27. Mai 2026

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Büro des Kantonsrats des Kantons Zug

Der Präsident: Stefan Moos

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Beilage 1      Auszug aus dem Organisationshandbuch (OHB) der Staatskanzlei
- Beilage 2      Mitbericht des Regierungsrats vom 19. Mai 2026