RAPPORT N° 23 *9 juillet 2002*
du Conseil d'Etat sur le postulat n° 015.97
Louis-Marc Perroud concernant la désignation des magistrats professionnels par le Grand Conseil

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat Louis-Marc Perroud n° 015.97.
Par motion déposée le 23 septembre 1997 (BGC 1997 p. 947) et développée le 26 septembre 1997 (BGC 1997 p. 1021s), le député Louis-Marc Perroud a demandé que les magistrats professionnels soient élus par le Grand Conseil.
Le 17 février 1998 (BGC 1998 p. 265ss), le Grand Conseil a pris en considération cette motion, tout en la transformant en postulat. Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur postulat.

1. RÉSUMÉ DU POSTULAT

A l'appui de son postulat, le député Louis-Marc Perroud fait valoir que le système actuel d'élection des magistrats professionnels (c'est-à-dire des présidents de tribunaux, des juges d'instruction, du procureur et du président de la Chambre pénale des mineurs), par le Collège électoral «maintient un déséquilibre flagrant des diverses forces politiques du canton dans l'ordre judiciaire»; que lesdites élections sont déjà maintenant une affaire politique qui se règle en général au détriment du parti socialiste, les chiffres étant suffisamment éloquents pour s'en convaincre; que l'élection par le Grand Conseil serait une solution qui permettrait plus de transparence et une meilleure prise en compte des diverses opinions politiques de notre canton.
Dans sa réponse du 10 février 1998 (BGC 1998 p. 163), le Conseil d'Etat a relevé que le mode d'élection proposé avait une incidence importante sur l'exercice du pouvoir de surveillance et qu'il impliquait certaines modifications législatives, en particulier, concernant la responsabilité disciplinaire des magistrats et la responsabilité civile de l'Etat du fait des magistrats.

2. SITUATION DANS LES AUTRES CANTONS

Actuellement, la législation de vingt cantons prévoit l'élection des magistrats de première instance par le peuple. Parmi les six cantons restants, ceux de Schaffhouse, d'Argovie et de Neuchâtel confient cette tâche à leur parlement, tandis que les cantons de Vaud et du Valais attribuent à leur tribunal cantonal la compétence de désigner les magistrats de première instance. Le canton de Fribourg est le seul à confier cette attribution à un Collège électoral.
Par ailleurs, vingt-deux cantons (dont Fribourg) attribuent la surveillance des magistrats de première instance à leur tribunal supérieur. Les cantons du Tessin et de Genève et le Jura, sous une forme particulière, confient cette tâche à un conseil supérieur de la magistrature et le canton de Nidwald à son parlement. Le canton des Grisons, quant à lui, ne prévoit pas d'autorité de surveillance. Un tableau établi par l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire en 1997, concernant le statut des juges en Suisse, est annexé au présent rapport. Il donne une vue générale sur l'organe de désignation, la formation requise, la durée des fonctions, la responsabilité civile, l'influence des partis politiques ainsi que l'autorité de surveillance des juges de première instance dans les cantons suisses.

3. L'OPPORTUNITÉ DU SYSTÈME PROPOSÉ

Appelé à se déterminer sur le postulat, le Tribunal cantonal, dans sa majorité, s'est prononcé en faveur du maintien du système actuel d'élection des magistrats de première instance par le Collège électoral. Selon cette autorité, ce mode de faire a permis d'accorder la priorité aux qualités professionnelles en raison de la meilleure connaissance qu'a le Tribunal cantonal en général des candidats à l'élection à la fonction de président de tribunal, de juge d'instruction et de président de la Chambre pénale des mineurs. La Haute Cour a par ailleurs relevé que, durant ces dernières années, la plupart des candidats à élire n'avaient pas d'affiliation politique déclarée; elle craint dès lors que, quelles que fussent leurs compétences, ces représentants de sensibilités diverses n'aient pratiquement aucune chance d'être élus dans une élection parlementaire qui est avant tout politique. Le Tribunal cantonal s'oppose ainsi, dans sa majorité, à un mode d'élection qui pourrait privilégier l'appartenance politique au détriment de la compétence du candidat.
Le Conseil d'Etat reconnaît pour sa part que le système actuel n'est pas satisfaisant. Il estime que la solution proposée par le député Perroud, si elle n'exclut pas tout risque de politisation, a cependant le mérite d'élargir quelque peu la base des électeurs et d'assurer ainsi une meilleure représentation des principales sensibilités politiques et des courants de pensée dans l'ordre judiciaire, ainsi que plus de transparence.
Dans la réponse à la motion, le Conseil d'Etat a laissé ouvert d'autres modes d'élection. S'il est favorable à une modification du système actuel, il estime en revanche – à l'instar de la plupart des cantons – qu'une élection des juges professionnels par le peuple garantirait encore mieux la représentation dans le pouvoir judiciaire des différentes sensibilités politiques. Il reconnaît en outre qu'il est important que les magistrats judiciaires soient choisis en fonction de leur compétence et de leurs aptitudes à œuvrer en faveur d'une justice efficace et de qualité.

4. LES TRAVAUX DE LA CONSTITUANTE

Le Conseil d'Etat, comme il l'a dit dans sa réponse à la motion, est favorable à une modification du mode d'élection des magistrats du Pouvoir judiciaire, tout en laissant ouverts d'autres modes d'élection des juges permanents. Il rappelle que la question de l'élection des magistrats de l'Ordre judiciaire tant par le Grand Conseil que par le peuple a été soulevée dans les cahiers d'idées n° 2 et 3 D élaborés en vue de la révision totale de la Constitution. Elle a même été examinée de manière approfondie par la Commission n° 6 de la Constituante chargée de la thématique des autorités judiciaires et de la médiation. Cette commission a fait part de ses propositions dans son rapport final de décembre 2001.
Dans ce domaine, elle soutient des thèses novatrices qui visent à dépolitiser les élections et à ne retenir les candidats à la fonction judiciaire qu'en raison de leurs qualités personnelles et professionnelles.
Faisant la distinction entre l'élection des membres des autorités supérieures (Tribunal cantonal et Tribunal administratif) et celle des autorités de première instance, la Commission propose en résumé :

– que les membres des autorités supérieures demeurent élus par le Grand Conseil après avoir été sélectionnés par un Conseil de la magistrature;

– que les juges de première instance (présidents de tribunaux, juges d'instruction, juges de paix, juges laïcs et assesseurs) soient élus par ce même Conseil de la magistrature.

Enfin, il est proposé que le procureur général soit élu selon la même procédure que les juges cantonaux et ses substituts selon celle des juges de première instance.
Compte tenu de ces propositions et de l'état d'avancement des travaux de la Constituante qui a examiné en plenum, en mai 2002, le rapport de la Commission 6, le Conseil d'Etat, par souci d'économie des moyens et pour éviter de soumettre au Grand Conseil et, le cas échéant, au peuple des modifications constitutionnelles pendant les travaux de la Constituante, est d'avis que la question de l'élection des magistrats professionnels doit être renvoyée à la Constituante.
Le Conseil d'Etat réaffirmera toutefois, dans le cadre de la consultation sur le projet de nouvelle Constitution, sa préférence pour la solution d'une élection par le peuple.
En conséquence, nous vous proposons, pour les motifs développés ci-dessus, de prendre acte de ce rapport et de le transmettre, avec le dossier, à la Constituante.

———

Ie Instance

Cantons	Organe de désignation	Conditions objectives			1. Durée de fonction 2. Reconductible	1. Age de la retraite 2. Prolongation	Inamovibilité	
		Droits civiques	Dr ou lic jur	Brevet d'avocat			Garantie	Indemnité si non-reconduction
ZH	le peuple	oui	non	non	1. 4 ans 2. oui; c'est la règle	pas d'âge limite usuel. 65 ans	non	rente en cas de non réélection non fautive
BE	le peuple ou le parlement	oui	non	oui, ou de notaire	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	pension en cas de non réélection non fautive
LU	le peuple	oui	non	oui, selon l'usage	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	pension complète en cas de non réélection non fautive
UR	le peuple	oui	oui selon l'usage	non	1. 4 ans 2. oui	pas d'âge limite	non	non
SZ	trib. district : le peuple trib. pénal : le parlement	oui	oui selon l'usage ⇧ alterna	oui selon l'usage tivement ⇧	1. 4 ans 2. oui	pas d'âge limite	non	indemnité en cas de non réélection non fautive
OW	le peuple (Landsgemeinde)	oui	oui *	non	1. 4 ans 2. oui	pas d'âge limite	non	non
NW	le peuple *	oui	oui selon l'usage	non	1. 4 ans 2. oui	pas d'âge limite	non	non
GL	le peuple (Landsgemeinde)	oui	oui selon l'usage *	non	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	salaire durant 3 mois pour les présidents de tribunaux
ZG	le peuple	oui	oui selon l'usage	non	1. 4 ans 2. oui	1. 64 ans 2. non	non	non
FR	collège électoral (Conseil d'Etat + TC)	oui	à défaut de brevet lic jur + pratique	oui, ou de notaire	1. 5 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	non
SO	le peuple	oui		oui *	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	dom-int possible en cas de non réélection non fautive
BS	le peuple	oui	oui, pour le président et le vice-pr.	non	1. 6 ans 2. oui	1. 63 ans (60 **) 2. oui	non	indemnité en cas de non réélection non fautive
BL	le peuple ou le parlement	oui	oui, pour le président	non	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans (62 **) 2. non	non	non
SH	le parlement	oui	oui, selon l'usage	---	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	après 10 ans de fonction, indemnité en cas de non réélection non fautive
AR	le parlement (Kantonsrat)	oui	---	---	1. 3 ans 2. oui	pas d'âge limite	non	non
AI	le peuple (Bezirksversammlung)	oui	---	---	selon décision de l'organe de désignation (Amtszwang)	pas d'âge limite *	non	non
	* les présidents de tribunal sont élus par le parlement		* pour président de Tribunal			* à AI, la charge de juge est à temps partiel ** pour les femmes		

Ie Instance

Cantons	Organe de désignation	Conditions objectives			1. Durée de fonction 2. Reconductible	1. Age de la retraite 2. Prolongation	Inamovibilité	
		Droits civiques	Dr ou lic jur	Brevet d'avocat			Garantie	Indemnité si non-reconduction
SG	le peuple	oui	oui selon l'usage	---	1. 4 ans 2. oui	pas d'âge limite; en fait, 65 ans	non	Pension en cas de non réélection non fautive
GR	le peuple (Kreisversammlung)	oui	---	---	1. 4 ans 2. oui	pas d'âge limite	non	non
AG	le peuple	oui		oui *	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	oui, selon caisse de pension des employés
TG	le peuple	oui	oui selon l'usage	---	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans (62 **) 2. jusqu'à fin période fonction	non	indemnité de 3 mois de salaire
TI	Grand Conseil		oui ⇧ alterna	oui tivement ⇧	1. 6 ans 2. oui	1. 70 ans 2. non	non	indemnité; pension si plus de 15 ans d'activité
VD	TC	oui	oui selon l'usage	non	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. jusqu'à 70 ans	non	prestation de départ versée par caisse de pension de l'Etat
VS	TC		oui avec expérien- ce pratique ⇧ alterna	oui ou de notaire tivement ⇧	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	oui : pension selon durée d'activité
NE	le parlement	oui		oui (dans la pratique)	1. 4 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	oui
GE	le peuple (élection tacite possible)	oui		oui + expé- rience 5 ans	1. 6 ans 2. oui	1. 65 ans 2. non	non	indemnité; pension après 18 années de fonction
JU	le peuple (élection tacite possible)	oui		oui	1. 4 ans 2. oui	pas d'âge limite	non	non
			* pour président de Tribunal			** pour les femmes		

Ie Instance

Cantons	Responsabilité du juge par une action directe en réparation du dommage	Influence des partis			Autorité de surveillance
		Présentation candidature **1. initiale** **2. réélection**	**Répartition des postes de magistrats**	**Contribution au parti** **1. usuelle ou facultative** **2. montant par an**	
ZH	non	1. oui; pas de chance d'élection sans soutien d'un parti 2. théoriquement non	selon entente entre les principaux partis	1. usuelle; variable selon les partis 2. dépend des partis	Obergericht
BE	non	1. en fait, c'est la règle 2. oui, dans la règle	proportionnelle de fait	1. facultative; dans certains partis usuelle 2. inconnu	Cour suprême (Obergericht)
LU	non	1. oui 2. oui	proportionnelle de fait *	1. usuelle 2. inconnu; variable selon les partis	Obergericht
UR	non	1. oui 2. oui	proportionnelle de fait	1. inconnu 2. inconnu	Obergericht
SZ	non	1. oui, dans la règle 2. non	proportionnelle de fait	1. facultative 2. Fr. 200.- environ	Kantonsgericht
OW	non, mais droit de recours de l'Etat contre magistrat fautif	1. oui, dans la règle 2. non	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. variable selon les partis	Obergericht * et Kantonsrat
NW	non, mais droit de recours de l'Etat en cas de faute grave du magistrat	1. oui 2. non	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. variable selon les partis	Landrat (parlement)
GL	non, mais droit de recours de l'Etat en cas de faute grave du magistrat	1. oui, dans la règle 2. oui, dans la règle	proportionnelle de fait	1. dépend des partis 2. variable selon les partis	Obergericht
ZG	non	1. oui 2. oui	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. Fr. 1'000.- environ; dépend des partis	Obergericht
FR	non, mais droit de recours de l'Etat en cas de faute grave du magistrat	1. utile, mais pas indispensable 2. non	proportionnelle de fait	1. facultative 2. dépend des partis	TC
SO	non	1. oui, dans la règle 2. oui, dans la règle	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. variable selon les partis	Obergericht
BS	non	1. oui 2. oui	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. variable selon les partis	Appellationsgericht
BL	oui	1. oui, dans la règle 2. oui	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. variable selon les partis	Obergericht
SH	non, mais droit de recours de l'Etat en cas de faute grave du magistrat	1. oui, dans la règle 2. oui, dans la règle	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. variable selon les partis : Fr. 1'500.- environ	Obergericht
AR	non	1. utile, mais pas nécessaire 2. non	peu d'influence des partis dans la répartition	pas de contribution	Obergericht
AI	oui	dans la règle, pas de soutien par un parti	un seul parti dans le canton ainsi que des "groupes d'intérêts"	pas de contribution	Kantonsgericht
			* prise en considération adéquate des minorités		* surveillance de la jurisprudence

Ie Instance

Cantons	Responsabilité du juge par une action directe en réparation du dommage	Influence des partis			Autorité de surveillance
		Présentation candidature **1. initiale** **2. réélection**	**Répartition des postes de magistrats**	**Contribution au parti** **1. usuelle ou facultative** **2. montant par an**	
SG	non; action récursoire par l'Etat possible en cas de faute grave	1. oui, dans la règle 2. oui, dans la règle	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. variable selon les partis	Kantonsgericht
GR	non	1. oui 2. oui	divers partis représentés; pas de proportionnelle de fait	pas de contribution	néant
AG	non	1. oui, dans la règle 2. oui, dans la règle	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. dépend des partis	Obergericht
TG	non	1. oui 2. oui	proportionnelle de fait	1. usuelle 2. Fr. 500.- environ	Obergericht
TI	non; action récursoire de l'Etat possible en cas de faute grave	1. oui, dans la règle 2. oui, dans la règle	élection au scrutin majoritaire; divers partis représentés	1. facultative 2. Fr. 400.- à 1'800.-	Conseil de la magistrature
VD	non; action récursoire de l'Etat possible en cas de faute grave	1. non; mais appartenance politique joue un certain rôle 2. idem	divers partis représentés	1. facultative 2. inconnu	TC
VS	non; action récursoire de l'Etat possible en cas de faute grave	1. non, mais appartenance politique joue un certain rôle 2. la réélection va de soi	pas de proportionnelle de fait; plusieurs partis représentés	1. usuelle 2. Fr. 800.- environ	TC
NE	non	1. facultative 2. non	divers partis représentés	1. usuelle ou facultative 2. Fr. 500.- à 1'600.-	TC (Plenum)
GE	non	1. oui 2. oui	proportionnelle de fait	1. dans la règle 2. Fr. 800.- à 1'800.- selon les partis	Conseil supérieur de la magistrature
JU	non; mais action récursoire de l'Etat possible contre magistrat en faute	1. oui, dans la règle 2. oui, dans la règle	proportionnelle de fait	1. dans la règle 2. Fr. 500.- à 4'000.- selon les partis	TC

BERICHT Nr. 23 *9. Juli 2002*
des Staatsrats zum Postulat Nr. 015.97 Louis-Marc Perroud betreffend die Ernennung der Berufsrichter durch den Grossen Rat

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat Perroud Nr. 015.97.
Mit der am 23. September 1997 eingereichten und am 26. September 1997 begründeten Motion (TGR 1997 S. 947 und 1997 S. 1021f.) hat Grossrat Louis-Marc Perroud beantragt, die Wahl der Berufsrichter durch den Grossen Rat vornehmen zu lassen. Der Grosse Rat hat am 17. Februar 1998 diese Motion erheblich erklärt und sie gleichzeitig in ein Postulat umgewandelt (TGR 1998 S. 265ff.).

1. ZUSAMMENFASSUNG DES POSTULATS

Zur Bekräftigung seines Postulats führt Grossrat Louis-Marc Perroud an, dass das geltende System für die Wahl der Berufsrichter (d.h. der Gerichtspräsidenten, der Untersuchungsrichter, des Staatsanwaltes und des Präsidenten der Jugendstrafkammer) durch das Wahlkollegium allzu sehr die der politischen Mehrheit nahe stehenden Kandidaten begünstigt; dieses Wahlverfahren sei eine rein politische Angelegenheit, bei der im Allgemeinen zum Nachteil der Sozialdemokratischen Partei entschieden wird. Dieses Ungleichgewicht sei mit Zahlen unschwer nachzuweisen. Die Einführung der Wahl durch den Grossen Rat würde mehr Transparenz schaffen und eine ausgewogenere Berücksichtigung der verschiedenen politischen Gesinnungen in unserem Kanton herbeiführen.
In seiner Antwort vom 10. Februar 1998 (TGR 1998 S. 163) hat der Staatsrat hervorgehoben, dass das vorgeschlagene Wahlverfahren sich nachhaltig auf die Ausübung der Aufsichtsgewalt auswirken würde, und dass einige Gesetzesänderungen insbesondere hinsichtlich der disziplinarischen Verantwortlichkeit der Richter und der Haftung des Staates für diese Personen erforderlich wären.

2. SITUATION IN DEN ANDEREN KANTONEN

Zurzeit sehen zwanzig Kantone in ihrer Gesetzgebung für die Ernennung der erstinstanzlichen Richter eine Volkswahl vor. Unter den verbleibenden sechs Kantonen haben die Kantone Schaffhausen, Aargau und Neuenburg diese Aufgabe ihrem Parlament anvertraut, während die Kantone Waadt und Wallis die Zuständigkeit zur Bezeichnung der erstinstanzlichen Richter ihrem Kantonsgericht übertragen haben. Freiburg ist der einzige Kanton, der diese Befugnis einem Wahlkollegium anvertraut.
Zweiundzwanzig Kantone (darunter Freiburg) haben die Aufsicht über die erstinstanzlichen Richter ihrer oberen Gerichtsinstanz anvertraut. Die Kantone Tessin, Genf und, in einer besonderen Form, der Kanton Jura haben diese Aufgabe einem oberen Justizrat übertragen, während im Kanton Nidwalden das Parlament dafür zuständig ist. Der Kanton Graubünden schliesslich kennt keine Aufsichtsbehörde.
Eine 1997 durch die Vereinigung der schweizerischen Richterinnen und Richter erstellte Tabelle über die Rechtsstellung der Schweizer Richter liegt diesem Bericht bei. Sie enthält einen allgemeinen Überblick über die Ernennungsorgane, die erforderliche Ausbildung, die Amtsdauer, die Haftung, den Einfluss der politischen Parteien sowie über die Beaufsichtigung der erstinstanzlichen Richter in den Schweizer Kantonen.

3. DIE ZWECKMÄSSIGKEIT DES VORGESCHLAGENEN SYSTEMS

Die Mehrheit der Kantonsrichter hat sich in ihrer Stellungnahme zum Postulat für die Beibehaltung des geltenden Systems der Wahl der erstinstanzlichen Richter durch das Wahlkollegium ausgesprochen. Das Kantonsgericht ist der Ansicht, dass dank diesem Wahlverfahren den fachlichen Qualitäten der Kandidaten für das Amt eines Gerichtspräsidenten, eines Untersuchungsrichters oder eines Präsidenten der Jugendstrafkammer der Vorzug gegeben wird. Grund dafür sei die Tatsache, dass diese Personen dem Kantonsgericht im Allgemeinen besser bekannt sind. Das Kantonsgericht hält ausserdem fest, dass in den vergangenen Jahren die meisten zur Wahl stehenden Kandidaten keiner Partei angehört haben; es befürchtet daher, dass diese Vertreter verschiedener Gesinnungen bei einer Wahl durch das Parlament, die vor allem politisch ausgerichtet ist, praktisch keine Chance hätten, gewählt zu werden. Das Kantonsgericht lehnt somit ein Wahlverfahren ab, bei dem der politischen Zugehörigkeit mehr Gewicht beigemessen werden könnte als den Fähigkeiten eines Kandidaten.
Der Staatsrat hält demgegenüber das heutige System für unbefriedigend. Die von Grossrat Perroud vorgeschlagene Lösung vermag zwar die Gefahr der Politisierung der Richterwahlen nicht zu beseitigen, doch hat sie immerhin den Vorteil, dass sie das Wahlorgan auf eine breitere Basis stellt und dadurch eine bessere Vertretung der verschiedenen politischen Gesinnungen und juristischen Lehrmeinungen sowie eine grössere Transparenz gewährleistet.
In seiner Antwort auf die Motion hat der Staatsrat weitere Wahlmodi offengelassen. Er würde eine Änderung des heutigen Systems begrüssen, ist aber der Ansicht, dass eine Wahl der Berufsrichter durch das Volk – wie in den meisten übrigen Kantonen – noch besser geeignet wäre, um eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen politischen Gesinnungen in der Justiz zu gewährleisten. Der Staatsrat anerkennt im Übrigen, dass die Richter in erster Linie aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen und ihrer Fähigkeit, sich für eine effiziente und qualitativ hochstehende Justiz einzusetzen, gewählt werden sollten.

4. DIE ARBEITEN DES VERFASSUNGSRATS

Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion bereits dargelegt hat, befürwortet er eine Änderung des Wahlverfahrens für die Richter des Gerichtswesens, lässt aber offen, ob für die ständigen Richter andere Wahlverfahren in Frage kommen. Er weist darauf hin, dass Wahl der Richter durch den Grossen Rat oder durch das Volk in den im Hinblick auf die Totalrevision der Verfassung erarbeiteten Ideenheften Nr. 2 und 3 D behandelt wurde. Die Kommission 6 des Verfassungsrats, die sich mit der Thematik der Gerichtsbehörden und der Mediation befasst, hat sich im Übrigen vertieft mit dieser Frage auseinandergesetzt. Diese Kommission hat ihre Vorschläge in ihrem Schlussbericht vom Dezember 2001 bekannt gegeben.

Sie vertritt auf diesem Gebiet neue Thesen, die zu einer Entpolitisierung der Richterwahlen und dazu führen sollen, dass inskünftig die persönlichen und fachlichen Qualitäten der Kandidaten bei den Richterwahlen noch stärker zum Tragen kommen.
Die Kommission unterscheidet dabei zwischen der Wahl der Mitglieder der oberen Gerichte (Kantonsgericht und Verwaltungsgericht) und jener der erstinstanzlichen Behörden. Zusammenfassend schlägt sie vor:

– dass die Mitglieder der oberen richterlichen Behörden im Anschluss an eine Vorauswahl durch den Justizrat weiterhin durch den Grossen Rat gewählt werden;

– dass die erstinstanzlichen Richter (Gerichtspräsidenten, Untersuchungsrichter, Friedensrichter, Laienrichter und Beisitzer) durch ebendiesen Justizrat gewählt werden.

Schliesslich wird beantragt, den Staatsanwalt nach dem für die Kantonsrichter geltenden Verfahren, die Substituten des Staatsanwaltes ihrerseits nach dem für die erstinstanzlichen Richter anwendbaren Verfahren wählen zu lassen.
In Anbetracht dieser Vorschläge und des fortgeschrittenen Standes der Arbeiten des Verfassungsrats, der im Frühling 2002 den Bericht der Kommission 6 im Plenum behandelt hat, vertritt der Staatsrat die Ansicht, dass die Frage der Wahl der Berufsrichter vom Verfassungsrat behandelt werden soll. Dadurch lassen sich Mittel einsparen, und es kann vermieden werden, dass dem Grossen Rat und gegebenenfalls dem Volk noch während der laufenden Arbeiten des Verfassungsrats Verfassungsänderungen unterbreitet werden.
Im Rahmen der Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf wird der Staatsrat aber erneut zum Ausdruck bringen, dass er der Lösung einer Volkswahl der Richter den Vorzug gibt.
Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und ihn, zusammen mit dem Dossier, dem Verfassungsrat zu überweisen.

———

1. Instanz

Kantone	Ernennungsbehörde	Voraussetzungen			1. Amtsdauer 2. Erneuerung	1. Rücktrittsalter 2. Verlängerung über die Altersgrenze	Unabsetzbarkeit	
		Bürgerliche Ehrenrechte	Dr. oder lic. jur.	Anwalts-patent			Sicherheit	Entschädigung bei Nichtwiederwahl
ZH	Volkswahl	ja	nein	nein	1. 4 Jahre 2. ja, in der Regel	keine Altersgrenze üblich 65 Jahre	keine	bei unverschuldeter Nichtwiederwahl, Rente oder Zuschuss
BE	Volkswahl oder Grosser Rat	ja	nein	ja, oder eines Notars	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	Pensionsanspruch bei unverschuldeter Nichtwiederwahl
LU	Volkswahl	ja	nein	nein (rechtlich) ja (faktisch)	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	volle Pension bei unverschuldeter Nichtwiederwahl
UR	Volkswahl	ja	ja, üblicherweise	nein	1. 4 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze	keine	keine
SZ	Bezirksgerichte: Volkswahl Strafgericht: Kantonsrat	ja	faktisch ja ⇧ entweder /	faktisch ja oder ⇧	1. 4 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze	keine	bei unverschuldeter Nichtwiederwahl, Abfindung
OW	Volkswahl (Landsgemeinde)	ja	ja *	nein	1. 4 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze	keine	keine
NW	Volkswahl; Gerichtspräsidenten durch Landrat	ja	ja, üblicherweise	nein	1. 4 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze	keine	keine
GL	Volkswahl (Landsgemeinde)	ja	ja, üblicherweise *	nein	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	Besoldungsnachgenuss von drei Monaten für den Gerichtspräsidenten
ZG	Volkswahl	ja	ja, üblicherweise	nein	1. 4 Jahre 2. ja	1. 64 Jahre 2. nein	keine	keine
FR	Wahlgremium (Staatsrat + KG)	ja	mangels Anw-Patent, lic. jur. + Praxis	ja, oder eines Notars	1. 5 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	keine
SO	Volkswahl	ja		ja *	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	Schadenersatz bei unverschuldeter Nichtwiederwahl
BS	Volkswahl	ja	ja für den Präsidenten u. Vize-P.	nein	1. 6 Jahre 2. ja	1. 63 Jahre (60 **) 2. ja	keine	bei unverschuldeter Nichtwiederwahl, Abfindung
BL	Volkswahl oder Parlament	ja	ja für den Präsidenten	nein	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre (62 **) 2. nein	keine	keine
SH	Parlament (Grosser Rat)	ja	ja, üblicherweise	---	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	bei unverschuldeter Nichtwiederwahl und 10 Dienstjahren, Abgangsentschädigung
AR	Kantonsrat	ja	---	---	1. 3 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze	keine	keine
AI	Volkswahl (Bezirksversammlung)	ja	---	---	gemäss Entscheid der Ernennungsbehörde (Amtszwang)	keine Altersgrenze *	keine	keine
			* für den Gerichtspräsidenten			* in AI ist der Richter teilzeitbeschäftigt ** für Frauen		

1. Instanz

Kantone	Ernennungsbehörde	Voraussetzungen			1. Amtsdauer 2. Erneuerung	1. Rücktrittsalter 2. Verlängerung über die Altersgrenze	Unabsetzbarkeit	
		Bürgerliche Ehrenrechte	Dr. oder lic. jur.	Anwalts-patent			Sicherheit	Entschädigung bei Nichtwiederwahl
SG	Volkswahl	ja	ja, üblicher-weise	---	1. 4 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze; faktisch 65 Jahre	keine	Pension bei unverschuldeter Nichtwiederwahl
GR	Volkswahl (Kreisversammlung)	ja	---	---	1. 4 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze	keine	keine
AG	Volkswahl	ja		ja *	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	ja, gemäss Beamtenpensions-kasse
TG	Volkswahl	ja	ja, üblicher-weise	---	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre (62 **) 2. bis Ende der Amtsperiode	keine	ja, Besoldung während drei Monaten
TI	Kantonsrat		ja ⇧ entweder /	ja oder ⇧	1. 6 Jahre 2. ja	1. 70 Jahre 2. nein	keine	Entschädigung; Pension nach 15 Dienstjahren
VD	Kantonsgericht	ja	ja, üblicher-weise	nein	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. bis 70 Jahre	keine	Abgangsentschädigung bezahlt durch die Pensionskasse
VS	Kantonsgericht		ja, mit Erfah-rung ⇧ entweder /	ja, oder eines Notars oder ⇧	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	ja : Pension entsprechend Anzahl der Dienstjahren
NE	Parlament	ja		ja (in der Tat)	1. 4 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	ja
GE	Volkswahl (stillschwei-gende Wahl möglich)	ja		ja + 5 jährige Praxis	1. 6 Jahre 2. ja	1. 65 Jahre 2. nein	keine	Entschädigung; Pension nach 18 Dienstjahren
JU	Volkswahl (stillschwei-gende Wahl möglich)	ja		ja	1. 4 Jahre 2. ja	keine Altersgrenze	keine	keine
			* für den Gerichtspräsidenten			** für Frauen		

1. Instanz

Kantone	Direkte Haftung des Richters	Vorschlagsrecht der Parteien			Aufsichtsbehörde
		Vorschlag der Kandidaten **1. bei der ersten Wahl** **2. bei Wiederwahl**	**Aufteilung der Richterstellen**	**Beiträge an die Partei** **1. üblich oder freiwillig** **2. Jahresbeitrag**	
ZH	keine	1. ja; keine Chancen ohne Parteiunterstützung 2. theoretisch nicht	gemäss Einigung zwischen der Hauptparteien	1. üblich; je nach Partei 2. je nach Partei	Obergericht
BE	keine	1. ja, notwendig in der Regel 2. ja, in der Regel	freiwilliger Proporz	1. freiwillig, in verschiedenen Parteien üblich 2. unbekannt	Obergericht
LU	keine	1. ja 2. ja	freiwilliger Proporz *	1. üblich 2. unbekannt; je nach Partei	Obergericht
UR	keine	1. ja 2. ja	freiwilliger Proporz	1. unbekannt 2. unbekannt	Obergericht
SZ	keine	1. ja, in der Regel 2. nein	freiwilliger Proporz	1. freiwillig 2. ca. Fr. 200.-	Kantonsgericht
OW	nein; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. ja, in der Regel 2. nein	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei	Obergericht * / Kantonsrat
NW	nein; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. ja 2. nein	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei	Landrat
GL	nein; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. ja, in der Regel 2. ja, in der Regel	freiwilliger Proporz	1. je nach Partei 2. je nach Partei	Obergericht
ZG	keine	1. ja 2. ja	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. ca. Fr. 1'000.-; je nach Partei	Obergericht
FR	nein; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. nützlich, aber nicht notwendig 2. nein	freiwilliger Proporz	1. freiwillig 2. je nach Partei	Kantonsgericht
SO	keine	1. ja, in der Regel 2. ja, in der Regel	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei	Obergericht
BS	keine	1. ja 2. ja	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei	Appellationsgericht
BL	ja	1. ja, in der Regel 2. ja	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei	Obergericht
SH	nein; Rückgriffsrecht bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit	1. ja, in der Regel 2. ja, in der Regel	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei : ca. Fr. 1'500.-	Obergericht
AR	keine	1. nützlich, aber nicht notwendig 2. nein	wenig Einfluss der Parteien in der Aufteilung	kein Beitrag	Obergericht
AI	ja	in der Regel, keine Unterstützung durch eine Partei	eine einzige Partei im Kanton und Interessengruppen	kein Beitrag	Kantonsgericht
			* i.S. angemessener Berücksichtigung politischen Minderheiten		* Rechtsprechungsaufsicht

1. Instanz

Kantone	Direkte Haftung des Richters	Vorschlagsrecht der Parteien			Aufsichtsbehörde
		Vorschlag der Kandidaten **1. bei der ersten Wahl** **2. bei Wiederwahl**	**Aufteilung der Richterstellen**	**Beiträge an die Partei** **1. üblich oder freiwillig** **2. Jahresbeitrag**	
SG	nein; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. ja, in der Regel 2. ja, in der Regel	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei	Kantonsgericht
GR	keine	1. ja 2. ja	kein Proporz; verschiedene Parteien sind vertreten	kein Beitrag	keine
AG	keine	1. ja, in der Regel 2. ja, in der Regel	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. je nach Partei	Obergericht
TG	keine	1. ja 2. ja	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. ca. Fr. 500.-	Obergericht
TI	keine; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. ja, in der Regel 2. ja, in der Regel	Wahl nach Stimmenmehrheit: verschiedene Parteien sind vertreten	1. freiwillig 2. Fr. 400.- bis 1'800.-	Conseil de la magistrature
VD	keine; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. nein; aber politische Zugehörigkeit spielt eine gewisse Rolle. 2. dito	verschiedene Parteien sind vertreten	1. freiwillig 2. unbekannt	Kantonsgericht
VS	keine; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. nein; aber politische Zugehörigkeit spielt eine gewisse Rolle 2. dito	kein Proporz; verschiedene Parteien sind vertreten	1. üblich 2. ca. Fr. 800.-	Kantonsgericht
NE	keine	1. fakultativ 2. nein	verschiedene Parteien sind vertreten	1. üblich / freiwillig 2. Fr. 500.- bis 1'600.-	Kantonsgericht (Plenum)
GE	keine	1. ja 2. ja	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. Fr. 800.- bis 1'800.- je nach Partei	Conseil supérieur de la magistrature
JU	keine; Regressrecht des Staates bei grober Fahrlässigkeit des Richters	1. ja, in der Regel 2. ja, in der Regel	freiwilliger Proporz	1. üblich 2. Fr. 500.- bis 4'000.- je nach Partei	Kantonsgericht