



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

Bericht und Antrag des Verwaltungsgerichts
vom 9. Februar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen unseren Umsetzungsvorschlag zur erheblich erklärten Motion der CVP-Fraktion vom 28. Juni 2016 (Vorlage Nr. 2642.1 - 15207) betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen und erstatten Ihnen dazu den wie folgt gegliederten Bericht und Antrag:

1. In Kürze
2. Motion der CVP-Fraktion vom 28. Juni 2016 (Vorlage Nr. 2642.1 - 15207) betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen
3. Bestehende Regelung
4. Kommentar zur neuen Gesetzesbestimmung
5. Finanzielle und personelle Auswirkungen
6. Zeitplan
7. Antrag

1. In Kürze

Das Verwaltungsgericht unterbreitet dem Kantonsrat gemäss der erheblich erklärten Motion der CVP-Fraktion vom 28. Juni 2016 einen Gesetzesvorschlag für die Verankerung von Wählbarkeitsvoraussetzungen für die Richterinnen und Richter am Verwaltungsgericht.

Im Wesentlichen werden in einem neuen § 55a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes für die Wahl in ein Hauptamt ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizentiat oder Master) sowie fünf Jahre Berufserfahrung vorausgesetzt. Nebenamtliche Richterinnen und Richter sowie Ersatzmitglieder haben entweder ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizentiat oder Master) oder eine Fachausbildung als Steuerexpertin bzw. Steuerexperte, als Sozialversicherungsexpertin bzw. Sozialversicherungsexperte, als Wirtschaftsprüferin bzw. Wirtschaftsprüfer oder eine andere gleichwertige Berufsausbildung sowie – mit Ausnahme der Ersatzmitglieder – drei Jahre Berufserfahrung nachzuweisen.

2. Motion der CVP-Fraktion vom 28. Juni 2016 (Vorlage Nr. 2642.1 - 15207) betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen

Mit der am 26. Januar 2017 erheblich erklärten Motion wird das Verwaltungsgericht beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der für die Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts neu geeignete Wählbarkeitsvoraussetzungen definiert werden, nachdem solche seit dem 1. Januar 2011 gemäss § 67 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, BGS 161.1) für das Obergericht, das Kantonsgericht und das Strafgericht bereits gelten.

3. Bestehende Regelung

Bislang gilt für die Wahl der sieben Mitglieder und sechs Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts (§ 55 Abs. 1 der Kantonsverfassung [KV, BGS 111.1] und § 53 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 [VRG, BGS 162.1]) einzig die allgemeine Wählbarkeitsbestimmung von § 27 Abs. 2 KV. Gemäss dieser besitzen 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. Zu beachten sind zusätzlich die Unvereinbarkeitsregelungen der §§ 20 und 21 KV.

4. Kommentar zur neuen Gesetzesbestimmung

Allgemeines

Die bereits im Antrag auf Erheblicherklärung vorgeschlagene neue Bestimmung von § 55a VRG übernimmt in leicht angepasster Fassung die Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht, wie sie vom Kantonsrat am 25. November 2005 (Behandlung 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) zustimmend zur Kenntnis genommen worden sind (vgl. Bericht und Antrag des Ober- und des Verwaltungsgerichts vom 31. Oktober 2005, Vorlage Nr. 762.4 - 11854; Kantonsratsprotokoll vom 24. November 2005 S. 1511 ff.).

Mit dem neuen § 55a VRG soll auch für das Verwaltungsgericht in einem demokratisch legitimierten Erlass klar statuiert werden, nach welchen sachgerechten und nachvollziehbaren Kriterien die Auswahl der Richterinnen und Richter zu erfolgen hat. Die passive Wahlfähigkeit soll nur soweit nötig eingeschränkt werden, womit auch den an der Kantonsratssitzung vom 26. Januar 2017 geäusserten kritischen Stimmen Rechnung getragen wird. Wie in der Kantonsratsdebatte zu Recht vorgebracht wurde, bezieht sich eine verantwortungsvolle Kandidatur und Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten zudem immer auch auf eine gereifte, unabhängige Persönlichkeit mit sozialer Kompetenz, die entscheidungsfreudig und teamfähig ist und nicht zuletzt speditiv arbeitet.

Die Wählbarkeitsvoraussetzungen für das Verwaltungsgericht haben die Eigenheiten des öffentlichen Rechts zu berücksichtigen. Dieses ist durch ein breites Spektrum komplexer Rechtsgebiete wie z.B. die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung, das Steuerrecht, das Raumplanungs- und Umweltrecht oder das Ausländerrecht, aber auch durch einen eigenen Rechtsweg gekennzeichnet. Als Folge davon gelten insbesondere für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht andere Grundsätze als in den Verfahren im Zivil- und Strafprozess. Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts sind teilweise Fachbehörden oder spezialisierte Rekurs- und Einsprache-Instanzen mit spezifischer Vollzugserfahrung und Spezialwissen. Die Verwaltungsgerichte werden darum auch etwa als Spezial- bzw. "Fachgerichte" bezeichnet. Auch werden sie historisch gesehen im Gegensatz zu den Zivil- und Strafgerichten nicht zu den "ordentlichen" Gerichten bzw. der "ordentlichen" Gerichtsbarkeit gezählt. Mit der fachlichen Spezialisierung hängt zusammen, dass vor Verwaltungsgericht – im Gegensatz zur Vertretung vor den Zivil- und Strafgerichten – seit jeher kein Anwaltsmonopol gilt, d.h. die berufsmässige Verbeiständung und Vertretung in den öffentlich-rechtlichen Fällen ist nicht den nach dem Anwaltsgesetz des Bundes (BGFA) zugelassenen bzw. den in einem kantonalen Anwaltsregister verzeichneten Personen vorbehalten. Diese Regelung besteht sogar vor Bundesgericht (vgl. Art. 40 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes, BGG, SR 173.110).

§ 55a Ziff. 1:

Im Sinne einer minimalen Professionalisierung der Justiz wird für die Wahl in ein Hauptamt am Verwaltungsgericht neu ein abgeschlossenes juristisches Universitätsstudium (Lizentiat oder Master) vorausgesetzt. Das juristische Studium ist heute aufgrund der gestiegenen Fülle und Komplexität von Gesetzgebung und Rechtsprechungspraxis für eine unabhängige Willensbildung und richtige Rechtsanwendung unabdingbar. Es garantiert im Sinne eines fachspezifischen "Handwerkzeugs" ausreichende Kenntnisse sowohl im materiellen öffentlichen Recht als auch im Verfahrensrecht. Es geht um die Kenntnis der anwendbaren Rechtsnormen, der Rechtsgrundsätze und der Rechtspraxis. Ohne diese kann ein Fall nicht in ausreichendem Masse in seinen Einzelheiten erfasst werden, ist eine unbeeinflusste Meinungsbildung und Rechtsanwendung nicht möglich und kann kein faires Verfahren gewährleistet werden, in welchem eine angemessene Auseinandersetzung mit den Anliegen und Argumenten der Verfahrensparteien (rechtliches Gehör) gewährleistet ist (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.). Dies gilt umso mehr, als in der Gerichtsorganisation Einzelrichterkompetenzen tendenziell zunehmen (vgl. § 5 Ziff. 4, § 6 Ziff. 3, § 20 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts, BGS 162.11).

Für die Wahl als hauptamtliche Verwaltungsrichterrichterinnen und Verwaltungsrichter soll aber weiterhin kein Anwaltspatent verlangt werden. Denn aufgrund des erwähnten, in weitem Masse fachgerichtlichen Charakters des Verwaltungsgerichts und nicht zuletzt wegen der in der Gesetzgebung der letzten Jahre vermehrt zu beobachtenden Übertragung der Ermessenskontrolle an das Verwaltungsgericht, was in besonderem Masse die Berücksichtigung von Fachwissen verlangt, sind für das Richteramt nicht nur Anwältinnen und Anwälte qualifiziert. Ebenso sehr sind Juristinnen und Juristen geeignet, die beruflich z.B. als Verwaltungsjuristinnen und Verwaltungsjuristen, Steuerexpertinnen und Steuerexperten, Sozialversicherungsfachleute oder etwa als Professorinnen und Professoren in einem oder mehreren in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fallenden Sachgebieten wertvolles Fachwissen, praktische Erfahrung und materiell-rechtliche wie verfahrensrechtliche Kenntnisse erworben haben. Dies gilt umso mehr, als dem Zuger Verwaltungsgericht – im Unterschied zu gewissen Kantonen – nicht schon von Gesetzes wegen zusätzlich Fachrichterrichterinnen und Fachrichter angehören. Mit der Wählbarkeitsvoraussetzung des abgeschlossenen juristischen Universitätsstudiums mit Lizentiats- oder Masterabschluss ist somit sowohl die notwendige juristische Qualifikation der Magistratspersonen als auch weiterhin ein erwünschtes Mass an Offenheit in der Auswahl der geeigneten hauptamtlichen Richterinnen und Richter am Verwaltungsgericht gewährleistet. Zusätzlich wird durch den geforderten Nachweis von wenigstens fünf Jahren Berufserfahrung in Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder in der Wirtschaft erreicht, dass bereits praxiserprobte Juristinnen und Juristen gewählt werden.

§ 55a Ziff. 2:

Die Voraussetzungen für die Wahl ins Nebenamt (wie auch als Ersatzrichterin oder Ersatzrichter) unterscheiden sich von denjenigen für das Hauptamt dadurch, dass für die Wahl nicht nur – wie für das Hauptamt – der Nachweis eines abgeschlossenen juristischen Universitätsstudiums in Frage kommt. Vielmehr kann alternativ auch eine Fachausbildung als Steuerexpertin bzw. Steuerexperte, als Sozialversicherungsexpertin bzw. Sozialversicherungsexperte, als Wirtschaftsprüferin bzw. Wirtschaftsprüfer oder eine andere gleichwertige Berufsausbildung die Voraussetzungen erfüllen. Damit wird dem erwähnten fachgerichtlichen Charakter des Verwaltungsgerichts bezüglich der nebenamtlichen Mitglieder des Gerichts (und der Ersatzmitglieder) noch zusätzlich Rechnung getragen. Zwar handelt es sich in vielen Fällen bei den Personen, die eine entsprechende Fachausbildung absolviert haben, gleichzeitig um Juristinnen und Juristen, was sie auch für ein Hauptamt qualifiziert und ihnen dieses auch öffnet. Es können aber

auch Nichtjuristen mit einer entsprechenden, für die Arbeit am Verwaltungsgericht wertvollen Fachausbildung für die Wahl als nebenamtliche Richterinnen und Richter in Frage kommen. Tatsächlich hat das Verwaltungsgericht in der Vergangenheit immer wieder sehr gute Erfahrungen mit solchen nebenamtlichen Richterinnen und Richtern gemacht. Zusätzlich werden wenigstens drei Jahre Berufserfahrung in Rechtsprechung, Advokatur, Verwaltung oder in der Wirtschaft verlangt (d.h. zwei Jahre weniger als für ein Hauptamt).

§ 55a Ziff. 3:

Für die Ersatzmitglieder werden bezüglich der Ausbildung dieselben Voraussetzungen verlangt wie für die nebenamtlichen Mitglieder. Gerade als Ersatzmitglieder wären u.a. Fachleute wie z.B. Ärztinnen und Ärzte erwünscht (zwecks Beizugs in Fällen der Sozialversicherung und des Erwachsenenschutzes). Der Verzicht auf die Voraussetzung der Berufserfahrung soll sozusagen den Einstieg in die richterliche Tätigkeit erleichtern.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Solche sind keine ersichtlich.

6. Zeitplan

2. März 2017	Kantonsrat: Kommissionsbestellung
März / April 2017	Kommissionssitzung(en)
Mai 2017	Kommissionsbericht (keine Beratung durch Staatswirtschaftskommission)
6. Juli 2017	Kantonsrat: 1. Lesung
28. September 2017	Kantonsrat: 2. Lesung
6. Oktober 2017	Publikation Amtsblatt
5. Dezember 2017	Ablauf Referendumsfrist
1. Januar 2018	Inkrafttreten (falls das Referendum nicht ergriffen wird / zustande kommt)
4. März 2018	Allfällige Volksabstimmung

7. Antrag des Verwaltungsgerichts

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

1. auf die Vorlage 2716.2 - 15372 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die Motion der CVP-Fraktion vom 28. Juni 2016 betreffend Wählbarkeitsvoraussetzungen (Vorlage Nr. 2642.1 - 15207) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 9. Februar 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Verwaltungsgericht des Kantons Zug

Der Präsident: Aldo Elsener

Der Generalsekretär: George Kammann

190/mb