



Ergebnis der 1. Lesung im Regierungsrat vom 11. Juli 2017

Teilrevision der Kantonsverfassung sowie des Verantwortlichkeitsgesetzes betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom Datum

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Antrag auf Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1) sowie des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz; BGS 154.11) betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens. Dazu erstatten wir Ihnen nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Änderung der Kantonsverfassung
4. Grundlagen
 - 4.1. Gesetzliche Grundlagen
 - 4.2. Abgrenzung zur Administrativuntersuchung
 - 4.3. Persönlichkeitsschutz
 - 4.4. Verfahrensgrundsätze / Rechte der betroffenen Person
5. Zuständigkeiten
6. Ergebnis der Vernehmlassung
7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen
 - 7.1. Kantonsverfassung
 - 7.2. Verantwortlichkeitsgesetz
 - 7.3. Gemeindegesetz
 - 7.4. Weitere Fremdänderungen
8. Finanzielle Auswirkungen
9. Zeitplan
10. Antrag

1. In Kürze

Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens im Kanton Zug

Der Kantonsrat beauftragte den Regierungsrat im Januar 2015 mit der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens für die Mitglieder der kantonalen und kommunalen Exekutive, Legislative sowie der Judikative. Mit einer Anpassung der Kantonsverfassung sowie neuen gesetzlichen Bestimmungen sollen die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden.

Das geltende Zuger Recht kennt kein Amtsenthebungs- bzw. Abberufungsverfahren für vom Volk gewählte Amtspersonen. Dies soll mit dieser Vorlage geändert werden. Um die Möglichkeit einer Amtsenthebung zu schaffen, braucht es eine Änderung der Kantonsverfassung sowie

Anpassungen auf Gesetzesstufe. Der Regierungsrat erfüllt mit dieser Vorlage eine entsprechend erheblich erklärte Motion.

Betrifft vom Volk gewählte Behördemitglieder

Die Vorlage schafft die Voraussetzung, dass die Mitglieder des Regierungsrats, der kantonalen Gerichte, der Organe der Einwohner-, Bürger- Korporations- und Kirchgemeinden sowie die Friedensrichterinnen und Friedensrichter und deren Stellvertretungen von ihrem Amt enthoben werden können. Dies betrifft Fälle, in welchen das ordnungsgemässe Funktionieren der Behördentätigkeit oder das Ansehen der Behörde beeinträchtigt ist, und das Ende der Legislatur bzw. die nächsten Wahlen deshalb nicht abgewartet werden können. Mitglieder des Kantonsrats fallen hingegen nicht unter die Regelung.

Amtsenthbung nur in schwerwiegenden Fällen

Amtsträgerinnen und Amtsträger erhalten durch ihre Wahl eine hohe demokratische Legitimation. Für eine Amtsenthebung braucht es darum triftige Gründe. So soll sie nur im Falle, dass eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger sich durch vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Verletzung der Amtspflicht als amtsunwürdig erweist, beim Verlust der Fähigkeit zur Amtsausübung oder bei rechtskräftigen Verurteilungen wegen eines Verbrechens und in gewissen Fällen auch eines Vergehens in Frage kommen. Für die Amtsenthebung von Mitgliedern des Regierungsrats und der richterlichen Behörden ist der Kantonsrat zuständig, wobei für die Einleitung und die Instruktion des Verfahrens eine neue ständige kantonsrätliche Kommission eingesetzt wird. Für die Amtsenthebung von Mitgliedern der Behörden der Einwohner-, der Bürger-, der Kirch- sowie der Korporationsgemeinden ist der Regierungsrat zuständig. Die betroffenen Personen können sich mit einer Beschwerde ans Gericht dagegen wehren.

Persönlichkeitsschutz gewährleisten

Für die betroffene Person ist eine Amtsenthebung von erheblicher privater, beruflicher und unter Umständen politischer Tragweite. Das Verfahren ist deshalb in einer Art auszugestalten, die dem Persönlichkeitsschutz so weit wie möglich Rechnung trägt. Zu denken ist insbesondere an den Schutz der Privatsphäre und den Anspruch auf das rechtliche Gehör. Das Verfahren ist grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchzuführen. Die Öffentlichkeit kann in geeigneter Weise informiert werden.

Handlungsfähigkeit der Behörden sicherstellen

Falls ein ordnungsgemässes Funktionieren der betroffenen Behörde bis zum Abschluss des Verfahrens nicht möglich ist, besteht die Möglichkeit einer sofortigen vorläufigen Amtseinstellung. Eine Amtseinstellung kommt aber nur in Frage, wenn hinreichende Anhaltspunkte für eine Amtsenthebung vorliegen.

2. Ausgangslage

Das vorliegende Gesetzgebungsprojekt ist eine unmittelbare Folge der vom Kantonsrat am 29. Januar 2015 erheblich erklärten Motion betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens (Vorlage Nr. 2276.1 - Laufnr. 14398) der CVP-Fraktion. Die Motionärin hatte den Regierungsrat beauftragt zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Amtsenthebungsverfahren gegen gewählte Amtspersonen eingeführt werden könne. In seinem daraufhin vorgelegten Bericht und Antrag vom 12. August 2014 (Vorlage Nr. 2276.2 - Laufnr. 14733) machte der Regierungsrat Ausführungen zur Regelung und Praxis im Bund und in den Kantonen, zu den für eine Regelung erforderlichen Voraussetzungen, zu den Argumenten für und gegen ein Amtsenthebungsverfahren und stellte Antrag auf Nichterheblicherklärung der Motion.

An der Kantonsratssitzung hielt Kantonsrat Heini Schmid als Vertreter der Motionärin einleitend fest, die CVP gehe mit dem Obergericht einig, dass eine analoge Lösung wie im Kanton Graubünden sinnvoll wäre.

Die SVP-Fraktion, die SP-Fraktion sowie die ALG-Fraktion sprachen sich gegen die Erheblicherklärung aus. Die FDP-Fraktion sowie die Grünliberalen unterstützten den Antrag auf Erheblicherklärung, wobei die FDP-Fraktion darauf hinwies, dass sie ein Amtsenthebungsverfahren für die Mitglieder der Legislative nicht als zwingend erforderlich betrachte. Kantonsrat Oliver Wandfluh stellte einen Antrag auf eine Teilerheblicherklärung dahingehend, als nur ein Amtsenthebungsverfahren für Richterinnen und Richter, Regierungsrats- sowie Gemeinderatsmitglieder, nicht aber für Kantonsratsmitglieder vorzusehen sei. Die Obergerichtspräsidentin sowie der Verwaltungsgerichtspräsident sprachen sich in ihren Voten für eine Erheblicherklärung aus, wobei der damalige Verwaltungsgerichtspräsident darauf hinwies, dass das Verwaltungsgericht klar der Meinung sei, dass man das Amtsenthebungsverfahren nicht auf Mitglieder der Kantonsrats ausdehnen solle.

Dem Antrag des Regierungsrats auf Nichterheblicherklärung standen damit die Anträge der CVP-Fraktion auf Erheblicherklärung und der Antrag von Kantonsrat Oliver Wandfluh auf Teilerheblicherklärung gegenüber. Die Erheblicherklärung erfolgte mit 45 (Erheblicherklärung) : 21 (Nichterheblicherklärung) : 1 (Teilerheblicherklärung) Stimmen. Die Erheblicherklärung hat eine Änderung der Kantonsverfassung sowie auf Gesetzesstufe die Aufnahme eines neuen Kapitels « Amtsenthebung» im Verantwortlichkeitsgesetz zur Folge.

Aufgrund der Komplexität der Thematik setzte die mit dem Gesetzgebungsprojekt betraute Direktion des Innern eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus Peter Bellwald, damaliger Verwaltungsgerichtspräsident (Austritt aus der Arbeitsgruppe nach der zweiten Sitzung aufgrund Pensionierung), Felix Ulrich, Obergerichtspräsident, Aldo Elsener, damaliger Generalsekretär Verwaltungsgericht und heutiger Verwaltungsgerichtspräsident, Manuela Frey, Generalsekretärin Obergericht, Meret Baumann, stv. Generalsekretärin Sicherheitsdirektion, Manuela Weichelt-Picard, Vorsteherin Direktion des Innern, Franziska Bitzi Staub, damalige Generalsekretärin Direktion des Innern (Austritt aus der Arbeitsgruppe nach der zweiten Sitzung aufgrund Wahl in den Luzerner Stadtrat), Ursula Uttinger, Generalsekretärin Direktion des Innern (ab der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe) sowie Naemi Bucher, juristische Mitarbeiterin Direktion des Innern. Die Arbeitsgruppe erarbeitete die wesentlichen Eckpunkte für diese Vorlage.

3. Änderung der Kantonsverfassung

Für die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens ist eine Anpassung der Kantonsverfassung erforderlich, dies aus folgenden Gründen:

- Der vorliegende Bericht und Antrag bezieht sich auf die Amtsenthebung gewählter Behördemitglieder. Im Kanton Zug erfolgt die Wahl der Mitglieder der Exekutive, der Legislative und der Judikative sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene durch das Volk. Festgelegt wird dies durch § 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1). Die Amtsträgerinnen und -träger erhalten durch die Volkswahl eine hohe demokratische Legitimation. Die Möglichkeit, sie dieses vom Stimmvolk zugesprochenen Amtes zu entheben, sowie die Bestimmung der hierfür zuständigen Behörde ist auf der gleichen Normstufe zu verankern wie die Festlegung des Wahlorgans.
- Bereits im Bericht und Antrag vom 12. August 2014 (Vorlage Nr. 2276.2 - Laufnr. 14733) zur Motion betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens hat der Regierungsrat

- rat darauf hingewiesen, dass eine Amtsenthebung in verschiedene staatsrechtliche Grundsätze eingreift. Zu denken ist insbesondere an das Gewaltenteilungsprinzip sowie an den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (vgl. Kapitel 7, S. 8 f. des Berichts). In Nachachtung dieser wichtigen demokratischen und staatsrechtlichen Grundsätze ist die Möglichkeit der Amtsenthebung auf der höchsten kantonalen Normstufe anzusiedeln.
- Durch die Aufnahme in die Kantonsverfassung soll die neue Regelung vom Volk demokratisch legitimiert werden (§ 31 Abs. 1 Bst. a KV). Dies ist aufgrund des vorstehend Ausgeführten geboten und sachgerecht. Der Souverän muss sich zu dieser staatspolitisch und demokratisch heiklen Thematik äussern können.

4. Grundlagen

4.1. Gesetzliche Grundlagen

Es sind verschiedene Gesetze denkbar, in welche die nötigen Eckpunkte zur Regelung der Amtsenthebung aufgenommen werden könnten, so beispielsweise das Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1) für die Zivil- und Strafrechtspflegebehörden, das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) für die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts und das Gesetz über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) für die vollziehenden Behörden des Kantons und der Gemeinden.

Der Regierungsrat erachtet es indessen als sinnvoll, die neuen Bestimmungen für die Ausgestaltung des Amtsenthebungsverfahrens in das Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; BGS 154.11) aufzunehmen. Den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes unterstehen «der Staat und die Gemeinden sowie die Behördemitglieder, Beamten, Lehrer und Angestellten, seien sie vollamtlich, nebenamtlich, ständig oder vorübergehend im Dienste des Staates tätig» (§ 1 Abs. 1 VG). Zusätzlich gilt es zu erwähnen, dass bis zum 1. Januar 1995 die disziplinarische Verantwortlichkeit der genannten Personen im Verantwortlichkeitsgesetz geregelt war und sich darin ursprünglich auch eine Bestimmung zur Abberufung vom Amt oder Dienst befand (vgl. § 26 Abs. 1 Bst. g VG in der Fassung vom 1. Februar 1979, GS 21 451, S. 457). Auf der gemeindlichen Ebene wird die Möglichkeit der Amtsenthebung – mit Ausnahme der für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter und deren Stellvertretungen zu schaffenden Regelung – in die bestehende Systematik im Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt; BGS 171.1) integriert. Neben den im Verantwortlichkeitsgesetz und im Gemeindegesezt neu zu schaffenden Bestimmungen kommen beim Amtsenthebungsverfahren auch bestehende Erlasse zur Anwendung, so namentlich die bestehenden sowie neu zu schaffende Bestimmungen im Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1).

4.2. Abgrenzung zur Administrativuntersuchung

Abzugrenzen ist das Amtsenthebungsverfahren von der Administrativuntersuchung gemäss §§ 80 ff. GOG. Nach § 80 Abs. 1 GOG kann die Justizverwaltungsabteilung des Obergerichts eine Administrativuntersuchung gegen Justizbehörden mit Ausnahme der Polizei eröffnen, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass eine Amtspflichtverletzung von erheblicher Tragweite begangen wurde. Nicht zulässig ist eine Administrativuntersuchung, wenn der Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht. In diesem Fall reicht die Justizverwaltungsabteilung bei

der Staatsanwaltschaft Strafanzeige ein oder beauftragt eine für diesen Fall als besondere Staatsanwältin oder besonderer Staatsanwalt ernannte Person mit der Durchführung einer Voruntersuchung (§ 80 Abs. 3 Bst. a GOG). Ebenfalls nicht zulässig ist eine Administrativuntersuchung, wenn in der gleichen Sache eine Beschwerde, eine subsidiäre Aufsichtsbeschwerde oder ein Verfahren nach dem Verantwortlichkeitsgesetz hängig ist (§ 80 Abs. 3 Bst. b GOG).

Die beauftragte Person schliesst die Administrativuntersuchung mit einem Bericht an die Justizverwaltungsabteilung ab (§ 82 Abs. 1 GOG). Die Justizverwaltungsabteilung schliesst das Administrativverfahren mit einem Beschluss ab. Darin wird festgehalten, ob und durch wessen Verschulden eine Amtspflichtverletzung vorliegt, und es werden die allfälligen Folgemassnahmen angeordnet (§ 82 Abs. 4 GOG). Die Folgemassnahmen bestehen – mit Ausnahme der Anordnung der Ausstandspflicht – nie in direkten Massnahmen gegenüber der fehlbaren Person. Für eine solche müsste zuerst ein personalrechtliches Verfahren oder eine Regressklage eingeleitet werden (Bericht und Antrag des Obergerichts vom 15. Dezember 2009 zur Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung im Kanton Zug, Vorlage Nr. 1886.1 - Laufnummer 13278, Seite 35).

Der Regierungsrat sieht bewusst davon ab, das Amtsenthebungsverfahren von der Regelung des § 80 Abs. 3 Bst. b GOG auszunehmen, da die in § 80 Abs. 3 Bst. b GOG statuierte Subsidiarität der Administrativuntersuchung gegenüber den Verfahren nach dem Verantwortlichkeitsgesetz auch für das Amtsenthebungsverfahren gelten soll. Dies bedeutet, dass keine Administrativuntersuchung eingeleitet werden darf, wenn in einem Fall bereits ein Amtsenthebungsverfahren hängig ist. Umgekehrt ist es hingegen möglich, dass ein Amtsenthebungsverfahren während der Dauer einer bereits hängigen oder nach Abschluss einer Administrativuntersuchung eingeleitet wird. Zu denken ist hier insbesondere an den Fall, dass die Justizverwaltungsabteilung in ihrem die Administrativuntersuchung abschliessenden Beschluss zum Fazit kommt, dass eine Amtspflichtverletzung vorliegt (§ 82 Abs. 4 GOG).

Besteht eine Koordinationsnotwendigkeit zwischen einer Administrativuntersuchung und einem – später eingeleiteten – Amtsenthebungsverfahren, erfolgt die Koordination durch eine entsprechende Absprache zwischen den Behörden mittels Sistierung oder vorläufigem Abschluss des Verfahrens.

4.3. Persönlichkeitsschutz

Ein Amtsenthebungsverfahren ist für die betroffene Person auf privater, beruflicher und unter Umständen politischer Ebene von erheblicher Tragweite. Dem Persönlichkeitsschutz ist deshalb ein besonderes Gewicht einzuräumen. Es gilt namentlich der Anspruch auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV), der sich darin konkretisiert, dass die Behörden keine weitergehenden Informationen aus dem Privatleben bekannt geben dürfen, als zur Begründung der Amtsenthebung unbedingt erforderlich ist. Um die Beeinträchtigung des sozialen Ansehens sowie Angriffe auf die Ehre oder den guten Ruf zu vermeiden (öffentlicher Achtungsanspruch), haben die mit der Durchführung der Amtsenthebung betrauten Behörden darauf zu achten, dass die Betroffenen und ihr Verhalten nicht vorschnell negativ beurteilt werden und dass entsprechende Aussagen zur Person und ihrem Verhalten nicht übereilt an die Öffentlichkeit getragen werden (vgl. Regina Kiener, Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, Gutachten vom 7. November 2007 im Auftrag der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, S. 326, VPB 2008-25, S. 316-349).

Bei der Regelung der Amtsenthebung ist deshalb den Aspekten der Geheimhaltung einerseits und der öffentlichen Information andererseits besondere Beachtung zu schenken. Geheimhaltungsinteressen zum Schutz der betroffenen Person stehen regelmässig mit dem öffentlichen Informationsbedürfnis in Konkurrenz. Es ist davon auszugehen, dass es sowohl Fälle geben wird, welche öffentlich diskutiert werden und an welchen ein hohes öffentliches Interesse besteht, als auch Fälle, welche in der Öffentlichkeit nicht bekannt sind und bei welchen eine Information der Öffentlichkeit auch nicht angebracht ist (z.B. bei eingestellten Verfahren, welche durch querulatorische Anzeigen ausgelöst worden waren). Es ist deshalb zu regeln, welche Verfahrensstadien geheim sind und inwieweit die Öffentlichkeit informiert werden kann, um den verschiedenen Bedürfnissen soweit wie möglich gerecht zu werden.

4.4. Verfahrensgrundsätze / Rechte der betroffenen Person

Beim Amtsenthebungsverfahren handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches, genauer um ein verwaltungsrechtliches Verfahren. Um dem Schutzanspruch der betroffenen Person in gebührender Weise Rechnung zu tragen, ist das Verfahren justizförmig auszugestalten unter durchgängiger Gewährleistung der Persönlichkeits- und Verfahrensrechte der betroffenen Personen, so namentlich unter besonderer Gewichtung des rechtlichen Gehörs sowie der Rechtsmittelmöglichkeiten. Die Grundrechte sind zu beachten. Den für das Verwaltungsverfahren anerkannten Grundsätzen und Garantien muss während des ganzen Verfahrens Rechnung getragen werden. Zu nennen sind insbesondere der Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101), der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV), das Verbot der Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV) sowie der Anspruch auf eine richtig zusammengesetzte und unbefangene Behörde (Art. 29 Abs. 1 BV). Als Teilgehalte des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) sind der Anspruch auf vorgängige Äusserung und Mitwirkung im Verfahren (rechtliches Gehör im engeren Sinn), auf Akteneinsicht sowie auf Entscheidbegründung zu gewähren. Die Verfahrensgarantien von Art. 29 BV gelten in allen Verfahren, welche die Rechtsstellung des Einzelnen unmittelbar betreffen. Erfasst sind insbesondere auch Rechtsanwendungsakte der Parlamente (vgl. Regina Kiener, a.a.O., S. 324). Entsprechendes sehen die Handlungsgrundsätze des Bundes zur Amtsenthebung¹ vor: Die Gerichtskommission hat bei der Durchführung des Amtsenthebungsverfahrens für die Wahrung des Ansehens und der Unabhängigkeit der Justiz und der Strafverfolgungsbehörden zu sorgen (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 der Handlungsgrundsätze). Sie garantiert den betroffenen Personen ein faires, rechtsstaatliches Verfahren (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 der Handlungsgrundsätze). Die Gerichtskommission beachtet die von der Bundesverfassung garantierten Grundrechte und respektiert in ihrem Verfahren insbesondere den Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung [Art. 29 Abs. 1 BV]; den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist [Art. 29 Abs. 1 BV]; den Anspruch auf rechtliches Gehör [Art. 29 Abs. 2 BV]; das Willkürverbot [Art. 9 BV] sowie den Schutz der Privatsphäre [Art. 13 Abs. 1 BV] (Art. 2 Abs. 2 Bst. a bis e der Handlungsgrundsätze).

5. Zuständigkeiten

¹ Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl vom 3. März 2011. Diese Handlungsgrundsätze - denen kein rechtsetzender Charakter zukommt - hat sich die Gerichtskommission gestützt auf das in ihrem Auftrag erstellte Gutachten von Regina Kiener zum Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes vom 7. November 2007 auferlegt (vgl. Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 14. Dezember 2002, Rz. 11 zu Art. 40a ParlG).

Wesentlicher Punkt beim Erlass der Amtsenthebungsregelung ist die Bestimmung der für Amtsenthebungen zuständigen Behörde (Bestimmung der «Abberufungsbehörde»). Es gilt zu berücksichtigen, dass es sich bei den Personen, die von Amtsenthebungen betroffen sein können, um vom Volk gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger handelt. Deshalb liegt es nahe, dass die Kompetenz für Amtsenthebungen einem demokratisch genügend legitimierten Gremium zugewiesen wird. Zu überlegen ist, ob konsequenterweise grundsätzlich das für die Wahl zuständige Organ oder Gremium auch für die Amtsenthebung zuständig sein sollte. Indessen ist es aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes sowie der Praktikabilität nicht denkbar, dass die Amtsenthebung einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers durch das Stimmvolk erfolgt (vgl. hierzu bereits den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. August 2014, Vorlage Nr. 2276.2 - Laufnr. 14733, S. 8, Kapitel 6). Infrage kommt dagegen der Kantonsrat in Vertretung des Souveräns (vgl. § 30 Abs. 1 KV). Diese Regelung kennt beispielsweise auch der Kanton Graubünden. Die Zuständigkeit des Kantonsrats hat unter dem Aspekt der Gewaltenteilung den Vorteil, dass ein «gleichberechtigtes» staatliches Organ über Mitglieder anderer, ebenfalls vom Volk gewählter Organe befindet. Zudem kommt dem Kantonsrat das Oberaufsichtsrecht über die Behörden zu (§ 41 Abs. 1 Bst. c KV). Der Regierungsrat beantragt deshalb, in der Kantonsverfassung den Kantonsrat als die für Amtsenthebungen zuständige Behörde festzulegen. Die Zuständigkeit des Kantonsrats erstreckt sich dabei auf Amtsenthebungen der kantonalen Behördemitglieder (Mitglieder des Regierungsrats, des Verwaltungs-, des Ober-, des Kantons- und des Strafgerichts) sowie der Friedensrichterinnen, der Friedensrichter, der stellvertretenden Friedensrichterinnen und der stellvertretenden Friedensrichter. Die Kompetenz für Amtsenthebungen betreffend die Behördemitglieder der Einwohnergemeinden, der Bürgergemeinden, der Kirchgemeinden sowie der Korporationsgemeinden wird hingegen im Rahmen der bestehenden und bewährten Systematik des Zuger Aufsichtsrechts dem Regierungsrat zugewiesen (§ 33 Abs. 1 Gemeindegesetz). Diese Kompetenzzuweisungen an den Kantonsrat und den Regierungsrat entsprechen der Organisationsstruktur und dem Aufsichtsrecht des Kantons Zug und sind deshalb eine sachgerechte Lösung.

6. Ergebnis der Vernehmlassung

[noch offen]

7. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Kantonsverfassung

Wie vorstehend in Kapitel 3 aufgezeigt, ist für die Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens eine Anpassung der Kantonsverfassung erforderlich. Die Bestimmung ist als neuer § 78a in den vierten Titel «Amtsdauer und Wahlart der Behörden» der Kantonsverfassung (§§ 77 f. KV) aufzunehmen. Der Regierungsrat schlägt eine einfache Formulierung vor, die weitgehend dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003 (BR 110.100) entspricht: «Das Gesetz regelt die Amtsenthebung von Behördemitgliedern.» Somit wird im Sinne der Stufengerechtigkeit die Möglichkeit der Amtsenthebung im Grundsatz verfassungsrechtlich verankert. Die Regelung der Ausgestaltung des Verfahrens wird dem Gesetz überlassen. In § 41 Abs. 1 KV wird zudem in einem neuen Bst. s «die Entscheidung über Amtsenthebungen von kantonalen Behördemitgliedern, Friedensrichterinnen, Friedensrichtern, stellvertretenden Friedensrichterinnen und stellvertretenden Friedensrichtern nach Massgabe des Gesetzes» als neue Zuständigkeit des Kantonsrats und in § 47 Abs. 1 KV in einem neuen Bst. l «die Entscheidung über Amtsenthebungen von gemeindlichen Behördemitgliedern nach

Massgabe des Gesetzes» als neue Zuständigkeit des Regierungsrats (vgl. Kapitel 5. «Zuständigkeiten») festgelegt.

7.2. Verantwortlichkeitsgesetz

Die Regelung des Amtsenthebungsverfahrens wird unter dem neuen Titel «5a. Amtsenthebung» in das Verantwortlichkeitsgesetz eingefügt. Die neu zu schaffenden Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes kommen für die Mitglieder der kantonalen Behörden sowie für die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und die stellvertretenden Friedensrichterinnen und stellvertretenden Friedensrichter zur Anwendung. Die Regelung der Amtsenthebung betreffend die Behördemitglieder der Einwohnergemeinden, der Bürgergemeinden, der Kirchgemeinden sowie der Korporationsgemeinden wird hingegen aus inhaltlichen und gesetzessystematischen Gründen in das Gemeindegesetz aufgenommen (vgl. für die Begründung Kapitel 7.3. nachfolgend). Der Regierungsrat hat sich bei der Formulierung der neuen Bestimmungen u.a. an der Regelung der Amtsenthebung betreffend die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte² sowie an der Regelung des Kantons Graubünden³ orientiert.

§ 25 VG *Zuständigkeit und Gründe*

Aus § 25 Abs. 1 VG geht zunächst hervor, gegen wen der Kantonsrat eine Amtsenthebung beschliessen kann. Unter Schaffung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen kann die Möglichkeit eines Amtsenthebungsverfahrens grundsätzlich für die Amtsträgerinnen und Amtsträger aller Staatsgewalten eingeführt werden. Der Regierungsrat ist indessen der Ansicht, dass im Sinne der Verhältnismässigkeit die Amtsenthebung bei denjenigen Behörden nicht vorgesehen werden soll, deren Struktur einen Verzicht auf eine Regelung als sachgerecht erscheinen lässt. Namentlich soll von der Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens für die Mitglieder des Kantonsrats abgesehen werden. Es ist zwar einzuräumen, dass beim Kantonsrat genauso wie bei anderen Behörden die Gefahr eines Reputationsschadens nicht auszuschliessen ist, wenn Mitglieder sich in einer Weise verhalten, die einen Amtsenthebungsgrund erfüllen würde. Im Gegensatz zum Regierungsrat und den rechtsprechenden Behörden handelt es sich beim Kantonsrat indessen um ein verhältnismässig grosses Gremium. Seine Handlungsfähigkeit ist weniger schnell beeinträchtigt und er verfügt über eigene Regulierungsmechanismen wie z.B. Partei- und Kommissionsausschlüsse oder fraktionsinterne Regelungen. Die Regelung in den §§ 25 ff. VG bezieht sich folglich nicht auf die Kantonsratsmitglieder, hingegen auf alle Mitglieder des Regierungsrats, des Verwaltungs-, des Ober-, des Kantons- und des Strafgerichts sowie auf die Friedensrichterinnen, Friedensrichter und die stellvertretenden Friedensrichterinnen und stellvertretenden Friedensrichter. Bei all diesen Personen handelt es sich um vom Volk an der Urne (§ 78 Abs. 1 KV) auf Amtsdauer (§ 77 KV) gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger. Nicht erfasst von der Regelung sind demgegenüber die ausserordentlichen Ersatzmitglieder der Gerichte. Sie werden nicht vom Volk, sondern vom Kantonsrat gewählt und nur für eine bestimmte Zeit, d.h. nicht auf Amtsdauer eingesetzt (§ 16 GOG sowie § 54a VRG). Aufgrund des im Vergleich zu den vom Volk gewählten Behördemitgliedern unterschiedlichen Einsetzungsverfahrens sowie der beschränkten und im Vergleich zur sechsjährigen Amtsdauer deutlich kürzeren Einsatzzeit, ist eine Amtsenthebungsmöglichkeit für sie nicht erforderlich.

² Vgl. Art. 10 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG; SR 173.32), Art. 49 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71) und Art. 14 des Bundesgesetzes über das Bundespatentgericht vom 20. März 2009 (Patentgerichtsgesetz, PatG; SR 173.41).

³ Vgl. Art. 48 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Graubünden vom 17. Juni 2005 (GPR; BR 150.100).

Sodann werden in § 25 Abs. 1 Bst. a bis Bst. d VG die Gründe für eine Amtsenthebung abschliessend aufgezählt. Eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger kann demnach des Amtes enthoben werden, wenn sie oder er sich durch vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Verletzung der Amtspflicht als amtsunwürdig erweist (Bst. a); die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat (Bst. b); wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde (Bst. c) oder wegen eines Vergehens zu einer unbedingten Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurde (Bst. d).

Bst. a erfasst den Fall der Verletzung von Amtspflichten. Beim Begriff «Amtspflichten» denkt man typischerweise etwa an das Amtsgeheimnis, das Geschenkannahmeverbot oder das Nebenerwerbsverbot. Indessen lassen sich die den Behördemitgliedern obliegenden Amtspflichten nicht abschliessend aufzählen. Grundsätzlich kommt jeder - sowohl in Ausübung des öffentlichen Amtes als auch privat begangene - Verstoss gegen Verfassung oder Gesetz in Frage, werden doch die vom Volk oder vom Kantonsrat gewählten kantonalen Behörden und Beamten sowie die vom Volk gewählten Behörden und Beamten der Gemeinden zu Beginn der Amtsdauer durch Eid oder Gelöbnis auf die Verfassung und die Gesetze verpflichtet (§ 18 Abs. 1 KV). Die Behördemitglieder stehen in einem besonderen Loyalitätsverhältnis zum Staat, haben aufgrund ihrer Treuepflicht dessen Interessen zu wahren und sich ihres Amtes inner- und ausserdienstlich, d.h. auch im Privaten, als würdig zu erweisen (vgl. Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Dike, 6. Auflage, N 1575 ff. analog). Je nach Art und Häufigkeit kann deshalb auch die Verletzung von Verhaltenspflichten (genannt seien die Wahrung der Unabhängigkeit, des Ansehens und der Glaubwürdigkeit der Behörden sowie von Sitte und Anstand) den Tatbestand des § 25 Abs. 1 Bst. a VG erfüllen. Vorausgesetzt ist in allen Fällen, dass es sich um eine schwere Verletzung handelt und diese vorsätzlich oder zumindest grobfahrlässig erfolgt sein muss. Schwer kann bedeuten, dass die Verletzung materiell schwer wiegt oder aber unter Umständen auch, dass sie wiederholt vorgekommen ist. Die Regelung darf nicht dazu führen, dass Amtsträgerinnen und Amtsträger sich bei ihrer Tätigkeit in ständiger Sorge um die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens befinden. Für die Auslegung der Begriffe des Vorsatzes bzw. der Grobfahrlässigkeit ist die zivilrechtliche Definition heranzuziehen. Vorsätzlich handelt demnach, wer mit Absicht, direktem Vorsatz oder Eventualvorsatz (in Kauf nehmen) vorgeht. Von grober Fahrlässigkeit spricht man, wenn die elementarsten Vorsichtsgebote ausser Acht gelassen werden und das Verhalten der fehlbaren Person «schlechterdings unverständlich» erscheint; wer Massnahmen nicht ergreift, die jedem verständigen Menschen in der gleichen Lage und unter den gleichen Umständen hätten einleuchten müssen.⁴

Beim Sachverhalt von Bst. b ist an Fälle zu denken, wie sie das Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) für die Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers (Art. 140a Abs. 1 ParlG) beschreibt. Demnach ist eine Amtsunfähigkeit anzunehmen, wenn die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Die betreffende Person ist wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage, ihr Amt auszuüben (Art. 140a Abs. 1 Bst. a ParlG);
- Dieser Zustand wird voraussichtlich lange Zeit andauern (Art. 140a Abs. 1 Bst. b ParlG);
- Die betreffende Person hat innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben (Art. 140a Abs. 1 ParlG).

⁴ Heinrich Honsell / Nedim Peter Vogt / Wolfgang Wiegand, Basler Kommentar zum Obligationenrecht, 5. Auflage 2011, Rz. 45 und 49 zu Art. 41 OR mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

Man dachte im Rahmen der damaligen Gesetzgebungsarbeiten bei den gesundheitlichen Problemen an «gravierende Ursachen physischer oder psychischer Art wie z.B. körperliche Krankheit, Geisteskrankheit, schwerste Depression, Demenz oder Verlust des Bewusstseins», bei den zur Rückkehr an den Arbeitsplatz hindernden Einwirkungen an das «Verschollensein aufgrund einer Naturkatastrophe oder einer Entführung».⁵ Diese Gründe dürften auch für den Kanton Zug im Vordergrund stehen.

Bst. c und d beziehen sich schliesslich auf den Fall, dass eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger wegen eines Verbrechens⁶ oder eines Vergehens⁷ rechtskräftig verurteilt wurde. Zu beachten ist hier die Einschränkung des Bst. d: Hat jemand ein Vergehen begangen, kann im Sinne der Verhältnismässigkeit einzig dann ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet werden, wenn die betroffene Person zu einer unbedingten Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurde, nicht jedoch im Falle einer bedingten Freiheitsstrafe oder einer bedingten oder unbedingten Geldstrafe (vgl. Art. 42 ff. StGB). Verbrechen und Vergehen als Gesetzesverstösse stellen auch eine Amtspflichtverletzung dar (vgl. vorstehende Kommentierung zu Bst. a), weshalb in der Regel Bst. a kumulativ ebenfalls zur Anwendung gelangen dürfte. Bst. c und d kommen hingegen dann alleine zur Anwendung, wenn eine Amtsträgerin oder ein Amtsträger wegen eines Verbrechens oder Vergehens, welches sie oder er vor Amtsantritt begangen hat, rechtskräftig verurteilt worden ist und dies erst in einem späteren Zeitpunkt bekannt wird.

§ 26 VG *Verfahrenseinleitung und Instruktion*

Der Kantonsrat mit seinen achtzig Mitgliedern ist zu gross, um das Verfahren selbst durchzuführen. Die Verfahrenseinleitung und die Durchführung der für die Abklärung der entscheiderelevanten Fragen notwendigen Untersuchung sind daher durch ein kleineres Gremium vorzunehmen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es sachgemäss ist, hierfür eine eigene kantonsrätliche Kommission einzusetzen (§ 16 Abs. 1 neue Ziffer 11 GO KR: «Amtsenthebungskommission», vgl. das Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen). Diese wählt der Kantonsrat nach den Regeln von § 24 GO KR. Als ständige Kommission des Kantonsrats soll die Amtsenthebungskommission im Rahmen einer Voruntersuchung je nach Fallkonstellation individualisierte Vorabklärungen treffen und gegebenenfalls dem Kantonsrat Antrag auf Amtsenthebung stellen.

Für eine rechtsstaatlich abgesicherte Regelung eines Amtsenthebungsverfahrens kommt der Verfahrenseröffnung besondere Bedeutung zu. Die Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens erfolgt entweder von Amtes wegen oder auf Anzeige hin, wenn ein *begründeter* Verdacht für das Vorliegen eines Amtsenthebungsgrundes besteht (§ 26 Abs. 1 VG). Es ist darauf hinzuweisen, dass die blosser Kenntnisnahme irgendeines Verdachts für eine Verfahrenseinleitung nicht ausreicht, weshalb auch nicht jeder von einer Drittperson geäusserte Verdacht zwingend als Anzeige entgegengenommen werden muss. Vielmehr ist ein Verdacht nur dann begründet, wenn er auf einem genügend konkreten Hinweis oder auf genügend zahlreichen Anhaltspunkten beruht. Ist ein Vorwurf oder Verdacht für einen Amtsenthebungsgrund hingegen nicht oder bloss unzureichend begründet, erfolgt keine Verfahrenseinleitung gemäss § 26 Abs. 1 VG («Nichtanhandnahme»). Es gilt das Offizialprinzip, nach welchem die zuständige Behörde von Amtes wegen über die Einleitung, den Gegenstand sowie die Beendigung des Verfahrens entscheidet. Es gilt dabei zu beachten, dass ein Amtsenthebungsverfahren nie ohne konkreten

⁵ Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 14. Dezember 2002, Rz. 8 f. zu Art. 140a ParlG unter Hinweis auf den Kommissionsbericht SPK-NR 21.2.2008 (BBI 2008 1887).

⁶ Art. 10 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

⁷ Art. 10 Abs. 3 StGB.

und gewichtigen Anlass eingeleitet werden darf.⁸ Für den Fall der Drittanzeige ist darauf hinzuweisen, dass auch hier konkrete Anhaltspunkte vorhanden sein müssen und nicht jedes Schildern einer Vermutung durch eine Drittperson zur Einleitung eines Verfahrens führen darf. Die betroffene Person kann gegen den Einleitungsbeschluss Beschwerde erheben (vgl. nachfolgend die Kommentierung zu § 31 VG).

Die Instruktion des Einleitungsbeschlusses, die Durchführung der Untersuchung und die Instruktion des Endentscheids obliegen der Amtsenthebungskommission (§ 26 Abs. 2 VG). Im Rahmen der Untersuchung nimmt die Amtsenthebungskommission diejenigen Abklärungen vor, welche für die rechtsgenügeliche Feststellung des Sachverhalts notwendig sind. Die Amtsenthebungskommission kann hierfür externe Sachverständige beiziehen (§ 30 GO KR), so z.B. für die Abklärung juristischer oder medizinischer Fragen.

Im Falle einer Anzeige (vgl. § 26 Abs. 1 VG) richten sich die Rechte der anzeigenden Person nach § 52 Abs. 2 bis 4 VRG (§ 26 Abs. 3 VG). Dies bedeutet, dass ihr keine Parteirechte zukommen (§ 52 Abs. 2 VRG). Die Art der Erledigung ist ihr indessen mitzuteilen (§ 52 Abs. 3 VRG). Eine Pflicht zur Begründung besteht nicht (§ 52 Abs. 4 VRG). Erfolgen wiederholte Anzeigen durch dieselbe Person in querulatorischer Weise, kann diese in der Mitteilung der Erledigungsart darauf hingewiesen werden, dass allfällige künftige gleichgelagerte Anzeigen in derselben Weise erledigt werden, ohne dass jedes Mal eine erneute Erledigungsmittteilung erfolgt.

§ 27 VG Verfahren

Ein Amtsenthebungsverfahren greift erheblich in die Rechtsstellung der betroffenen Person ein und ist deshalb justizförmig auszugestalten. Aus diesem Grund verweist § 27 Abs. 1 VG für das Verfahren auf die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Der Verweis betrifft alle verfahrensrelevanten Fragen, so namentlich den Untersuchungsgrundsatz, die Untersuchungsmittel, das rechtliche Gehör, die Akteneinsicht, die unentgeltliche Rechtspflege sowie die Ausstandsregelung. In datenschutzrechtlicher Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass die prozessrechtlichen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes damit insbesondere auch für den Schutz der Persönlichkeitsrechte der am Amtsenthebungsverfahren beteiligten Personen gelten.

Der Untersuchungsgrundsatz (§ 12 VRG) bedeutet, dass die mit der Durchführung des Amtsenthebungsverfahrens betraute Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen abklären und für die Beschaffung der Entscheidungsgrundlagen verantwortlich ist (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1623). Insbesondere muss die mit der Amtsenthebung betraute Behörde dafür alle notwendigen Beweismittel erheben, d.h. Unterlagen beschaffen, Befragungen vornehmen etc. Gleichzeitig trifft die von der allfälligen Amtsenthebung betroffene Person eine Mitwirkungspflicht, namentlich für die Beschaffung von Unterlagen, die nur sie liefern kann, sowie für die Abklärung von Tatsachen, die sie besser kennt als die Behörde (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1630 unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

Speziell ist auch auf den Anspruch auf rechtliches Gehör hinzuweisen (vgl. auch vorstehendes Kapitel 4.4.). Es ist dies das Recht der betroffenen Person, angehört zu werden, Einblick in die

⁸ Interessant ist in diesem Zusammenhang die treffende Formulierung des Art. 5 der Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung zum Verfahren der Kommission im Hinblick auf eine Amtsenthebung oder eine Nichtwiederwahl vom 3. März 2011, der verlangt, dass für die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens «die fachliche oder persönliche Eignung der betroffenen Person» ernsthaft in Frage gestellt sein müsse.

Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Umfasst ist auch das Recht auf Vertretung und Verbeiständung sowie auf eine rechtsgenügli­che Begründung von Entschei­den (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1672 f. unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Das rechtliche Gehör ist umso umfassender zu gewähren, je grösser die Gefahr einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen ist und je bedeutsamer diese sind (Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1677). Ein Amtsenthebungsverfahren ist für die betroffene Person beruflich und privat einschneidend. Das rechtliche Gehör muss ihr deshalb in allen Verfahrensabschnitten umfassend gewährt werden. Das bedeutet, dass die betroffene Person über alle für die Entscheidung relevanten Grundlagen und Vorgänge zu informieren ist, d.h. sie ist über die Einleitung des Verfahrens, über die ihr gemachten Vorwürfe und die wesentlichen Verfahrensschritte schriftlich in Kenntnis zu setzen. Sie hat Anspruch auf Mitwirkung bei der Sachverhaltsfeststellung, d.h. auf Abnahme der rechtzeitig und formgerecht angebotenen Beweismittel, sofern sie eine erhebliche Tatsache betreffen und nicht offensichtlich untauglich sind, um über die Tatsache Beweis zu erbringen, auf Teilnahme an Augenscheinen und Zeugeneinvernahmen sowie auf Protokollierung. Neben dem Recht auf Beweisabnahme hat sie auch Anspruch darauf, sich zum Beweisergebnis zu äussern. Nach Abschluss der Untersuchung ist die betroffene Person über das Untersuchungsergebnis zu informieren und es ist ihr Gelegenheit zur Akteneinsicht und zur Stellungnahme zu geben (vgl. Regina Kiener, a.a.O., S. 338, sowie Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., N 1686).

Die Bestimmungen der GO KR kommen unter Vorbehalt der Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes und des VRG ergänzend zur Anwendung (§ 27 Abs. 2). Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes und des VRG als formelle Gesetze allfälligen entgegenstehenden Bestimmungen der GO KR vorgehen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht zu beachten sind namentlich folgende bestehenden allgemeinen Bestimmungen der GO KR sowie die in einem neu zu schaffenden § 21a GO KR (vgl. auch Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen) für die Amtsenthebungs­kommission spezifisch geregelten Punkte:

- Die Kommission verhandelt sinngemäss nach der Debattenordnung des Kantonsrats (§ 26 Abs. 1 GO KR). Der Präsidentin oder dem Präsidenten kommt bei Stimmengleichheit der Stichentscheid zu (§ 26 Abs. 2 GO KR). Die Beschlussfassung auf dem Zirkularweg ist möglich (§ 26 Abs. 3 GO KR).
- Im Zusammenhang mit der Bekanntgabe von Interessenbindungen (§ 26 Abs. 4 i.V.m. § 63 GO KR) gilt es auf die Ausstandsregelung von § 8 f. VRG hinzuweisen, welche den Bestimmungen der GO KR vorgeht.
- Die Beratungen und alle Kommissionsunterlagen sind während und nach der Kommissionsarbeit geheim, soweit sie nicht im Kommissionsbericht aufgeführt sind (§ 27 Abs. 1 GO KR; «Kommissionsgeheimnis»). Die Kommission kann gestützt auf § 27 Abs. 3 GO KR entscheiden, ob sie die Mitglieder des Kantonsrats, des Regierungsrats, der Gerichte oder die Öffentlichkeit im Einzelfall orientiert oder nicht. Dabei wird sie eine Interessensabwägung zwischen dem öffentlichen Informationsbedürfnis und den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Person und Dritter vorzunehmen haben und aufgrund des bundesrechtlichen Persönlichkeitsschutzes der betroffenen Person (Art. 13 BV, Art. 28 ZGB) Auskünfte grundsätzlich mit der nötigen Zurückhaltung erteilen, so z.B. mit pauschal gehaltenen Antworten, die keine Persönlichkeitsrechte verletzen. Es ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass darauf zu achten ist, dass die Betroffenen und ihr Verhalten nicht vorschnell negativ beurteilt werden und dass entsprechende

Aussagen zur Person und ihrem Verhalten nicht übereilt an die Öffentlichkeit getragen werden (vgl. Kapitel 4.3. vorstehend).

- Die Anwendung von § 28 Abs. 1 GO KR («Teilnahme Dritter an Kommissionssitzungen») wird für die Amtsenthebungskommission ausgeschlossen (§ 21a Abs. 2 Satz 2 GO KR). Die Amtsenthebungskommission wird keiner Direktion bzw. keinem Gericht zugeordnet (vgl. Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen), weshalb kein «zuständiges Mitglied des Regierungsrats» oder «zuständiges Gericht» im Sinne von § 28 Abs. 1 GO KR besteht.
- Die Beweiserhebung erfolgt primär nach dem VRG (vgl. § 69 VRG), weshalb für § 28 Abs. 2 bis 5 GO KR sowie für § 29 GO KR nur ergänzend Raum besteht.
- Der Beizug von externen sachverständigen Personen ist gestützt auf § 30 GO KR möglich.
- Soweit der Datenschutzbeauftragten oder dem Datenschutzbeauftragten ein Amtsenthebungsverfahren bekannt ist, kann sie bzw. er gestützt auf § 28 Abs. 6 GO KR einen Bericht von sich aus zustellen; zudem kann sie oder er bei Themen des Datenschutzes angehört werden.
- § 21a Abs. 3 GO KR weist explizit darauf hin, dass die Amtsenthebungskommission bei der Durchführung von Amtsenthebungsverfahren dafür sorgt, dass das Ansehen der Behörden und die richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt und dass sie den betroffenen Personen ein faires, rechtsstaatliches Verfahren garantiert.
- § 27 Abs. 5 GO KR, nach welchem sich der Zugang zu den Kommissionsunterlagen nach der Gesetzgebung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung richtet, ist auf das Amtsenthebungsverfahren nicht anwendbar (§ 21a Abs. 2 Satz 2 GO KR; vgl. Kapitel 7.4. zum Ausschluss der Anwendbarkeit des Gesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 20. Februar 2014, Öffentlichkeitsgesetz).

§ 28 VG Amtseinstellung

Unter Umständen kann eine Situation ohne das Ergreifen von verfahrensleitenden Massnahmen so schwierig werden, dass ein Weiterfunktionieren der betroffenen Behörde für die Zeit der Durchführung des gesamten Amtsenthebungsverfahrens nicht mehr gewährleistet ist. § 30 Abs. 1 VG sieht deshalb die Möglichkeit der sofortigen vorläufigen Einstellung im Amt vor. Mit einer Amtseinstellung kann die Amtsenthebungskommission im Sinne einer vorsorglichen Massnahme eine vorübergehende Regelung für die Dauer des Amtsenthebungsverfahrens treffen. Dies ist gerade auch im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit einer Behörde von Wichtigkeit. Um eine Amtseinstellung zu beschliessen, müssen bereits hinreichende Anhaltspunkte für eine Amtsenthebung vorliegen. Hinreichend bedeutet, dass die Anhaltspunkte konkret und von der erforderlichen Tragweite sein müssen.

Der Entscheid über die Amtseinstellung kann selbständig mittels Beschwerde (§ 31 VG) angefochten werden. Bleibt eine Anfechtung aus, oder liegt ein rechtskräftiges Urteil betreffend die Amtseinstellung vor, bleibt diese auch während der Dauer eines allfälligen Gerichtsverfahrens gegen einen späteren Amtsenthebungsentscheid bestehen.

§ 29 Abschluss des Verfahrens

Stellt sich heraus, dass keiner der Tatbestände des § 25 Abs. 1 VG erfüllt ist, ist das Verfahren einzustellen. Über die Einstellung entscheidet die Amtsenthebungskommission abschliessend, d.h. ohne Antrag an den Kantonsrat zu stellen (§ 29 Abs. 1 VG; § 21a Abs. 4 GO KR). Der Einstellungsbeschluss ist zu begründen und der betroffenen Person schriftlich sowie mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen. Für die Kostenauflegung im Einstellungsbeschluss verweist § 29 Abs. 2 VG auf § 30 Abs. 3 VG (vgl. die Kommentierung nachfolgend). Bei Beschwerden gegen Einstellungsbeschlüsse dürfte insbesondere an die Anfechtung des Kostenpunkts zu denken sein.

Kommt die Amtsenthebungskommission gestützt auf die Untersuchung hingegen zum Schluss, dass die Voraussetzungen für eine Amtsenthebung gegeben sind, stellt sie dem Kantonsrat Antrag auf Amtsenthebung (§ 29 Abs. 1 VG; § 21a Abs. 5 und § 40 Abs. 1 Ziff. 4 GO KR). Den Antrag hat sie unter Darstellung des Sachverhalts sowie unter Wiedergabe der Erwägungen schriftlich zu begründen. Er ist der betroffenen Person mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen zu eröffnen. Die betroffene Person kann Beschwerde gemäss § 31 VG dagegen erheben.

§ 30 Entscheid und Kosten

Über den Antrag der Amtsenthebungskommission gemäss § 29 Abs. 1 VG entscheidet der Kantonsrat in Form eines einfachen Kantonsratsbeschlusses (§ 30 Abs. 1 VG). Der Entscheid untersteht nicht dem Referendum (vgl. § 34 Abs. 1 KV). Aufgrund der Tragweite einer Amtsenthebung für die betroffene Person, ist für den Entscheid ein qualifiziertes Quorum von drei Vierteln aller Mitglieder des Kantonsrats erforderlich (§ 30 Abs. 1 VG). Die Regelung des Quorums wird auch in die Geschäftsordnung des Kantonsrats aufgenommen (vgl. nachfolgende Ausführungen zu den Fremdänderungen in Kapitel 7.4.).

Die Sitzungen des Kantonsrats sind in der Regel öffentlich (§ 43 Abs. 2 KV). Für den Fall, dass die Amtsenthebungskommission das Verfahren um Amtsenthebung mittels Antrag auf Amtsenthebung an den Kantonsrat abschliesst (vgl. § 29 Abs. 1 VG), ist eine Regelung vorzusehen, die dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person auch in diesem Verfahrensstadium Rechnung trägt. Nur ausnahmsweise kann der Kantonsrat Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit beschliessen, sofern der Persönlichkeitsschutz oder die Geheimhaltung höher zu gewichten ist (§ 37 Abs. 2 GO KR). Die Anwesenden sind dann verpflichtet, über die Verhandlungen Stillschweigen zu wahren (§ 37 Abs. 3 Satz 2 GO KR). Es wird ein separates, vertrauliches Protokoll erstellt, welches nur den Mitgliedern des Kantonsrats und des Regierungsrats sowie allenfalls den Gerichten zugestellt wird (§ 37 Abs. 4 GO KR). Da es sich hierbei allerdings bloss um eine «Kann-Bestimmung» handelt, welche zudem als Ausnahmeregelung konzipiert ist, vermag diese Bestimmung den Persönlichkeitsschutz und den Schutz der betroffenen besonders schützenswerten Personendaten nicht in genügender Art und Weise zu gewährleisten. Deshalb ist in der GO KR festzulegen, dass die Behandlung, d.h. die Beratung des Antrags auf Amtsenthebung sowie die Beschlussfassung darüber grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet (neuer Absatz 5 in § 37 GO KR). Überwiegt das öffentliche Interesse in einem konkreten Fall den Schutz der Privatsphäre der betroffenen Person indes in erheblicher Art und Weise, kann die Amtsenthebungskommission dem Kantonsrat zusammen mit der Antragstellung auf Amtsenthebung beantragen, die Sitzung zur Behandlung des Antrags auf Amtsenthebung öffentlich durchzuführen (§ 21a Abs. 5 GO KR i.V.m. § 37 Abs. 5 GO KR).

Zu beachten ist ausserdem, dass besonders schützenswerte Personendaten gemäss Datenschutzgesetzgebung im gesamten parlamentarischen Betrieb nur postalisch versendet und nicht im Internet veröffentlicht werden dürfen, ausser sie werden datenschutzkonform anonymisiert (§ 15 Abs. 4 GO KR).

Entscheide betreffend Amtsenthebung können innert dreissig Tagen seit der Mitteilung angefochten werden (vgl. zum Rechtsmittel nachfolgend die Kommentierung zu § 31 VG). Sie sind schriftlich zu begründen und müssen die Begehren, die Beweisvorbringen, die massgebenden Gründe tatsächlicher und rechtlicher Art (unter Angabe der angewendeten Gesetzesbestimmungen), das Dispositiv sowie eine Rechtsmittelbelehrung enthalten. Sie sind der von der Amtsenthebung betroffenen Person schriftlich zu eröffnen (§ 30 Abs. 2 VG). Die Begründungspflicht ist ein Teilgehalt des rechtlichen Gehörs.

Für Verfahrenskosten und Parteientschädigung gelten die Bestimmungen der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vom 30. August 1977 (BGS 162.12). Bei Mutwilligkeit können die Kosten der verursachenden Person auferlegt werden. Dies bedeutet, dass die Kosten im Falle einer Amtsenthebung oder bei schuldhafter Veranlassung des Verfahrens dem betroffenen Behördemitglied und im Falle einer mutwilligen Anzeige der Anzeigerstatterin oder dem Anzeigerstatter auferlegt werden können.

§ 31 VG Rechtsmittel

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde (Art. 29a Satz 1 BV). Nach dieser sogenannten Rechtsweggarantie hat jede Person bei grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Zugang an ein unabhängiges Gericht, welches in Rechts- und Sachverhaltsfragen über freie Kognition verfügt (Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff., S. 523). Eine Amtsenthebung greift in einschneidender Art und Weise in die Rechtsstellung der betroffenen Person ein. Es ist deshalb unabdingbar, dass diese durch entsprechende Rechtsmittelmöglichkeiten eine Entscheidüberprüfung durch ein Gericht mit umfassender Kognition erwirken kann.

Eine Herausforderung ist dabei insbesondere die Bestimmung der Rechtsmittelinstanz. Die Schwierigkeit liegt darin, dass Erlasse und Beschlüsse des Kantonsrats grundsätzlich weder beim Regierungsrat (vgl. § 40 VRG) noch beim Verwaltungsgericht (vgl. § 61 Abs. 1 VRG) angefochten werden können, da sowohl der Regierungsrat als auch das Verwaltungsgericht unter der Oberaufsicht des Kantonsrats stehen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Oktober 2010, V 2010 / 149, Erw. 3a, sowie den Regierungsratsbeschluss vom 31. August 2010, Erw. 6; vgl. für die Bundesebene Art. 189 Abs. 4 BV, der aus Gründen der Gewaltenteilung die richterliche Kontrolle von Akten des Bundesrats und des Parlaments im Grundsatz ausschliesst).

Gleichzeitig kann die von der Amtseinstellung oder Amtsenthebung betroffene Person auch nicht eine direkte Beschwerde ans Bundesgericht erheben, dies aus folgenden Gründen: Die Beschwerde gegen Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (Art. 82 Bst. a BGG) ist zulässig gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG), des Bundesstrafgerichts (Art. 86 Abs. 1 Bst. b BGG), der unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Art. 86 Abs. 1 Bst. c BGG) sowie letzter kantonalen Instanzen, sofern nicht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist (Art. 86 Abs. 1 Bst. d BGG). Die Kantone setzen als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte ein, soweit nicht nach einem anderen Bundesgesetz Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen (Art. 86 Abs. 2 BGG).

Entgegen seinem Charakter als politische Behörde ist der Kantonsrat bei der Amtsenthebung mit einem justizförmigen Verfahren betraut. Indes handelt es sich beim Kantonsrat nicht um ein «oberes Gericht» im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG, weshalb diese Voraussetzung der Bundesgesetzgebung nicht gegeben ist. Art. 86 Abs. 3 BGG sieht darüber hinaus vor, dass die Kantone für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen können. Hierzu ist erforderlich, dass «der politische Charakter der betreffenden Angelegenheit offensichtlich ist und die politischen Überlegungen allfällige individualrechtliche Interessen klar überwiegen» (Marcel Niggli / Peter Uebersax / Hans Wiprächtiger, Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Auflage, Esther Tophinke zu Art. 86, N 20 unter Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Dies ist beim Amtsenthebungsverfahren nicht der Fall. Bei der Amtsenthebung handelt es sich um ein justizförmiges Verfahren. Die individualrechtlichen Interessen der betroffenen Person wiegen hoch. Das Gesagte zeigt, dass eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht kraft Bundesrecht nicht möglich ist und deshalb eine kantonale Rechtsmittelinstanz zu bestimmen ist.

Auch wenn Erlasse und Beschlüsse des Kantonsrats wie bereits erwähnt grundsätzlich nicht beim Verwaltungsgericht (vgl. § 61 Abs. 1 VRG) angefochten werden können, ist das Verwaltungsgericht diejenige obere kantonale Instanz, die für die Überprüfung verwaltungsrechtlicher Angelegenheiten in Frage kommt. Es ist deshalb das Verwaltungsgericht im Sinne einer Ausnahmeregelung als Beschwerdeinstanz für die Überprüfung der Amtsenthebungsentscheide einzusetzen. Auch im Kanton Graubünden können die Entscheide des Grossen Rates betreffend Amtsenthebung beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 53 Abs. 1 GPR). Bezieht sich ein Amtsenthebungsverfahren auf ein Mitglied oder ordentliches Ersatzmitglied des Verwaltungsgerichts, ist es allerdings nicht denkbar, dass dieses selbst als Rechtsmittelinstanz eingesetzt wird, namentlich da in diesem Falle wohl regelmässig auf alle seine Mitglieder und Ersatzmitglieder ein Ausstandgrund zutreffen dürfte. Soweit sich ein Amtsenthebungsverfahren auf ein Mitglied oder ordentliches Ersatzmitglied des Verwaltungsgerichts bezieht, ist deshalb das Obergericht als Rechtsmittelinstanz einzusetzen. Den betroffenen Personen ist ein umfassendes Beschwerderecht einzuräumen. Anfechtbar sind deshalb sämtliche Entscheide im Zusammenhang mit dem Amtsenthebungsverfahren, so der Einleitungsbeschluss, der Einstellungsbeschluss, der Antrag auf Amtsenthebung der Amtsenthebungskommission an den Kantonsrat (§ 29 Abs. 1 VG), der Entscheid betreffend Amtseinstellung (§ 28 Abs. 1 VG) und Amtsenthebung (§ 30 VG) sowie sämtliche weiteren verfahrensleitenden und abschliessenden Entscheide betreffend Amtseinstellung und Amtsenthebung. Dieser umfassende Rechtsschutz rechtfertigt sich einerseits wegen der Gefahr der medialen und öffentlichen Vorverurteilung der betroffenen Person und andererseits weil es sich beim Kantonsrat um keine eigentliche richterliche, sondern um eine politische Behörde handelt. Die Verfahrensrechte der betroffenen Person und damit die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens sind folglich höher zu gewichten als das öffentliche Interesse an einer Amtsenthebung.

Die Beschwerde kann von den Betroffenen innert dreissig Tagen seit der Mitteilung beim Verwaltungsgericht (Abs. 1) bzw. beim Obergericht (Abs. 2) erhoben werden. Beschwerdelegitimiert sind einzig die vom Amtsenthebungsverfahren betroffenen Behördemitglieder, nicht hingegen die anzeigende Person – deren Rechte sich grundsätzlich nach § 52 VRG richten (vgl. vorstehend die Kommentierung zu § 26 Abs. 3 VG) – oder etwa ein in der Abstimmung unterlegenes Kommissionsmitglied.

Den Gerichten kommt in diesen Beschwerdeverfahren volle Kognition zu (vgl. die einleitenden Ausführungen zu § 31 VG). Das bedeutet, dass die Beschwerdeführenden nicht bloss Rechts-

verletzungen sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes geltend machen können, sondern auch die unrichtige Handhabung des Ermessens rügen können (vgl. § 63 Abs. 3 VRG). Die Beschwerdemöglichkeit gemäss § 31 Abs. 1 und 2 VG sowie der Anspruch auf volle Überprüfungsbefugnis sind in das Verwaltungsrechtspflegegesetz sowie in das Gerichtsorganisationsgesetz aufzunehmen (vgl. nachfolgendes Kapitel 7.4. zu den Fremdänderungen).

§ 31a VG Verjährung

§ 31b Abs. 1 VG sieht vor, dass der Amtsenthebungstatbestand gemäss § 25 Abs. 1 Bst. a VG fünf Jahre nach der Begehung bzw. die Amtsenthebungstatbestände von § 25 Abs. 1 Bst. c und Bst. d fünf Jahre nach der rechtskräftigen Verurteilung verjähren. Zudem ist in § 31b Abs. 1 Satz 2 VG vorgesehen, dass in den Fällen, in denen das Strafrecht für bestimmte Tatbestände eine längere Verjährungsfrist vorsieht, diese auch für das Amtsenthebungsverfahren gilt. § 31b Abs. 2 VG legt fest, dass die Verjährung während der Dauer eines Amtsenthebungsverfahrens sowie einer strafrechtlichen Untersuchung ruht. § 31b Abs. 3 VG erklärt sodann die Verjährungsbestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (Strafgesetzbuch, StGB; SR 311.0) allgemein für anwendbar. Zu denken ist hier namentlich an dessen Art. 98 zum Beginn der Verjährung.

7.3. Gemeindegesetz

Neben den kantonalen Behördemitgliedern umfasst das Motionsbegehren auch gewählte Amtspersonen der Gemeinden. Wie bereits erwähnt (vgl. Kapitel 7.2.), ist es aus inhaltlichen und gesetzessystematischen Gründen sinnvoll, die die gemeindlichen Behördemitglieder betreffende Regelung ins Gemeindegesetz aufzunehmen, wie nachfolgend zu zeigen sein wird.

Das Gemeindegesetz regelt, dass die Gemeinden der Aufsicht des Kantons unterstehen (§ 4 Abs. 1 und §§ 33 ff. Gemeindegesetz). Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden steht dabei dem Regierungsrat zu (§ 33 Abs. 1 Gemeindegesetz). Vom Geltungsbereich des Gemeindegesetzes umfasst sind alle Gemeindearten, d.h. die Einwohnergemeinden, die Bürgergemeinden, die Kirchgemeinden sowie die Korporationsgemeinden (§ 1 Abs. 1 Bst. a bis d Gemeindegesetz). Die Direktion des Innern übt die Aufsicht aus, sofern keine andere Direktion zuständig ist (§ 33 Abs. 2 Gemeindegesetz). Es stehen Aufsichtsmittel präventiver (z.B. unverbindliche Beratung, § 35 Gemeindegesetz) und repressiver (z.B. Anordnung einer Untersuchung, § 38 Gemeindegesetz) Art zur Verfügung.

Stellt die Aufsichtsbehörde einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben fest, stehen dem Regierungsrat verschiedene aufsichtsrechtliche Mittel zur Verfügung (§ 37 Abs. 1 Gemeindegesetz). Dabei gilt es zu beachten, dass die Aufsichtsbehörde nicht schon bei einfachen Rechtsverletzungen einschreiten darf, so etwa wenn sie eine Gesetzesauslegung oder Sachverhaltenswürdigung der unteren Instanz zwar nicht billigt, diese aber doch mit guten Gründen für vertretbar hält (vgl. den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Gemeindegesetz, Vorlage Nr. 2108.1 - Laufnummer 13974, S. 13 f). § 37 Abs. 2 legt deshalb fest, dass ein Missstand in der Gemeindeverwaltung oder die Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben namentlich bei der Verletzung von klarem materiellem Recht, der Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder der Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen vorliegt.

Als aufsichtsrechtliche Mittel zur Verfügung steht einerseits die Ermahnung der Gemeindebehörde (§ 37a Abs. 1 Gemeindegesetz). Andererseits kann der Regierungsrat nötigenfalls eine Untersuchung anordnen (§ 38 Abs. 1 Gemeindegesetz). Nach Abschluss der Untersuchung erhalten die betroffenen Gemeindeorgane, in jedem Falle der Gemeinderat, Gelegenheit, sich zum Ergebnis der Untersuchung zu äussern (§ 38 Abs. 2 Gemeindegesetz). Nach fruchtloser Mahnung oder nach Abschluss der Untersuchungen, in dringenden oder offenkundigen Fällen ohne Verzug, kann der Regierungsrat gemäss § 39 Abs. 1 Ziff. 1 bis 5 Gemeindegesetz die folgenden Massnahmen treffen:

1. Aufhebung von Beschlüssen, Entscheiden oder Wahlen der Gemeindeorgane;
2. Erteilung verbindlicher Weisungen an die Gemeindeorgane;
3. Ersatzweiser Erlass von Beschlüssen, Reglementen, Entscheiden und ersatzweise Durchführung von Wahlen;
4. Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt;
5. In besonders schweren Fällen Übertragung der Gemeindeverwaltung an einen Sachwalter.

Diese Aufsichtsregelung des Gemeindegesetzes wurde im Grundsatz bereits mit der Totalrevision des damaligen Gesetzes betreffend das Gemeinwesen 1979/1980 festgelegt (vgl. den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 12. Januar 1979, Kantonsratsvorlage Nr. 4263, S. 21 ff.). Anlässlich der jüngsten Revision des Gemeindegesetzes erfuhr die Aufsichtsregelung zwar Änderungen, doch wies der Regierungsrat darauf hin, dass er trotz diesen Anpassungen in den §§ 37 und 37a keine Änderung der bisherigen Praxis verfolge (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Januar 2012 zur Änderung des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Gemeindegesetz, Vorlage Nr. 2108.1 - Laufnummer 13974, S. 13 f). Somit besteht auf Gemeindeebene eine seit Langem bewährte Regelung und Praxis mit einer professionellen Aufsicht.

Sähe man für die gemeindlichen Behördemitglieder nun ebenfalls die Zuständigkeit des Kantonsrats als abberufende Behörde vor, würde dies neue Zuständigkeiten nach sich ziehen, welche in einem Widerspruch zum bestehenden gemeindlichen Aufsichtsrecht stünden, insbesondere zur Massnahme der Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt (§ 39 Abs. 1 Ziff. 4 Gemeindegesetz), welche von ihrem Wesen her der Amtseinstellung sehr ähnlich ist. Würde man das Amtsenthebungsverfahren gemeindlicher Behördemitglieder auf die gleiche Art regeln, wie dasjenige gemäss §§ 25 ff. VG, würde dies dazu führen, dass der Kantonsrat eine Amtseinstellung nach Verantwortlichkeitsgesetz und der Regierungsrat eine Suspendierung nach Gemeindegesetz beschliessen könnten. Solche konkurrierende Zuständigkeiten sind unbedingt zu vermeiden. Gleichzeitig rechtfertigt es sich jedoch auch nicht, die vorstehend skizzierte Aufsichtsregelung des Gemeindegesetzes deswegen im Grundsatz zu ändern, nachdem sich diese seit Jahrzehnten bewährt. Vielmehr liegt es auf der Hand, die bestehende Systematik zu belassen und das Amtsenthebungsverfahren in geeigneter Weise darin zu integrieren. Die Zuständigkeit des Regierungsrats ist auch deshalb sachgerecht, da er gestützt auf die instruierende Direktion des Innern über das notwendige Fachwissen im Bereich des Gemeinderechts verfügt. Demgegenüber erfolgt die betreffende Regelung für die Friedensrichterinnen und Friedensrichter sowie die stellvertretenden Friedensrichterinnen und Friedensrichter in den Bestimmungen der §§ 25 ff. VG und somit an der gleichen Stelle wie die die kantonalen Gerichte betreffende Regelung, obwohl es sich bei den Friedensrichterinnen und Friedensrichtern und ihren Vertretungen um Amtspersonen handelt, welche in den Einwohnergemeinden für das Gemeindegebiet gewählt werden (vgl. §§ 37 f. GOG). Diese Lösung ist dennoch sachlich geboten, nachdem die Friedensrichterinnen und Friedensrichter und ihre Vertretungen vom Geltungsbereich des Gemeindegesetzes nicht umfasst sind (vgl. § 1 Gemeindegesetz), sondern

vielmehr in die gesetzliche Systematik der Behörden der Zivilgerichtsbarkeit eingegliedert sind und an dieser sachgerechten Aufteilung nichts geändert werden soll.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, mit einer Fremdänderung eine zusätzliche Ziffer 4a in § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz aufzunehmen, mit welcher festgelegt wird, dass der Regierungsrat die Amtsenthebung von Gemeindeorganen im Amt gemäss den in § 25 Abs. 1 VG vorgesehenen Amtsenthebungsgründen beschliessen kann. Dies bedeutet, dass dem Regierungsrat alle bisherigen aufsichtsrechtlichen Massnahmen zur Verfügung stehen und er diese nach den Regeln des Gemeindegesetzes anordnen kann. Einzig wenn ein Gemeindeorgan sich durch vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Verletzung der Amtspflicht als amtsunwürdig erweist; die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat; wegen eines Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde; oder wegen eines Vergehens zu einer unbedingten Freiheitsstrafe rechtskräftig verurteilt wurde, kann er ausserdem eine Amtsenthebung beschliessen (§ 39 Abs.1 Ziff. 4a Gemeindegesetz i.V.m. § 25 Abs. 1 VG). Diese Einordnung ist thematisch sachgerecht, nachdem § 39 Abs. 1 Ziff. 1 bis 5 Gemeindegesetz die aufsichtsrechtlichen Massnahmen kaskadenhaft auflistet, der Regierungsrat gemäss § 39 Abs. 1 Ziff. 4 Gemeindegesetz bereits jetzt eine Suspendierung von Gemeindeorganen im Amt beschliessen kann und eine Amtsenthebung die nachfolgend schärfere Massnahme darstellt. Im Gegensatz zur Amtsenthebung bleibt das betroffene Behördemitglied bei einer Suspendierung formell im Amt, doch wird es von diesem – je nach den Umständen zeitweilig oder bis zum Ende der Legislatur – entbunden. Auch ist eine bloss teilweise Suspendierung denkbar, was bei einer Amtsenthebung nicht möglich ist.

Mit dieser Regelung stehen weitgehende aufsichtsrechtliche Mittel zur Verfügung, mit welchen dem Anliegen der Motion umfassend Rechnung getragen werden kann. Das Verfahren richtet sich nach dem Gemeindegesetz sowie nach dem für das Verfahren vor dem Regierungsrat generell geltenden Verwaltungsrechtspflegegesetz (vgl. §§ 1 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 Abs.1 Ziff. 1 VRG). Zu beachten ist auch hier, dass dem Persönlichkeitsschutz und dem Anspruch auf rechtliches Gehör besonderes Gewicht einzuräumen ist (vgl. die vorstehenden Kapitel 4.3. und 4.4.).

Gegen den Entscheid des Regierungsrats kann Beschwerde ans Verwaltungsgericht erhoben werden (§ 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG). Genauso wie bei der Beschwerde der kantonalen Behördemitglieder sowie der Friedensrichterinnen und Friedensrichter und ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter gemäss § 31 VG, kommt dem Gericht auch hier volle Kognition zu (§ 63 Abs. 3 VRG; vgl. auch die Kommentierung zu § 31 VG).

7.4. Weitere Fremdänderungen

Neben den Anpassungen in der Kantonsverfassung, im Verantwortlichkeitsgesetz und im Gemeindegesetz sind für die Einführung des Amtsenthebungsverfahrens in weiteren Erlassen Anpassungen in Form von Fremdänderungen vorzunehmen:

- In § 16 Abs. 1 GO KR ist die Amtsenthebungskommission als neue ständige Kommission des Kantonsrats aufzunehmen (neue Ziffer 11). In einem neuen § 21a GO KR sind sodann die spezifisch für die Amtsenthebungskommission zur Anwendung kommenden Bestimmungen aufzunehmen. Die Mitgliederzahl wird der allgemeinen Regel (§ 16 Abs. 1 GO KR) entsprechend auf fünfzehn festgesetzt (§ 21a Abs. 1 Satz 1 GO KR). Diese bestimmen selber ein von der Verwaltung unabhängiges Sekretariat unter Beizug verwaltungsexterner Personen (§ 21a Abs. 1 Satz 1 GO KR). In § 21a Abs. 2 GO KR wird sodann die Zuständigkeit der Amtsenthebungskommission gemäss §§ 25 ff. VG wiederholt und festgelegt, welche Bestimmungen der GO KR nicht anwendbar sind (§ 27

Abs. 5 und § 28 Abs. 1). Für die Durchführung des Verfahrens sind in § 21a Abs. 3 GO KR die wichtigen Grundsätze aufzunehmen, dass die Amtsenthebungskommission bei der Durchführung von Amtsenthebungsverfahren dafür sorgt, dass das Ansehen der Behörden und die richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt und sie den betroffenen Personen ein faires, rechtsstaatliches Verfahren garantiert. § 21a Abs. 4 GO KR konkretisiert die Kompetenz der Amtsenthebungskommission gemäss § 29 Abs. 1 und 2 VG zur abschliessenden Einstellung des Verfahrens ohne Antrag an den Kantonsrat, wenn kein Amtsenthebungsgrund im Sinne von § 25 Abs. 1 VG gegeben ist. § 21a Abs. 5 GO KR schliesslich bezieht sich auf den Antrag der Amtsenthebungskommission an den Kantonsrat, wenn ein Amtsenthebungsgrund gemäss § 25 Abs. 1 VG vorliegt. Zur Beratung und Beschlussfassung im Kantonsrat ist in § 37 Abs. 5 GO KR der grundsätzliche Ausschluss der Öffentlichkeit zu statuieren mit der Möglichkeit, ausnahmsweise eine öffentliche Sitzung auf Antrag der Amtsenthebungskommission zu beschliessen. In einem neu zu schaffenden § 83a GO KR sind zudem unter dem Titel «Verfahren bei Amtsenthebungen» die Regelung des § 30 Abs. 1 VG zum Quorum sowie der Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der kantonsrätlichen Beratung zu wiederholen.

- Zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person ist das Amtsenthebungsverfahren vom Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes auszunehmen. Dessen § 4 Abs. 1 legt fest, dass das Öffentlichkeitsgesetz nicht gelte für den «Zugang zu amtlichen Dokumenten betreffend Zivil- und Strafverfahren, Verfahren der internationalen Rechts- und Amtshilfe, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege sowie Schiedsverfahren». Dieser Bereich der Rechtspflege umfasst sämtliche laufenden und abgeschlossenen zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren, Strafuntersuchungen, Schiedsverfahren sowie die internationale Rechts- und Amtshilfe. Ob eine Person Zugang zu Dokumenten der Rechtspflege verlangen kann, richtet sich nach der jeweils anwendbaren Verfahrensordnung bzw. Spezialgesetzen (Wegleitung zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, S. 4). Beim Amtsenthebungsverfahren handelt es sich um ein justizförmiges Verfahren, das in erheblicher Art und Weise in die Rechtsstellung der betroffenen Person eingreift. Es ist insbesondere für deren Persönlichkeitsrechte von grosser Tragweite. Es ist deshalb sachgemäss, das Amtsenthebungsverfahren zusammen mit den in § 4 Öffentlichkeitsgesetz genannten gerichtlichen Verfahren von dessen Geltungsbereich auszunehmen. Dies erfordert weiter, dass in der GO KR die Anwendbarkeit von § 27 Abs. 5 GO KR für Amtsenthebungsverfahren ausgeschlossen wird (§ 21a Abs. 2 GO KR).
- Im Gerichtsorganisationsgesetz ist in § 21 Abs. 1 Bst. h die Kompetenzzuweisung an das Obergericht für die Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide betreffend die Mitglieder und ordentlichen Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts (vgl. § 31 Abs. 2 VG) aufzunehmen.
- Im Verwaltungsrechtspflegegesetz ist in § 61 Abs. 1 Ziff. 4 die Beschwerdemöglichkeit an das Verwaltungsgericht gemäss § 31 Abs. 1 VG aufzunehmen. Ausserdem ist mittels eines Verweises in § 63 Abs. 3 VRG auf § 61 Abs. 1 Ziff. 4 VRG sowie auf die Beschwerden gegen Entscheide gemäss § 39 Abs. 1 Ziff. 4 und 4a Gemeindegesetz sicherzustellen, dass die beschwerdeführende Person in Beschwerdeverfahren betreffend Amtseinstellung oder Amtsenthebung auch die unrichtige Handhabung des Ermessens rügen kann, dem Gericht also volle Kognition zukommt (vgl. vorstehend die Kommentierung zu § 31 VG). Dies gilt sowohl für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht als auch vor dem Obergericht.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Einführung des Amtsenthebungsverfahrens hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden.

9. Zeitplan

Februar 2018	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
März bis Juni 2018	Kommissionssitzungen
Juni 2018	Kommissionsbericht
September 2018	Kantonsrat, 1. Lesung
November 2018	Kantonsrat, 2. Lesung
November 2018	Publikation Amtsblatt
Februar 2019	Ablauf Referendumsfrist
Juni 2019	Volksabstimmung
Oktober 2019	Inkrafttreten

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. - einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion (Vorlage Nr. 2276.1 - 14398) der CVP-Fraktion sei als erledigt abzuschreiben.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser