



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens
(Vorlage Nr. 2276.1 - 14398)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 12. August 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion reichte am 2. Juli 2013 eine Motion betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens (Vorlage Nr. 2276.1 - Laufnummer 14398) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 29. August 2013 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze
2. Regelung im Kanton Zug
3. Regelung im Bund
4. Regelungen in den Kantonen
5. Praxis
6. Voraussetzungen einer allfälligen Regelung im Kanton Zug
7. Argumente gegen ein Amtsenthebungsverfahren
8. Argumente für ein Amtsenthebungsverfahren
9. Beurteilung
10. Antrag

1. In Kürze

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Nachteile eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, der Gerichte, der Gemeinderäte und der Rechnungsprüfungskommissionen die allfälligen Vorteile überwiegen. Der Kanton Zug hat kein grundsätzliches Problem mit Fällen, welche die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens als zwingend erscheinen liesse. Auf ein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt ist zu verzichten.

Abberufungsmöglichkeit im Kanton Zug abgeschafft

Der Bund kennt für gewisse Behördenmitglieder die Möglichkeit der Feststellung der Amtsunfähigkeit sowie die Amtsenthebung bei den Mitgliedern der erstinstanzlichen Gerichte. Einige Kantone kennen Abberufungs- oder Amtsenthebungsregelungen, jedoch - mit Ausnahme weniger Kantone - in eher eingeschränktem Rahmen. Der Kanton Zug hat Mitte der 1990er Jahre das Disziplinarrecht, darunter die Abberufungsmöglichkeit von Behördenmitgliedern abgeschafft.

Zurückhaltung angebracht

Eine Amtsenthebung hat eine erhebliche staatspolitische Tragweite. Gewählte Behördenmitglieder werden durch das Volk in periodischer Wiederwahl fortlaufend in ihrer Amtsfunktion

demokratisch legitimiert. Aus diesem Grund ist bei der Einführung einer Amtsenthebungsmöglichkeit grundsätzlich Zurückhaltung geboten.

Nachteile überwiegen die Vorteile

Es ist angebracht, die Frage nach der Einführung eines entsprechenden Verfahrens differenziert zu beantworten. Mit Bezug auf Parlamentsmitglieder erachtet der Regierungsrat die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens weder als opportun noch als notwendig. Fehlbare Parlamentarierinnen und Parlamentarier können bis zum Ende der Amtsdauer durch ihre Partei, Fraktion und die übrigen Mitglieder des Kantonsrates aller wichtiger Funktionen enthoben werden. Auch für Exekutivmitglieder sowie Mitglieder der richterlichen Behörden kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Wichtigkeit der Nachachtung der fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsätze der Demokratie, Gewaltentrennung und der richterlichen Unabhängigkeit die allfälligen Vorteile der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens überwiegt.

2. Regelung im Kanton Zug

2.1 Der Kanton Zug kennt nach geltendem Recht kein Amtsenthebungs- bzw. Abberufungsverfahren für gewählte Amtspersonen. Eine frühere Regelung des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, VG, BGS 154.11) kannte unter dem Titel der disziplinarischen Verantwortlichkeit hingegen Disziplinarmaßnahmen gegen Beamte, die vorsätzlich ihre Dienstpflichten verletzten (§§ 25 ff. aVG). Der Begriff "Beamter" umfasste als Sammelbegriff u.a. die Behördemitglieder von Kanton und Gemeinden, unabhängig davon, ob sie vollamtlich, nebenamtlich, ständig oder vorübergehend im Dienste des Staates tätig waren (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 aVG).

Das Disziplinarrecht diene der Durchsetzung der Ziele der Aufsicht und sollte den ordnungsgemässen Gang von Verwaltung und Justiz sichern sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Beamtenschaft erhalten (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 12. August 1980; Meyer Rolf, Die Organisation der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, S. 179).

Disziplinarbehörden waren für die Mitglieder des Kantonsrats, des Regierungsrats und der Gerichte der Kantonsrat; für die Friedensrichterinnen und -richter, die Beamten der Gerichte sowie für die Betreibungs- und Konkursbeamten das Obergericht; für alle anderen kantonalen Beamten und die Mitglieder der Gemeindeexekutive der Regierungsrat; für die Beamten der Gemeinden die Gemeindeexekutive (§ 28 aVG). Den Disziplinarbehörden standen der mündliche oder schriftliche Verweis, die Ordnungsbusse bis 1000 Franken, die vorsorgliche Einstellung im Amt mit oder ohne Entzug der Besoldung, die Kürzung der Besoldung, Versetzung in eine untere Gehaltsklasse oder -stufe, die Verweigerung der ordentlichen Besoldungserhöhungen oder der Treue- und Erfahrungszulagen, die Versetzung ins Provisorium und die Androhung der Abberufung zur Verfügung (§ 26 Abs. 1 aVG i.V.m. § 29 Abs. 1 aVG).

Als schärfste Disziplinarmaßnahme konnte die Abberufung von Amt und Dienst ausgesprochen werden (§ 26 Abs. 1 lit. g aVG). Art und Umfang der Massnahme waren nach dem Verschulden der fehlbaren Person zu bestimmen, wobei die Beweggründe, bisherige Führung und das verletzte Amtsinteresse zu berücksichtigen waren (§ 26 Abs. 2 aVG). Über die Abberufung hatte das Verwaltungsgericht auf Klage der jeweiligen Disziplinarbehörde zu entscheiden (§ 29 Abs. 2 aVG; § 78 aVRG). Über die Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes entschied das Obergericht (§ 29 Abs. 2 aVG).

2.2 Mit Beschluss vom 2. November 1990 änderte der Kantonsrat das Verantwortlichkeitsgesetz dahingehend, dass die Disziplinarbehörden neu alle Disziplinarmaßnahmen einschliess-

lich der Abberufung anordnen konnten. Ausgeschlossen wurde davon jedoch ein Abberufungsrecht des Kantonsrats für die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates und der Gerichte. Mit Kantonsratsbeschluss vom 1. September 1994 wurden die Disziplinarbestimmungen im Verantwortlichkeitsgesetz sodann ganz aufgehoben. Die Abschaffung des Disziplinarrechts erfolgte im Zusammenhang mit der Einführung des Kündigungssystems im öffentlich-rechtlichen Personalrecht bzw. der Abschaffung der Amtsdauer für Mitarbeitende im öffentlichen Dienst.

Bemerkenswert sind im Zusammenhang mit der vorliegenden Motion die damaligen Ausführungen des Regierungsrats: "Wir sind uns bewusst, dass mit der ersatzlosen Streichung des Disziplinarrechts auch die Mitglieder des Kantonsrats, des Regierungsrats und der Gerichte nicht mehr der Disziplinargewalt des Parlaments unterworfen sind. Dabei ist aber zu beachten, dass das Disziplinarrecht auf dieser Stufe nur von theoretischer Bedeutung ist und in der Praxis überhaupt keine Rolle spielt. Eine Amtsenthebung (und damit eine Versetzung ins Provisorium) ist schon nach geltendem Recht nicht möglich, und die übrigen Disziplinarmaßnahmen (Verweis, Ordnungsbusse, Gehaltskürzung) kommen erfahrungsgemäss nicht in Betracht. Bei den politischen Mandatsträgern werden Konflikte, die aus Verstössen gegen Amtspflichten erwachsen, nicht disziplinarrechtlich, sondern auf der politischen Ebene ausgetragen" (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Februar 1994, Vorlage 130.4 - 8257, S. 38).

2.3 In ihrer Vernehmlassung zu einem neuen Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates (GO KR, BGS 141) im Jahre 2013 schlug die CVP-Fraktion die Schaffung eines Amtsenthebungsverfahrens vor. Sie führte aus, dass - auch wenn hoffentlich solche Massnahmen gar nie ergriffen würden -, solche Instrumente eine präventive Wirkung entfalteten. In den Voten zu den aktuellen Missständen am Zuger Kantonsgericht sei sehr oft darauf hingewiesen worden, dass dem Obergericht und der Justizprüfungskommission bei gewählten Mitgliedern die Hände gebunden seien. Die Gewaltenteilung müsse da ihre Grenzen haben, wo der Kantonsrat an der Wahrnehmung seiner Oberaufsichtspflichten gehindert werde.

Die CVP-Fraktion schlug folgende Verfassungsbestimmung vor (§ 77 Abs. 3 KV): "Ein vom Volk gewähltes Behördemitglied kann von den Stimmberechtigten des Kantons oder der Gemeinde während der Amtsdauer auf Vorschlag des Kantonsrats an der Urne abgewählt werden, sofern das Behördemitglied offensichtlich nicht fähig oder nicht würdig ist, sein Amt auszuüben. Eine solche Volksabstimmung kann im letzten Jahr einer laufenden Amtsdauer nicht mehr durchgeführt werden." Das Verfahren im Kantonsrat bei kantonalen Behördemitgliedern müsse in der Geschäftsordnung des Kantonsrats geregelt werden.

Das Büro des Kantonsrates empfahl, den Vorschlag nicht weiter zu verfolgen. Es treffe selten ein, dass für Behördemitglieder eine solche Abwahl zu erwägen sei. Regelmässig träten solche Mitglieder von sich aus während der Amtsdauer zurück, sobald der Druck zu gross sei. Dieser staatsrechtlich heikle Vorschlag sprengte auch den Rahmen der Vorlage. Es stehe der CVP-Fraktion frei, eine entsprechende Motion einzureichen (Bericht und Antrag des Büros des Kantonsrats vom 1. Mai 2013, Vorlage Nr. 2251.1 - Laufnummer 14341, S. 117 f.).

3. Regelung im Bund

3.1 Der Bundesrat als eidgenössische Exekutive und die Bundesversammlung als eidgenössische Legislative sind auf eine feste Amtsdauer gewählt. Der Bundesrat hat kein Recht auf Auflösung des Parlamentes und die Bundesversammlung hat kein Recht zur Abberufung der Regierung. Eine ausserordentliche Gesamterneuerung des Parlamentes sowie des Bundesrates ist

von der Bundesverfassung einzig für den Fall der Totalrevision der Bundesverfassung vorgesehen (Art. 193 Abs. 3 BV, Art. 175 Abs. 2 BV).

3.2 Die Möglichkeit einer Amtsenthebung einzelner Personen ist durch die Bundesverfassung weder für die Mitglieder des Bundesrates noch für die Mitglieder der Bundesversammlung vorgesehen. Gestützt auf den im März 2014 in Kraft getretenen Art. 40a Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) kann die Vereinigte Bundesversammlung indes in bestimmten Fällen die Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers feststellen. Eine Amtsunfähigkeit ist anzunehmen, wenn die betreffende Person wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage ist, ihr Amt auszuüben; dieser Zustand voraussichtlich lange Zeit andauern wird und die betreffende Person innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben hat (Art. 140a Abs. 3 ParlG). In der Lehre war bereits vor Inkrafttreten dieser Bestimmung anerkannt, dass aus der Wahlzuständigkeit die Kompetenz der Bundesversammlung zur Amtsenthebung fließt, falls die Wahlvoraussetzungen eines Mitglieds nicht mehr erfüllt sind oder die betreffende Person die Fähigkeit zur Ausübung des Amtes verloren hat (Bernhard Ehrenzeller, Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. A., St. Gallen 2008, N 22 zu Art. 175).

3.3 Das Gesetz sieht keine grundsätzliche Abberufungsmöglichkeit für die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts vor. Der Bundesversammlung kommt die Kompetenz zu einer Amtsenthebung einzig dann zu, wenn eine Bundesrichterin oder ein Bundesrichter die Wahlvoraussetzungen nicht mehr erfüllt oder die Fähigkeit zur Ausübung des Amtes dauerhaft verloren hat (Bernhard Ehrenzeller, BV-Kommentar zu Art. 168 N 18). Eine Disziplinargewalt über die Bundesrichterinnen und -richter hat die Bundesversammlung aber nicht inne. Die periodisch erforderliche Wiederwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter kann als Ersatz für die fehlende Disziplinargewalt der Bundesversammlung bezeichnet werden und vermittelt den Richterinnen und Richtern gleichzeitig fortdauernde demokratische Legitimation (Kommentar zur Bundesverfassung, N 19 zu Art. 168). Bei einem Antrag auf Nichtwiederwahl sind die durch die Gerichtskommission für die Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern erstinstanzlicher Bundesgerichte aufgestellten Handlungsgrundsätze sinngemäss anwendbar. Dies bedeutet, dass die Gerichtskommission Kenntnis von Feststellungen haben muss, welche die fachliche und persönliche Eignung der Richterin oder des Richters ernsthaft in Frage stellen und verschiedene Verfahrensgrundsätze beachtet werden müssen (Häfelin Ulrich et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., N 1712).

3.4 Eine Richterin oder ein Richter des Bundesverwaltungs-, des Bundesstraf- oder des Bundespatentgerichts kann hingegen vor Ablauf der Amtsdauer durch die Bundesversammlung des Amtes enthoben werden, wenn sie oder er vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat (Art. 10 Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), Art. 49 Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (StBOG, SR 173.71), Art. 14 Patentgerichtsgesetz vom 20. März 2009 (PatGG, SR 173.41)). Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung ist zuständig für die Vorbereitung der Amtsenthebung (Art. 40a Abs. 1 lit. a ParlG). Sie unterbreitet ihre Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung (Abs. 3). Dass das Verfahren zur Amtsenthebung der erstinstanzlichen Bundesgerichte durch eine politische Behörde durchgeführt wird, gegen deren Entscheid kein innerstaatliches Rechtsmittel zur Verfügung steht, wird verschiedentlich kritisiert (u.a. Regina Kiener, Gutachten im Auftrag der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung zum Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes vom 7. November 2007).

4. Regelungen in den Kantonen

4.1 In einigen Kantonen haben die Stimmberechtigten ein Abberufungsrecht der Gesamtexekutive oder des Parlaments. So können im Kanton Solothurn 6000 und im Kanton Thurgau 20'000 Stimmberechtigte das Kantonsparlament oder den Regierungsrat abberufen (Art. 28 Abs. 1 und 2 Kantonsverfassung SO vom 8. Juni 1986 / § 25 Abs. 1 Kantonsverfassung TG vom 16. März 1987). Im Kanton Schaffhausen können 1000 und im Kanton Bern 30'000 Stimmberechtigte die Gesamterneuerung des Parlaments oder der Regierung verlangen (Art. 26 Abs. 1 Kantonsverfassung SH vom 17. Juni 2002 / Art. 57 Abs. 1 Kantonsverfassung BE vom 6. Juni 1993). Im Kanton Tessin können 15'000 Stimmberechtigte beim Grossen Rat ein Begehren um Abberufung des Staatsrates stellen (Art. 44 Kantonsverfassung TI vom 14. Dezember 1997). Im Kanton Uri kann mit einer kantonalen Volksinitiative die Abberufung einer Behörde verlangt werden (Art. 27 Abs. 2 Kantonsverfassung UR vom 28. Oktober 1984).

4.2 Eine Abberufungsmöglichkeit einzelner Mitglieder ist in einigen Kantonen in unterschiedlichem Umfang bekannt. Der Kanton Graubünden kennt eine recht umfassende Regelung, indem er die Möglichkeit der Amtsenthebung sowohl für die Mitglieder von Exekutiv- und Legislativbehörden als auch der Gerichte vorsieht (vgl. Art. 21 Abs. 3 Kantonsverfassung Graubünden vom 18. Mai 2013, BR 110.100). Der Grosse Rat kann mit einer Dreiviertelmehrheit ein Mitglied des Grossen Rats oder der Regierung vor Ablauf der Amtsdauer entheben, wenn es vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat; wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde (Art. 48 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005, GPR GR, BR 150.100). Liegen hinreichende Anhaltspunkte für einen Amtsenthebungsgrund vor, kann der Grosse Rat vorsorglich eine Amtseinstellung, mit oder ohne Lohnkürzung oder -streichung, beschliessen (Art. 51 GPR GR). Entscheide des Grossen Rates betreffend Amtseinstellung und Amtsenthebung sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 53 GPR GR). Eine Richterin, ein Richter oder ein Mitglied der Schlichtungsbehörde kann aus denselben Gründen wie die Mitglieder des Grossen Rates und der Regierung des Amtes enthoben werden, sowie zusätzlich wenn die betreffende Person aus anderen schwerwiegenden Gründen als Mitglied eines Gerichts nicht mehr zumutbar erscheint (Art. 7 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz vom 31. August 2006, GOG GR, BR 173.000).

4.3 Im Kanton Schaffhausen können Mitglieder des Regierungsrates und der vom Kantonsrat gewählten Behörden bei offenkundiger Amtsunfähigkeit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates ihres Amtes enthoben werden (Art. 46 Kantonsverfassung Schaffhausen vom 17. Juni 2002, KV SH, SHR 101.000).

4.4 Im Kanton Tessin kann der Grosse Rat (Legislative) mit absolutem Mehr ein Mitglied des Staatsrates (Exekutive), welches sich als nicht wählbar erweist, seines Amtes entheben (Art. 59 Abs. 1 lit. n, 62 Abs. 2 Kantonsverfassung Tessin).

4.5 Der Kanton Bern kennt eine Abberufung zwar für einzelne Richterinnen und Richter, nicht hingegen für einzelne Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates. Eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses für einzelne Richterinnen und Richter während der Amtsdauer erfolgt mit Urteil des Abberufungsgerichts auf Antrag der zuständigen Behörde (Art. 41 Abs. 1 Personalgesetz Kanton Bern vom 16. September 2004, BSSG 153.01). Abberufungsgericht für die Mitglieder des Verwaltungsgerichts, des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts, des Wirtschaftsstrafgerichts, des Jugendgerichts und der regionalen Gerichtsbehörden ist das Obergericht, für alle anderen Fälle das Verwaltungsgericht (Abs. 2). Eine Abberufung wird beantragt, wenn Unfähigkeit, dauerhaft ungenügende Leistungen, schwere oder wiederholte

Pflichtverletzung oder ein anderer wichtiger Grund die Fortsetzung der Amtsführung unzumutbar machen (Abs. 3).

4.6 Im Kanton Basel-Stadt kann der Grosse Rat mit Zweidrittelmehr Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, Statthalterin oder Statthalter, Richterinnen und Richter, Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie die von ihm gewählten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten des Amtes entheben, wenn die im Gesetz genannten Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind; der Gewählte aus medizinischen Gründen dauernd an der Aufgabenerfüllung verhindert ist; wenn die Stelle aufgrund eines Gesetzes aufgehoben worden ist oder der Gewählte wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist (§ 81b Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz vom 27. Juni 1895, GOG BS, SG 154.100). Über notwendige vorsorgliche Massnahmen entscheidet das Appellationsgericht beziehungsweise die Geschäftsleitung der Staatsanwaltschaft unter Ausschluss der von der Massnahme betroffenen Person (Abs. 2).

4.7 Nach dem Personalgesetz vom 25. September 1997 des Kantons Basel-Landschaft (PG BL, SGS 150) kann ein Arbeitsverhältnis unter anderem aufgrund einer Amtsenthebung enden (§ 16 Bst. h PG BL). § 61 nennt als Disziplinarartatbestände die grobe Verletzung der Amtspflicht (Bst. a) sowie schuldhaftes, mit den Amtspflichten nicht zu vereinbarendes Verhalten ausser Amt (Bst. b). Disziplinarmassnahmen sind der schriftliche Verweis (§ 62 Bst. a PG BL) und die Amtsenthebung (§ 62 Bst. b PG BL). Disziplinarbehörden sind der Landrat gegenüber den Präsidentinnen und Präsidenten sowie Richterinnen und Richtern des Kantonsgerichts, den Mitgliedern der Fachkommission Aufsicht Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft, den Vorsteherinnen bzw. Vorstehern der Besonderen Behörden sowie den Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (§ 60 Abs. 1 Bst. a PG BL); die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts gegenüber den Präsidentinnen und Präsidenten, Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte und den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern (§ 60 Abs. 1 Bst. b PG BL). Ersatzpersonen der in Absatz 1 genannten Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber sind diesen gleichgestellt (§ 60 Abs. 2 PG BL). Die Disziplinarbehörde kann eine spezielle Untersuchungskommission mit der Untersuchung beauftragen (§ 60 Abs. 3 PG BL).

4.8 Im Kanton Aargau ist gegen eine Richterin oder einen Richter ein Disziplinarverfahren zu eröffnen, wenn Anzeichen für die Verletzung von Dienstpflichten bestehen (§ 25 Abs. 2 Gerichtsorganisationsgesetz vom 6. Dezember 2011, GOG AG, SAR 155.200). Disziplinarmassnahmen sind der Verweis, die Ordnungsbusse bis 5000 Franken, die befristete Einstellung im Amt oder die Amtsenthebung. Die Einstellung im Amt kann mit Lohnkürzung oder Lohnentzug verbunden werden (§ 25 Abs. 3 GOG AG). Die Amtsenthebung ist zulässig, wenn die Richterin oder der Richter vorsätzlich oder grobfahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat (§ 25 Abs. 4 GOG AG). Die Aufsichtskommission, welche aus drei Oberrichterinnen oder Oberrichtern sowie drei Ersatzmitgliedern (§ 34 Abs. 1 GOG AG) besteht, nimmt die Aufsicht über die Richterinnen und Richter des Obergerichts, des Spezialverwaltungsgerichts, des Zwangsmassnahmengerichts, der Schlichtungsstelle für Gleichstellungsfragen sowie der Richterinnen und Richter an den Bezirksgerichten und die obere Aufsicht über die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie die Mitglieder der Schlichtungsbehörden für Miete und Pacht wahr (Abs. 2). Sie kann einen Verweis oder eine Ordnungsbusse als Disziplinarmassnahme aussprechen oder dem Justizgericht weitergehende Disziplinarmassnahmen beantragen (Abs. 3).

4.9 Im Kanton Freiburg werden seit dem 1. Januar 2005 die Mitglieder der richterliche Gewalt und der Staatsanwaltschaft auf unbestimmte Zeit gewählt. In gesetzlich vorgesehenen Fällen können sie abberufen werden (Art. 121 b) Abs. 2 Kantonsverfassung Freiburg vom 16. März

2004, KV FR, SGF 10.1). Die Abberufung von Richterinnen und Richtern kann einerseits als Massnahme des Disziplinarrechts - neben dem Ordnungsruf und dem Verweis - erfolgen (Art. 103 Abs. 1 Justizgesetz Kanton Freiburg vom 31. Mai 2010, JG, SGF 130.1). Disziplinar-massnahmen können gegen Richterinnen und Richter, die ihre Dienstpflichten absichtlich oder fahrlässig verletzen oder deren Verhalten mit der Würde des Amtes unvereinbar ist, ergriffen werden (Art. 103 Abs. 1 JG). Der Justizrat führt eine Untersuchung unter Wahrung des rechtlichen Gehörs (Art. 104 JG). Der Ordnungsruf und der Verweis werden vom Justizrat ausgesprochen (Art. 105 Abs. 1 JG). Gelangt der Justizrat nach Abschluss der Untersuchung zur Auffassung, der Sachverhalt könnte eine Abberufung rechtfertigen, so überweist er die Akten dem Grossen Rat, welcher sie seiner Justizkommission zur Stellungnahme unterbreitet (Art. 105 Abs. 2 JG).

Richterinnen und Richter können nach dem freiburgischen Justizgesetz auch aus anderen als disziplinarischen Gründen abberufen werden, so wenn sie die Wählbarkeitsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen; sich als unfähig erweisen oder ein anderer Grund vorliegt, der die Belassung im Amt verunmöglicht sowie wenn sie ihre Wohnsitzpflicht nicht erfüllen (Art. 107 Abs. 1 JG). Das Abberufungsverfahren wird vom Justizrat eröffnet und die Untersuchung von ihm geführt (Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Art. 104 JG). Der Justizrat kann die betroffene Person vorläufig in ihrer Tätigkeit suspendieren und die Gehaltszahlungen einstellen (Art. 108 Abs. 2 JG). Nach Untersuchungsabschluss werden die Akten dem Grossen Rat überwiesen, welche sie seiner Justizkommission unterbreitet (Art. 108 Abs. 3 JG). Die Justizkommission prüft die Akten, hört die betroffene Person an und stellt dem Plenum Antrag. In geheimer Abstimmung fällt der Grosse Rat den Entscheid, welcher endgültig ist und dem Justizrat mitgeteilt wird (Art. 109 JG).

4.10 Der Kanton Jura sieht bei schweren Pflichtverletzungen Disziplinar-massnahmen für Richterinnen und Richter vor, darunter die Amtsenthebung (Art. 65 Abs. 1 und 67 lit. d Loi d'organisation judiciaire vom 23. Februar 2000, LOJ JU, RSL 181.1). Die Disziplinarbefugnisse obliegen dem Aufsichtsrat ("Conseil de surveillance de la magistrature", Art. 66 Abs. 1 LOJ JU).

4.11 Auch der Kanton Neuenburg kennt die Amtsenthebung als disziplinarische Sanktion für die Mitglieder der richterlichen Behörden (Art. 63 Abs. 1 lit. e Loi sur la magistrature de l'ordre judiciaire et la surveillance des autorités judiciaires vom 27. Januar 2010, LMSA, RSN 162.7). Zuständiges Organ ist der Richterrat ("Conseil de la magistrature", Art. 63 Abs. 1 LMSA). Den Disziplinarsanktionen unterliegen Mitglieder der richterlichen Behörden, welche absichtlich oder fahrlässig ihre Amtspflichten verletzen oder deren Verhalten die Standes- bzw. Amtswürde ("dignité de magistrature") gefährdet (Art. 62 LMSA).

5. Praxis

Soweit ersichtlich bestehen kaum praktische Anwendungsfälle hinsichtlich der Nutzung des Abberufungsrechts gegenüber Gesamtbehörden oder der Amtsenthebung einzelner Behördemitglieder. Bekannt ist beispielsweise der erfolglose Versuch der Linksaussen-Partei der Arbeiter und Bauern im Kanton Tessin zur Abberufung des Staatsrates im Jahre 1945, der bereits an den notwendigen 15'000 Unterschriften scheiterte. Im Jahre 2011 wollte ein Politiker der Grünen die Absetzung der Exekutive der Gemeinde Bellinzona erreichen. Er brach die Unterschriftensammlung von selbst ab, nachdem das Erreichen der erforderlichen Anzahl als unrealistisch erschien. Hinsichtlich einzelner Behördemitglieder erfolgte beispielsweise im Kanton Zürich im Jahre 1947 letztmals eine Amtsenthebung eines Stadtratsmitglieds (wobei es an einer klaren gesetzlichen Regelung dazu fehlte). Im Fall des nicht mehr handlungsfähigen Bundesrats Jean Bourgnonecht konnte eine Lösung gefunden werden (vgl. hinten Ziff. 8.4) ebenso wie in den wenigen weiteren bekannten Fällen, so namentlich bei dem in der Öffentlichkeit bekannten Fall

der sogenannten "Spuck-Affäre" am Bundesgericht, die mit dem Rücktritt des betreffenden Richters ihren Abschluss fand. Ein anderes Beispiel betraf einen kantonalen Oberrichter, gegen den wegen unerlaubten anwaltlichen Tätigkeiten ein Disziplinarverfahren eröffnet worden war. Die zuständige parlamentarische Justizkommission betrachtete eine Amtsenthebung als unverhältnismässig. Obwohl keine Übersicht über sämtliche Fälle besteht, scheinen bestehende gesetzliche Regelungen kaum zur Anwendung zu gelangen.

6. Voraussetzungen einer allfälligen Regelung im Kanton Zug

Eine allfällige Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens bedürfte einer Verfassungs- und Gesetzesänderung. Die entsprechenden Bestimmungen müssten sich als Ausnahmeregelung auf einige klar definierte Fälle beschränken. Eine Amtsenthebung wirkt sich in erheblicher Art und Weise auf die Rechtstellung der betroffenen Person aus. Die Voraussetzungen und das Verfahren müssten entsprechend sorgfältig geprüft und klar geregelt werden. Besonderes Augenmerk gälte es der Benennung der Disziplinarbehörde zu schenken (vgl. nachstehende Ziff. 7.2). Eine Amtsenthebung einzelner Behördenmitglieder durch das Volk wäre aus Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person kaum denkbar. Eine Amtsenthebungsmöglichkeit von Justizmitgliedern müsste so ausgestaltet sein, dass der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit so wenig wie möglich gefährdet ist. Denkbar wäre etwa die Einsetzung einer vom Kantonsrat unabhängigen Instanz als Entscheidbehörde oder zumindest eines ausserparlamentarischen Fachbeirates, welcher die Amtsenthebung vorbereitet und der Abberufungsbehörde Antrag stellt. Von besonderer Wichtigkeit wäre, dass ein Amtsenthebungsverfahren justizmässig ausgestaltet wäre. Das rechtliche Gehör müsste in umfassender Weise gewährt werden. Der Entscheid über die Amtsenthebung müsste mit einem Rechtsmittel bei einer richterlichen Instanz angefochten werden können.

7. Argumente gegen ein Amtsenthebungsverfahren

7.1 Im Kanton Zug werden die Exekutivmitglieder, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie die Mitglieder der richterlichen Behörden sowohl im Kanton als auch in den Gemeinden durch das Stimmvolk gewählt. Sie erhalten durch die Volkswahl eine hohe demokratische Legitimität, welche nicht leichtin angetastet werden darf. Die demokratische Legitimität ist eine fortlaufende, denn durch die begrenzte Amtsdauer müssen die Amtsträgerinnen und Amtsträger regelmässig bestätigt werden. Die periodische Bestätigung kann als Ersatz für die fehlende Disziplinargewalt des Kantonsrates bezeichnet werden. Umgekehrt besteht die Möglichkeit der Nichtwiederwahl als faktisches Abberufungsmittel.

7.2 Bei der Amtsenthebung eines Mitglieds namentlich der kantonalen Behörden stellt sich die Frage nach der Abberufungsbehörde. Die horizontale Enthebung von gewählten Amtsmitgliedern einer Staatsgewalt durch eine andere Staatsgewalt stellt einen Eingriff in den Grundsatz der Gewaltenteilung dar. Gerade mit Bezug auf die Amtsenthebung von Kantonsratsmitgliedern dürfte es schwierig sein, im Kanton eine Disziplinarbehörde und Abberufungsinstanz zu finden, welche gegenüber dem Kantonsrat die nötige Unabhängigkeit hat.

7.3 Eine Amtsenthebungsmöglichkeit von Justizmitgliedern steht im Widerspruch zum zentralen rechtsstaatlichen und verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit. Richterliche Unabhängigkeit bedeutet in institutioneller Hinsicht Unabhängigkeit von den anderen Staatsgewalten, d.h. der Legislative und der Exekutive. Bereits die Kombination der erforderlichen Wiederwahl der Richterinnen und Richter mit der vergleichsweise kurzen Amtsdauer wird im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit als kritisch beurteilt (Niccolò Raselli, Richterliche Unabhängigkeit, in: "Justice - Justiz - Giustizia" 2011/3, Rz. 2, 16 mit Hin-

weis auf verschiedene weitere Autoren). Diese Kombination würde durch die Schaffung eines Amtsenthebungsverfahrens zusätzlich verschärft. Es ist fundamental, dass Richterinnen und Richter auch unbeliebte oder unbequeme Entscheide treffen können, dies u.U. auch entgegen den Erwartungen der Kräfte, denen sie die Wahl verdanken (vgl. Raselli, Rz. 11).

7.4 Die Möglichkeit einer Amtsenthebung enthält ein gewisses Missbrauchspotenzial. Ein Amtsenthebungsverfahren darf nicht dazu führen, dass sich eine Behörde ohne Vorliegen eines sachlich gerechtfertigten Grundes eines ungeliebten oder unbequemen Mitgliedes entledigen kann. Ein leichtfertig oder unbegründet eingeleitetes Amtsenthebungsverfahren kann der betroffenen Person sowie auch der Behörde ausserdem aufgrund der öffentlichen Vorverurteilung sowie des medialen Interesses grossen Schaden zufügen.

7.5 Bei der Einleitung von Gesetzgebungsprojekten aufgrund von Einzelfällen ist Zurückhaltung geboten. Der Kanton Zug hat kein grundsätzliches Problem mit gewählten Amtsmitgliedern, welches eine Amtsenthebungsregelung als unabdingbar erscheinen liesse. Sinngemäss betonte dies der Regierungsrat bereits im Zuge der Abschaffung des Disziplinarrechts Mitte der 1990er Jahre (vgl. vorstehende Ziff. 2.2). Die Situation hat sich seitdem nicht wesentlich verändert. Zwei im Jahre 2012 unabhängig voneinander in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussionen geratene Mitglieder der Stadtzuger bzw. der Baarer Exekutive gaben ihren Rücktritt selbst bekannt. Bekannt ist der aktuelle Fall eines suspendierten Kantonsrichters. Das faktisch vakante Amt wird durch einen eigens gewählten Ersatzrichter gedeckt. Diese Situation mag vielen Personen als unbefriedigend erscheinen. Indessen handelt es sich hierbei um einen Einzelfall, welcher eine Verfassungsänderung bzw. ein Gesetzgebungsprojekt nur schwer zu rechtfertigen vermag.

8. Argumente für ein Amtsenthebungsverfahren

8.1 Oftmals erübrigt sich ein Amtsenthebungsverfahren, weil die betroffene Person unter dem politischen, öffentlichen und medialen Druck den Rücktritt bekannt gibt. Einzelne Amtspersonen reagieren jedoch nicht auf diese Weise, sondern verbleiben im Amt. Bei subjektiver Amtsunfähigkeit oder schweren Verstössen gegen Amtspflichten kann die entsprechende Situation als stossend erscheinen, nicht zuletzt auch deshalb, weil der betroffenen Person bis zum Ende der Amtszeit unter Umständen ein ungeschmälerter Besoldungsanspruch zusteht.

8.2 Auf fehlbares Verhalten kann zwar durch die Behörde mit dem Entzug von Aufgaben und Kompetenzen reagiert werden. Dies stellt jedoch namentlich für Exekutiv- und Justizmitglieder keine dauerhaft adäquate Lösung dar. Bei kleinen Gremien kann im Gegensatz zum Parlament der faktische Wegfall eines seiner Mitglieder die Handlungsfähigkeit der Gesamtbehörde beeinträchtigen. Eine solche Situation sollte behoben werden können.

8.3 Gewisse Ereignisse oder Handlungen stossen in der Öffentlichkeit auf Unverständnis. Mit einer Amtsenthebung könnte darauf reagiert und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Behörden gestärkt werden. Dies war auch ein erklärtes Ziel der früheren Disziplinarbestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes (vgl. vorstehende Ziff. 2.1).

8.4 Eine Regelung kann sinnvoll sein für Fälle, in welchen gewählte Behördenmitglieder aus gesundheitlichen Gründen zur Amtsausübung nicht mehr fähig sind. Von praktischer Relevanz wäre eine solche Regelung namentlich für den Fall, dass eine Person ihren Rücktritt nicht selbst bekannt geben kann (So erlitt der damalige Bundesrat Jean Bourgnicht während seiner Amtszeit im Mai 1962 einen Schlaganfall, in dessen Folge er nicht mehr sprechen und schreiben konnte. In seinem Namen erklärten drei Familienangehörige den Rücktritt). In den anderen

Fällen werden die Betroffenen in der Regel den Rücktritt selbst erklären. Denkbar wäre eine Regelung ähnlich derjenigen des Art. 140a ParlG, nach welchem die Bundesversammlung in bestimmten Fällen die Amtsunfähigkeit feststellen kann. Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang indes die Möglichkeit der Errichtung eines Vorsorgeauftrags im Sinne des Erwachsenenschutzrechts. Damit kann vorsorglich geregelt werden, wie beim Eintreten einer Urteilsunfähigkeit vorgegangen werden soll bzw. wer zur Erklärung eines Rücktritts ermächtigt ist.

8.5 Der Kanton als Arbeitgeber hat gegenüber dem Staatspersonal eine Fürsorgepflicht. Werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beispielsweise durch ein Behördenmitglied in ihrer Persönlichkeit verletzt, kann der Kanton bei Untätigkeit aus Staatshaftung schadenersatzpflichtig werden, was mit erheblichen Kostenfolgen verbunden sein kann. Im Privatrecht ist die fristlose Entlassung in solchen Fällen zulässig. Betroffen sein kann also nicht nur die Funktionsfähigkeit des Staates beziehungsweise seiner einzelnen Bereiche, sondern auch das Wohl seiner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

8.6 Das Obergericht des Kantons Zug erachtet eine gesetzliche Regelung für Extremfälle als erforderlich und spricht sich für eine Normierung aus, die im Wesentlichen jener entspricht, wie sie im Kanton Graubünden besteht (vgl. vorne Ziff. 4.2). Eine gesetzliche Regelung hätte nach Ansicht des Obergerichts vor allem den Vorteil, dass eine klare Rechtsgrundlage geschaffen würde, was aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich sei, wobei die Frage der Erlassstufe - Verfassungs- oder Gesetzesebene - noch vertiefter Prüfung bedürfe. Allerdings verschliesst sich das Obergericht gewissen Einwänden gegen ein Abberufungsverfahren nicht. Diese könnten jedoch durch den Einbau prozessualer Hürden - beispielsweise eines Quorums - entschärft werden. Das Obergericht spricht sich für die Erheblicherklärung der Motion aus, wobei ein Amtsenthebungsverfahren für Parlamentsmitglieder nicht notwendig sei.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug stellt sich nicht grundsätzlich gegen die Wiedereinführung eines Amtsenthebungsverfahrens, ist jedoch der Ansicht, dass das für die Mitglieder des Kantonsrats keinen Sinn mache. Die Erlassebene, die Voraussetzungen einer Amtsenthebung und das betreffende Verfahren seien sehr sorgfältig zu prüfen. Eine allfällige Regelung sei auf absolute Ausnahmefälle zu beschränken und es sei die Möglichkeit eines Weiterzuges an das Bundesgericht vorzusehen.

9. Beurteilung

Die Möglichkeit der Feststellung einer Amtsunfähigkeit oder der Amtsenthebung sind auf Bundesebene sowie in einigen Kantonen - wenn auch meist in eher eingeschränktem Rahmen - nicht unbekannt. Auch der Kanton Zug kannte als eine Massnahme seines Disziplinarrechts eine Abberufungsmöglichkeit von Behördenmitgliedern. Unter anderem mit dem Hinweis auf die fehlende praktische Bedeutung für die Mitglieder des Kantonsrats, des Regierungsrats und der Gerichte schaffte der Kanton Zug das Disziplinarrecht Mitte der 1990er Jahre ab.

Die Mitglieder der Exekutive, der Parlamente sowie der richterlichen Behörden erhalten durch ihre Wahl bzw. Wiederwahl fortlaufende demokratische Legitimation durch ihr Wahlorgan. Wegen ihrer staatspolitischen Tragweite ist bei der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens Zurückhaltung angezeigt. Die rechtsstaatlichen Grundsätze der Demokratie, Gewaltentrennung und der richterlichen Unabhängigkeit sind soweit wie möglich zu gewährleisten.

Der Regierungsrat erachtet daher die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens für Parlamentsmitglieder nicht als angezeigt. Fehlbare Parlamentarierinnen und Parlamentarier können bis zum Ende der Amtsdauer durch ihre Partei, Fraktion oder die übrigen Mitgliedern des Kan-

tonsrates aller wichtiger Funktionen enthoben werden. Die Funktionsweise des achtzigköpfigen Kantonsrates oder auch des vierzigköpfigen Grossen Gemeinderates wird dadurch nicht in wesentlicher Weise beeinträchtigt. Ein Amtsenthebungsverfahren für Parlamentsmitglieder ist nicht notwendig.

Auch wenn für Exekutivmitglieder sowie Mitglieder der richterlichen Behörden die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens eher denkbar wäre, überwiegen auch hier die Gründe gegen die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Wichtigkeit der Nachachtung der fundamentalen rechtsstaatlichen Grundsätze der Demokratie, Gewaltentrennung und der richterlichen Unabhängigkeit im Vergleich zu den allfälligen Vorteilen eines Amtsenthebungsverfahrens als gewichtiger einzustufen sind. Zumal im Kanton Zug nur selten solche Vorfälle vorkommen, welche ein entsprechendes Gesetzgebungsprojekt als unabdingbar erscheinen liesse, ist von einem solchen abzusehen.

10. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion der CVP-Fraktion Motion betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens (Vorlage Nr. 2276.1 - Laufnummer 14398) nicht erheblich zu erklären und abzuschreiben.

Zug, 12. August 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser