



September 2013 – Nr. 2 – 16. Jahrgang
Septembre 2013 – No. 2 – 16^{ème} année
Settembre 2013 – No. 2 – 16^o anno

PARLAMENT PARLEMENT PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

Wahl von Richtern und Richterinnen durch das Parlament
Elections des juges par le Parlement

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

**Im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Qualität:
Änderungen des Parlamentsrechts des Bundes**

Kanton Bern – Neues Parlamentsrecht

**4. Forum der Parlamentsdienste der Schweizerischen Gesellschaft
für Parlamentsfragen (SGP) in Aarau**



Editorial: Wahl von Richtern und Richterinnen durch das Parlament 1

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL TEMA

L'élection des juges entre tradition démocratique et exigences de l'Etat de droit
Pascal Mahon / Roxane Schaller 3

Richterwahlen im Kanton Zürich – ein Erfahrungsbericht
Markus Notter 20

Richterwahlen durch das Parlament: Erfahrungen aus dem Kanton Bern
Sandra Lagger-Deutsch 25

Election des membres du pouvoir judiciaire par le Grand Conseil du canton de Fribourg. Quel constat ?
Samuel Jodry 32

Vorbereitung der Wahlen von Richterinnen und Richtern durch das Parlament des Kantons Aargau
Adrian Schmid 37

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Qualität: Änderungen des Parlamentsrechts des Bundes
Martin Graf 41

Kanton Bern – Neues Parlamentsrecht
Patrick Trees / Christina Bundi Caldeleri / Céline Baumgartner 45

4. Forum der Parlamentsdienste der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) in Aarau
Dorothea Förster / Maja Jenni 58

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti 67

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente): <http://www.sgp-ssp.net>
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux): <http://www.sgp-ssp.net>

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07

Sekretariat und Vertrieb: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04

Redaktionschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 2013.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@parl.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tél. 043 259 20 07

Secrétariat et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tél. 031 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 031 322 98 04
Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2013.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società: Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Tel. 043 259 20 07

Segretariato e distribuzione: Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tel. 031 322 98 04
Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 2013.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@parl.admin.ch).



Wahl von Richtern und Richterinnen durch das Parlament

Die Wahl von Richterinnen und Richtern ist eines der wichtigsten Personalgeschäfte der Parlamente. Nach strengen Proporzberechnungen werden die Richterämter unter den politischen Parteien verteilt. War bis in die 90iger-Jahre die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten eine Aufgabe der politischen Parteien, so verschiebt sich diese Aufgabe seit zirka 15–20 Jahren kontinuierlich in den Aufgabenbereich der parlamentarischen Organe. Insbesondere die mediale und politische Öffentlichkeit stellt mit Blick auf die «richterlichen Unabhängigkeit» immer höhere Ansprüche an die Auswahl der Richterinnen und Richter und an die Transparenz des Auswahlverfahrens. Die Parlamente sehen sich vermehrt mit modernen Personalrekrutierungsmethoden konfrontiert, wie beispielsweise die Durchführung von Eignungsprüfungen, Assessments und Sicherheitsüberprüfungen und manchmal flammt sogar wieder Kritik auf, ob die Parlamente das geeignete Gremium für diese Aufgabe seien. Schlagzeilen, wie «Intrigantenstadl» des Tages-Anzeigers aus dem Jahr 2012 werfen kein gutes Licht auf die Aufgabenerfüllung einzelner Parlamente und ziehen die Verbindung zwischen Politik und Justiz in Zweifel.

Bereits in der Märzausgabe des Mitteilungsblattes aus dem Jahr 2005 befasste sich die SGP mit dem Thema Richterwahlen. Regina Kiener unterstrich in ihrem Editorial, dass die Wahl der Richterinnen und Richter durch die Exekutive in der Schweiz schlicht kein Thema ist. Geht es doch darum, den obersten staatlichen Organen die höchst mögliche demokratische Legitimation zu geben. Die Richterinnen und Richter müs-

sen die Fähigkeit und Möglichkeit haben, auch unbequeme Entscheidungen zu treffen, mit denen sie im Widerspruch zu ihrem Wahlkörper stehen. Und Hansjörg Seiler ergänzt in der gleichen Nummer mit der Aussage: «Würde man die Unabhängigkeit der Justiz als Unabhängigkeit von der Politik verstehen, so wäre dies das Ende des verfassungsrechtlich verankerten Legalitätsprinzips und das Ende des demokratischen Rechtsstaates».



Abgesehen von der staatspolitischen Dogmatik ist festzuhalten, dass eine Wahl immer eine menschliche Komponente hat, und zwar unabhängig davon, wer nun die obersten Gerichte wählt, wie beispielsweise ein speziell dafür kreierte Gremium, die Regierungen oder die Parlamente. Wahlen sind auch emotionale Entscheidungen und sind durch die Intuition bestimmt. Es geht darum, Vertrauen in eine Person zu haben. Für diese Form von Entscheidungen bleiben professionelle oder technische Methoden ein Hilfsmittel.

Die Unvollkommenheit ist in Kauf zu nehmen. Dafür ist der Gesetzgeber gefordert, ein Auswahlverfahren zu gestalten, welches Fehler auffangen und korrigieren kann und das es den Richterinnen und Richtern erlaubt, ihre richterliche Unabhängigkeit zu wahren. Diese richterliche Unabhängigkeit ist umso grösser, je höher die demokratische Legitimation der Richterinnen und Richter ist.

Doch wie hat der Gesetzgeber diese Aufgabe in den letzten acht Jahren gemeistert? Prof. Pascal Mahon und Roxane Schaller geben einleitend einen Überblick über die verschiedenen Systeme in den Kantonen sowie über die diversen Lehrmeinungen pro und contra Richterwahl durch das Parlament. Markus Notter zeigt, wie sich das neue Verfahren im Kanton Zürich etabliert hat. Als ehemaliger Regierungsrat gibt seine Aussensicht interessante Einblicke in die heutige Zürcher Politik. Er ortet Handlungsbedarf allenfalls bei der Koordination zwischen zuständigen Kommissionen im Kantonsrat und ist skeptisch gegenüber der Parteibindung der Richter und Richterinnen. Der von Samuel Jordy interviewte Kantonsrichter wertet die ersten Erfahrungen mit dem Wahlverfahren im Kanton Fribourg sehr positiv. Gleichwohl sieht auch er Revisionsbedarf, z.B. dass der «Conseil de la magistrature» zukünftig die Eignungsprüfung wahrnimmt. Dies wirft grundsätzlich die Frage auf, ob es nicht angezeigt wäre, eine im ganzen Land geltende Eignungsprüfung für Richterinnen und Richter einzuführen, wie sie auch andere Länder kennen. In diese Richtung tendiert das Verfahren im Kanton Bern, nach welchem die Justizkommission für die Beurteilung der fachlichen Qualifikation der Kandidatinnen und Kandidaten die Stellungnahmen der Gerichte, der Staatsanwaltschaft und des Anwaltsverbandes einholt. In ihrer Darstellung zum Wahlprozedere im Kanton Bern kann Sandra Lagger-Deutsch bislang nur positive Erfahrungen mit dem Parlament als Wahlorgan der Justizbehörden verzeichnen. Auch im Kanton Aargau wird das Präsidium der Justizleitung im Eignungsverfahren miteinbezogen. Der Kanton Aargau geht, wie Adrian Schmid zeigt, sogar so weit, dass allenfalls ein Assessment durchgeführt wird.

Einmal mehr zeigt das Mitteilungsblatt, wie unterschiedlich die Verfahren in den Kantonen sind. Diese Vielfalt ist eine staatspolitische Bereicherung. Das Mitteilungsblatt bietet die Möglichkeit, die Systeme zu vergleichen und die Erfahrungen aus anderen Gemeinwesen im eigenen zweckmässig einzubringen.

Es freut mich, Ihnen im Namen des Vorstandes das Mitteilungsblatt in einem neuen, handlicheren und moderneren Format präsentieren zu dürfen. Die übersichtliche Gestaltung soll einen höheren Lesegenuss ermöglichen. Zudem passt das Mitteilungsblatt nun auch in kleinere Taschen und Mappen. Die Zusammenarbeit mit dem Dike-Verlag gewährleistet für die Zukunft, dass das Mitteilungsblatt professionell gestaltet wird. Im dem Sinne möchte ich mich von Ihnen als Sekretär der Gesellschaft verabschieden und bedanke mich ganz herzlich für die Zusammenarbeit und das Vertrauen, dass Sie mir all die Jahre entgegengebracht haben.

Moritz von Wyss
Sekretär SGP/SSP



L'élection des juges entre tradition démocratique et exigences de l'Etat de droit

Pascal Mahon et Roxane Schaller
professeur et assistante à l'Université
de Neuchâtel

1. Introduction

En Suisse, les juges sont désignés, en règle générale, par la voie de l'élection, par un organe politique, le peuple ou le Parlement, pour une période de durée déterminée – plus ou moins longue –, avec réélection, sur la base d'une présentation des candidats par les partis politiques.

Ce mode de désignation des magistrats, qui singularise la Suisse en comparaison internationale, représente une tradition du système constitutionnel et judiciaire de la Suisse moderne. L'élection par le peuple ou le Parlement permet à tout magistrat qui exerce le pouvoir judiciaire d'avoir – comme les titulaires des deux autres pouvoirs – une claire légitimité démocratique. Ce système électif est fortement ancré dans les institutions et les mentalités du pays et il semble aujourd'hui encore difficilement imaginable, pour beaucoup, qu'un juge puisse être élu sans avoir été proposé par un parti, selon une clef de répartition « politique » préétablie¹.

Pourtant, en doctrine, ce système est discuté. Vivement critiqué par les uns, qui le jugent inconstitutionnel², il est ardemment

défendu par les autres³. Surtout, il surprend ou étonne à l'étranger, ainsi qu'au sein de certaines institutions internationales, où il est parfois considéré comme ne répondant pas aux exigences d'indépendance de la justice. Pour reprendre les termes de Dick Marty, il « suscite une stupéfaction générale lorsqu'on l'expose à des juristes ou à des parlementaires étrangers », voire « scandalise la plupart des observateurs étrangers »⁴.

La présente contribution, qui s'inspire largement d'un texte publié récemment par les mêmes auteurs dans la *Richterzeitung*, sur le système de la réélection des magistrats⁵, a pour objet de proposer un bref résumé de la situation en matière d'élection en Suisse, puis de revenir tout aussi brièvement sur la comparaison avec les « standards » internationaux et les systèmes applicables dans d'autres pays ainsi que sur le débat relatif à l'élection dans la doctrine, avant de présenter, dans les grandes tendances, les modifications apportées récemment au système de l'élection, tant par la Confédération que dans les cantons, afin de « dépolitiser » dans une certaine mesure la procédure de recrutement et de sélection des magistrats de l'ordre judiciaire.

cédures de désignation des juges, tous deux *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2006/3. La contribution de BORGHI avait dans un premier temps été publiée en 2004, dans un ouvrage intitulé « L'indipendenza del giudice nell'ambito della procedura di elezione », Bâle/Bellinzzone, 2004.

³ Voir notamment HANSJÖRG SEILER, Richter als Parteivertreter, ainsi que PETER ALBRECHT, Richter als (politischer) Parteivertreter, tous deux *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2006/3.

⁴ MARTY, précité (note 1), RZ 3.

⁵ PASCAL MAHON/ROXANE SCHALLER, Le système de réélection des juges : évidence démocratique ou épée de Damoclès ?, *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1.

¹ DICK MARTY, Tentatives de déstabilisation portées à l'image de la justice : que faire ?, *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2006/4, RZ 3.

² Voir notamment MARCO BORGHI, Incostituzionalità dell'ingerenza dei partiti, ainsi que TIZIANO BALMELLI, Quelques remarques sur l'exigence de réformer les pro-

2. Bref panorama en matière d'élection des juges en Suisse

Repris du texte publié dans la *Richterzeitung*, le panorama de la situation présenté ici consiste en une mise à jour des informations qui avaient déjà été publiées, il y a quelques années, par d'autres auteurs, notamment par Pierre Zappelli. Dans une contribution parue en 2008⁶, celui-ci comparait lui-même déjà la situation de 2008 à celle de 1994. La mise à jour de ces données permet ainsi, à travers la comparaison dans le temps, de dégager quelques tendances de l'évolution. Nous avons établi et publié, à cet effet, dans la *Richterzeitung*⁷, un tableau des systèmes de désignation des magistrats pour les juges de première et de seconde instance dans tous les cantons suisses ; ce tableau, qui indique également les sources constitutionnelles et légales de ces systèmes, est repris en annexe à la présente contribution et nous en synthétisons ci-après les éléments essentiels, s'agissant du mode de désignation et de la durée de fonction⁸.

Dans la très grande majorité des cantons, 24 sur 26, les juges de première instance sont élus par une autorité politique, à savoir le peuple, dans 15 cantons (contre 19 en 1994⁹), ou le Parlement, dans 9 cantons

(4 en 1994¹⁰). C'est également le Parlement fédéral qui élit les juges des différents tribunaux fédéraux¹¹. Dans deux cantons, Vaud et Valais, les magistrats des instances inférieures sont désignés par le Tribunal cantonal (c'était déjà le cas en 1994¹²).

En ce qui concerne les juges de seconde instance, c'est-à-dire les juges du Tribunal cantonal, ils sont élus par le peuple dans 8 cantons et par le Parlement dans 18 cantons (ces chiffres étaient respectivement de 10 et 16 en 1994¹³).

L'intervention d'une autorité de préavis plus ou moins indépendante de l'organe (politique) d'élection est prévue dans une quinzaine de cantons ainsi qu'au plan fédéral. Il peut s'agir par exemple d'un conseil de la magistrature, d'un conseil de surveillance ou encore d'une commission judiciaire. On reviendra plus loin sur ces diverses figures. A une exception près, dans tous les cantons, comme au niveau fédéral, les juges sont élus pour une durée déterminée, durée qui varie toutefois considérablement d'un canton à l'autre.

Pour les juges de première instance, elle varie entre deux et dix ans. Elle est de deux ans dans un canton, de quatre ans dans un peu plus de la moitié des cantons (14 cantons), cinq ans dans deux cantons, six ans dans sept cantons ainsi que pour les tribunaux fédéraux, et dix ans dans un canton.

⁶ PIERRE ZAPPELLI, Le juge et le politique, en particulier la question de l'élection, in : Der Richter und sein Bild : wie sehen wir uns – wie werden wir gesehen ?, Berne 2008, pp. 83–121, 90.

⁷ Voir l'annexe à la contribution de MAHON/SCHALLER, précitée (note 5), in : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1.

⁸ Sont prises en compte la nouvelle Constitution de Schwyz, du 24 novembre 2010, acceptée le 15 mai 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (message du 15 août 2012 concernant la garantie de la Constitution du canton de Schwyz, FF 2012 7331–7356), ainsi que celle de Genève, du 14 octobre 2012, en vigueur dès le 1^{er} juin 2013.

⁹ ZAPPELLI, précité (note 6), p. 85.

¹⁰ ZAPPELLI, précité (note 6), pp. 85–86. A noter que dans le canton de Fribourg, l'élection des juges de première instance était confiée alors à un collège électoral composé des 7 membres du gouvernement et des 7 membres du Tribunal cantonal, et ce jusqu'en juillet 2007 ; voir ANTOINETTE DE WECK, Election, réélection et surveillance : rencontre des pouvoirs judiciaire et politique, in : Justice – Justiz – Giustizia 2008/4, RZ 17. Aujourd'hui l'élection relève de la compétence du Parlement. Sur la spécificité du système fribourgeois, voir plus bas, dans le texte.

¹¹ Voir les articles 168 al. 1 de la Constitution, 5 al. 1 LTF (RS 173.110), 5 al. 1 LTAF (RS 173.32), 9 al. 1 LTBF (RS 173.41) et 42 al. 1 LOAP (RS 173.71).

¹² ZAPPELLI, précité (note 6), pp. 85–86.

¹³ ZAPPELLI, précité (note 6), p. 86.

La durée de fonction des juges de seconde instance, c'est-à-dire des juges du Tribunal cantonal, est en général la même que celle des magistrats de première instance, sauf dans un canton, Appenzell Rhodes-Intérieures, où elle est plus courte (un an, contre deux pour les juges de première instance).

Seul le canton de Fribourg fait exception au principe de l'élection des juges pour une durée déterminée : ses juges sont élus, depuis le 1^{er} janvier 2008 – c'était une des innovations majeures de la nouvelle Constitution cantonale adoptée le 16 mai 2004 et entrée en vigueur, pour cet aspect, en 2008 –, pour une durée indéterminée¹⁴. Tous les cantons, à l'exception de Fribourg, prévoient une procédure de réélection des juges de première et deuxième instance au terme de la durée de leur mandat (qui, comme on l'a vu, varie entre un et dix ans). Il en va de même pour les juges des tribunaux fédéraux.

Il ressort de ce qui précède que la procédure d'élection des juges dans les cantons suisses est restée largement stable et n'a connu que peu de changements au cours des dernières années. On peut tout de même constater une légère tendance, qui a touché plusieurs cantons, au transfert de la compétence d'élire les juges du peuple au Parlement. Il n'en demeure pas moins que l'élection par le peuple reste majoritaire, en première instance au moins¹⁵.

¹⁴ Voir les articles 103 et 121 al. 2 de la nouvelle Constitution, ainsi que, pour l'entrée en vigueur, son art. 152 al. 3, let. c (RSF 10.1). Voir aussi, maintenant, l'art. 6 al. 1 de la nouvelle loi sur la justice (LJ), du 31 mai 2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 (RSF 130.1), dont l'al. 3 prévoit en outre une limite d'âge, à 65 ans, pour les juges professionnels.

¹⁵ On notera qu'après avoir semblé vouloir l'abandonner, l'Assemblée constituante genevoise a finalement maintenu le système de l'élection populaire ; voir les articles 52 al. 1, let. c, et 122 de la Constitution du 14 octobre 2012 (RSG A 2 00). L'art. 122 al. 2 permet toutefois à la loi de prévoir l'élection des magistrats par le Grand Conseil

Une deuxième tendance paraît résider dans l'augmentation de la durée de fonction des magistrats, c'est-à-dire l'accroissement de l'intervalle entre les réélections, ce qui semble aller dans le sens d'une meilleure indépendance des magistrats, plusieurs cantons étant passés à cinq ou six ans, voire dix ans, alors que beaucoup étaient encore à trois ou, en majorité, quatre ans en 1994¹⁶. Un canton a maintenu au contraire des durées très courtes (un et deux ans).

En troisième lieu, on peut constater aussi, tant dans certains cantons qu'au plan fédéral, des tentatives d'« objectiver », de « dépolitiser » ou encore de « professionnaliser » la procédure de sélection et d'élection des magistrats, notamment par la création d'instances « neutres », ou non politiques, chargées d'examiner les candidatures ou de préavisier l'élection. Comme indiqué, nous y reviendrons.

3. Comparaison internationale et débat en doctrine

Ainsi qu'on l'a relevé en introduction, le mode de désignation des juges généralement connu en Suisse – leur élection par un organe politique, le peuple ou le Parlement, pour une période déterminée, et l'influence souvent décisive des partis politiques dans ce contexte – surprend à l'étranger et se situe assez clairement en porte-à-faux des recommandations en la matière au niveau international. De plus, il fait depuis quelques années débat en Suisse même, notamment au sein de la doctrine juridique.

« [e]n dehors des élections générales et de la création de nouvelles juridictions ».

¹⁶ Comparer KARL SPÜHLER, *Die Richter und die Politik : die Wahlart der Richter und ihre Unabhängigkeit gegenüber politischen Gewalten*, in : RJB 130 (1994), pp. 28–37, 33–34.

3.1. Recommandations internationales et droit comparé

S'agissant du niveau international – et sans pouvoir entrer ici dans le détail, faute de place¹⁷ –, on se bornera à signaler que sont apparus et se sont multipliés au plan international, au cours des vingt dernières années, diverses recommandations et autres ensembles de règles et principes qui traitent du statut des magistrats de l'ordre judiciaire et de leur indépendance, notamment en relation avec leur mode de désignation. Relevant généralement de la catégorie des sources non contraignantes du droit international – de la *soft law* –, ces règles et principes sont d'une grande hétérogénéité, tant en ce qui concerne les organisations internationales dont ils émanent que leur champ d'application et, dans une moindre mesure, leur force contraignante. Tous ont cependant en commun leur souci de promouvoir ou renforcer l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire, notamment à l'égard du pouvoir politique, et de « dépolitiser » de la manière la plus complète possible le statut du juge, spécialement la procédure de sélection et de désignation des magistrats. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, il s'agit de veiller à ce que toute « décision concernant la carrière professionnelle des juges [repose] sur des critères objectifs, et [que] la sélection et la carrière des juges [se fondent] sur le mérite, eu égard à leur qualification, leur intégrité, leur compétence et leur efficacité », et que l'« autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges [soit] indépendante du gouvernement et de l'administration » (pour être confiée au pouvoir judiciaire lui-

même)¹⁸. Ou encore : que soit prévue, pour toute décision affectant notamment la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge, « l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs » (ch. 1.3) et qu'il soit exclu « qu'un candidat ou une candidate puissent être écartés sur une considération déterminante tenant à leur sexe, à leur origine ethnique ou sociale ainsi qu'à leurs opinions philosophiques et politiques et à leurs convictions religieuses », étant entendu que « lorsque le recrutement s'effectue pour une durée limitée pouvant être renouvelée, la décision de ne pas nommer définitivement ou de ne pas renouveler ne peut être prise que par l'instance indépendante visée au point 1.3 ou sur sa proposition ou sa recommandation ou avec son accord ou après son avis »¹⁹. Enfin : que le juge doit en principe être désigné « sans limitation de durée ou pour une période limitée dans des conditions déterminées, sous réserve que cela ne puisse compromettre l'indépendance de la justice », étant précisé que le « recrutement et chacune des nominations du juge doivent se faire selon des critères objectifs et transparents fondés sur la capacité professionnelle. Lorsque cela n'est pas déjà assuré par d'autres voies résultant d'une tradition établie et éprouvée, le choix doit être assuré par un organe

¹⁸ Recommandation R (94) 12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, du 13 octobre 1994, principe 1, ch. 2, let. c.

¹⁹ Charte européenne sur le statut des juges, document informel adopté lors d'une réunion multilatérale organisée dans le cadre du Conseil de l'Europe, les 8-10 juillet 1998, chiffres 1.3, 2.1 et 3.3.

¹⁷ Voir, pour plus de détails, notre contribution, précitée (note 5), *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1, RZ 44-56.

indépendant comportant une part substantielle et représentative de juges »^{20, 21}.

Même s'ils n'ont pas force contraignante, ces textes dénotent un souci de « dépolitisation » la plus complète possible du statut du juge, de sa procédure de sélection et de désignation, souci qui entraîne une relative incompréhension du système suisse à l'étranger, sans toutefois que ce système soit condamné en tant que tel (comme on le verra encore).

Cette incompréhension est renforcée par le fait que, comme le montre un bref examen de droit comparé, on peut constater que dans la plupart des pays, les modes de désignation des juges suivent plus ou moins les procédures prônées par ces standards internationaux.

Toujours sans pouvoir entrer dans le détail²², on peut en effet relever que dans la très grande majorité des Etats, les juges du siège sont désignés à vie et déclarés inamovibles, avec parfois une période probatoire ou d'essai. Tel est le cas, selon une étude de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, datant de 2012, dans 43 des 47 Etats du Conseil de l'Europe, dans lesquels le mandat des juges n'est pas limité dans le temps, sous réserve de l'âge légal de la retraite²³. Ces juges sont le plus souvent désignés formellement par le Chef de l'Etat, parfois par le Ministère de la justice, mais il est fréquent qu'un organe composé de juges – parfois en minorité –

participe à leur sélection et à leur désignation et/ou à la gestion des carrières. Seuls quelques pays connaissent, à l'instar de la Suisse, un système de désignation différent de la désignation à vie pour les juges de base²⁴.

Un mode différent de la désignation à vie est parfois adopté aussi pour les juges des tribunaux supérieurs, spécialement des cours constitutionnelles, ainsi d'ailleurs que certaines cours internationales, mode qui prévoit une désignation, souvent par élection, pour une durée déterminée, parfois renouvelable²⁵, mais souvent non renouvelable, de manière à garantir la plus grande indépendance possible. Tel est le cas par exemple en Allemagne pour les seize juges du *Bundesverfassungsgericht*, qui sont élus pour moitié par chacune des deux Chambres du Parlement fédéral (Bundestag et Bundesrat), pour une durée de douze ans, non renouvelable²⁶. Le système est le même pour la Cour européenne des droits de l'homme, dont les juges sont désormais élus pour une seule période, de neuf ans²⁷, cela précisément afin d'assurer

²⁴ Dans le cadre du Conseil de l'Europe, seuls trois pays connaissent un système dans lequel les juges sont désignés pour une durée limitée, avec réélection ou confirmation périodique de la nomination : Andorre, la Lettonie et l'Irlande du Nord (étude CEPEJ, précitée [note 23], pp. 287–288). Dans plusieurs Etats fédérés américains, également, les juges sont élus par le peuple ou le Parlement, ou sont désignés par le Gouverneur mais confirmés par élection populaire, pour des périodes allant de 6 à 15 ans (cf. notamment LAURENT MAYALI, La sélection des juges aux Etats-Unis, in : KRYNEN JACQUES [dir.], *L'élection des juges*, Paris 1999, pp. 253–278).

²⁵ C'était le cas pour la Cour européenne des droits de l'homme, dont les juges étaient élus pour une première période de six ans, renouvelable, cela jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, soit jusqu'au 31 mai 2010. C'est le cas aussi des juges de la Cour de justice de l'Union européenne, qui sont désignés pour un mandat de six ans, renouvelable.

²⁶ Voir l'art. 94 *Grundgesetz*, ainsi que l'art. 4 de la loi sur la Cour constitutionnelle, du 12 mars 1951 (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, BVerfGG*).

²⁷ Voir l'art. 23 CEDH, dans sa version modifiée par le Protocole n° 14, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2010.

²⁰ Statut universel du juge de l'Union internationale des magistrats (UIM), du 17 novembre 1999, art. 8 § 2 et art. 9.

²¹ Pour d'autres exemples, voir notre contribution, précitée (note 5), in : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1, RZ 44–50.

²² Là aussi, voir, pour plus de détails, notre contribution, précitée (note 5), in : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1, RZ 51–56.

²³ Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), *Systèmes judiciaires européens (édition 2012, données 2010), Efficacité et qualité de la justice*, Strasbourg, 2012, pp. 287–288.

une plus grande indépendance. S'il garantit l'indépendance, ce mode de désignation ne semble guère envisageable pour l'ensemble des tribunaux, dans la mesure où il s'adresse à des juges ou des candidats qui ont déjà un certain âge ou dont la reconversion à l'issue de leur mandat n'est pas trop problématique²⁸.

On mentionnera encore que dans de nombreux pays – et c'est là une autre différence fondamentale avec la Suisse²⁹ –, la (première) désignation comme magistrat fait suite à une période de formation obligatoire. C'est le cas dans 41 des Etats membres du Conseil de l'Europe, avec des durées de formation variables, mais parfois assez importantes, souvent de plusieurs années, que ce soit à travers une Ecole de la magistrature, comme en France ou en Espagne, par exemple, ou à travers diverses périodes de stages, comme au Danemark, en Finlande ou en Pologne³⁰.

3.2. Discussions en doctrine

La confrontation avec les recommandations et standards internationaux et la comparaison internationale ont contribué à une mise en discussion, au cours des dernières décennies, du système de désignation des magistrats en Suisse même, notamment chez les principaux intéressés, les juges, mais aussi au sein de la doctrine juridique. Et les débats sont parfois assez virulents. Dans l'ensemble, même s'il est parfois fortement contesté, le mode de désignation traditionnel reste cependant assez généralement admis. Il est considéré comme garantissant au citoyen que les juges seront représentatifs des différentes tendances

politiques présentes dans la société, du moins de celles qui constituent le Parlement³¹.

Ce mode de désignation des juges par l'élection, par le peuple ou le législatif, est dès lors aujourd'hui encore soutenu par de nombreux auteurs, notamment parmi les magistrats de l'ordre judiciaire eux-mêmes, qui estiment qu'il procure au troisième pouvoir – au même titre qu'aux deux autres – à la fois la légitimité démocratique et la transparence dont il a besoin. Ainsi Philippe Abravanel note-t-il par exemple qu'« il n'est pas mauvais qu'un juge supérieur et, notamment un juge constitutionnel, ait une appartenance politique connue plutôt qu'une sympathie occulte. A partir d'un certain degré de juridiction tout au moins, un jugement est un acte politique. Or, il n'existe pas de juge aseptique. Il est donc préférable qu'avant de promouvoir un juge de cour supérieure on connaisse sa famille politique, ce qui permet une répartition proportionnelle des magistrats siégeant en collège »³². De même, selon Peter Albrecht, l'indépendance des tribunaux n'est pas remise en question du seul fait de la forte influence des partis politiques dans l'élection des juges. Le système suisse permet au moins, grâce à sa transparence, un meilleur contrôle de l'influence politique sur l'élection des juges³³. Mihaela Amos Pignet ajoute que l'élection par un organe législatif ou par le peuple garantit un certain pluralisme d'idées dans l'exercice de la justice et contribue à la légitimation des jugements ainsi qu'à leur acceptation au sein de la population. Le juge doit non seulement avoir une légitimation démocratique

²⁸ Pour plus de détails sur ces points, voir MAHON/SCHALLER, précitées (note 5), RZ 55.

²⁹ Sur cette différence, voir notre contribution, précitée (note 5), *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1, RZ 56.

³⁰ Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), précitée (note 23), pp. 264–265.

³¹ DE WECK, précitée (note 10), RZ 10. Voir aussi les auteurs cités dans l'introduction, qui défendent ce système ou, au contraire, le critiquent vivement.

³² PHILIPPE ABRAVANEL, La déontologie du juge, *in* : AJP 4/1994, pp. 421–425, 422.

³³ ALBRECHT, précité (note 3), RZ 16.

tique mais aussi exprimer la diversité des sensibilités politiques présentes dans la société³⁴.

Il paraît donc légitime, pour ces auteurs, de se renseigner sur une personne avant qu'elle ne soit élue à une charge judiciaire, et notamment de connaître sa sensibilité politique, voire de la désigner en fonction de critères politiques, de manière à garantir une certaine « répartition », politique, justement, des sièges.

A l'inverse, le système traditionnel de l'élection des juges est vivement critiqué précisément en ce qu'il se caractérise par un lien étroit, nécessaire ou obligatoire, même, entre un candidat au poste de magistrat et le parti auquel il est affilié et/ou qui soutient sa candidature. Ainsi pour certains auteurs, en particulier Marco Borghi, ce système est non seulement contraire à toute éthique, mais il est également, à plusieurs égards, inconstitutionnel³⁵, ne serait-ce que parce que le « monopole » des partis politiques en matière de recrutement et de droit de proposition, et l'exclusion qui en résulte des candidats qui n'appartiennent pas à un parti – ou ne sont pas soutenus par un parti –, violent l'interdiction des discriminations et la liberté d'association (négative), ainsi que les droits politiques (droit d'éligibilité) de ces candidats³⁶, en plus de l'indépendance

du pouvoir judiciaire et de la garantie d'un tribunal indépendant et impartial. Pour cet auteur, le fait que ce système d'élection (et de réélection) des magistrats repose sur plus d'un siècle de pratique et sur une tradition plus ancienne encore³⁷, et qu'il est donc « historiquement ancré dans la culture sociopolitique de la Suisse n'est pas un argument permettant, *en soi*, de le justifier sur le plan du droit constitutionnel et *a fortiori* de l'éthique »³⁸.

Malgré ces critiques, et tout en reconnaissant certains défauts du système – on y reviendra –, la doctrine dominante considère que le système traditionnel de l'élection des magistrats judiciaires demeure légitime, du moins tant qu'il n'y a ou n'y aura pas de modification fondamentale du climat politique du pays. Ainsi, selon Pierre Zappelli, « notre système est la résultante de l'histoire [de la Suisse], du dosage né d'une longue tradition démocratique, du souci de l'équilibre voulu des pouvoirs et au sein même de ses pouvoirs, ce que l'on traduit parfois par l'expression « formule magique » applicable en matière de gouvernement, enfin de la réserve que s'imposent très généralement les partis politiques et de la responsabilité dont ils ont généralement, jusqu'ici, donné la preuve »³⁹. Pour cet auteur, notre système est satisfaisant tant qu'il n'y a pas d'alternance politique, soit lorsqu'aucun parti ne domine à lui seul la scène politique. Il n'y a ainsi aucune tentative de monopoliser les sièges

³⁴ MIHAELA AMOOS PIGUET, L'élection partisane des juges – une entorse au principe de la séparation des pouvoirs ?, *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1, RZ 12. Pour une critique de cette argumentation, fondée sur la faible représentativité des partis politiques, qui ne représentent qu'une petite partie de la population et n'ont pas l'apanage de représenter toutes les tendances de la société civile, cf. BORGI, précité (note 2), notamment RZ 8.

³⁵ Voir BORGI, Incostituzionalità dell'ingerenza dei partiti, précité (note 2), ainsi que, pour un résumé des arguments de l'auteur, MARCO BORGI, L'éthique du juge (par un « regard extérieur »), *in* : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1.

³⁶ BORGI, précité (note 35), RZ 33–38. On notera que le Tribunal fédéral a tenu récemment un raisonnement analogue pour déclarer contraire à l'art. 8 de la Constitution

fédérale (car discriminatoire) le système de désignation – par le Gouvernement cantonal – des avocats d'office dans le Canton de Lucerne, système prévoyant une répartition « équilibrée » entre les partis et prévoyant dès lors que sont seuls « éligibles » les avocats appartenant à un parti ; voir ATF 138 I 217, du 13 juin 2012.

³⁷ Argument souvent avancé pour soutenir qu'il n'y a pas de raison de le changer. Cf. par ex. ZAPPELLI, précité (note 7), p. 115.

³⁸ BORGI, précité (note 35), RZ 33.

³⁹ ZAPPELLI, précité (note 6), pp. 115–116.

des instances judiciaires⁴⁰. Dick Marty est également d'avis que le modèle helvétique a bien fonctionné, parce que, selon lui, « les partis politiques ont généralement fait preuve de responsabilité et d'équilibre dans l'exercice du pouvoir qui leur est reconnu dans leur choix des candidats »⁴¹. Or, l'équilibre qui existait entre les différentes forces politiques ne semble plus totalement respecté. La tendance est actuellement à la « bipolarisation » du système politique et à la radicalisation des oppositions, ce qui met à mal l'équilibre « consensuel » des forces entre les partis politiques et pourrait mettre en doute le système de désignation des magistrats. Dick Marty note ainsi que « le système n'est pas à l'abri de menaces sérieuses et l'on est en droit de se demander s'il est à même de survivre sans dommages aux transformations politiques en cours dans notre pays »⁴².

Un autre argument souvent avancé en faveur du système suisse réside dans le fait qu'en dépit des risques qu'il implique en théorie pour l'indépendance des magistrats, il apparaît dans les faits que celle-ci est relativement bien garantie. Certaines études internationales portant sur l'indépendance *de jure* et *de facto* des justices dans le monde tendraient ainsi à corroborer le constat, fait parfois en doctrine, que bien qu'il puisse sembler de prime abord difficilement compatible avec le principe de l'indépendance des juges, le système suisse donne dans les faits des « résultats satisfaisants »⁴³. A cela s'ajoute que

ce système n'a jamais fait jusqu'ici l'objet d'une condamnation par une instance judiciaire, nationale ou internationale, qui l'aurait jugé contraire au principe de l'indépendance des juges. En particulier, ni le Tribunal fédéral ni la Cour européenne des droits de l'homme n'y ont vu une violation de ce principe ou de l'exigence de l'impartialité des juges⁴⁴. De même, les textes internationaux évoqués plus haut qui visent à promouvoir l'indépendance des juges n'ont pas non plus condamné le système en vigueur dans notre pays, en reconnaissant même au contraire, du moins implicitement, que les règles qu'eux-mêmes proposaient pouvaient aussi ne pas trouver application dans les régimes de tradition fort différente. Tel est le cas, par exemple, de la Charte européenne sur le statut des juges, de 1998, dont l'exposé des motifs reconnaît que beaucoup de ses dispositions ne peuvent s'appliquer dans les systèmes où les juges sont directement élus par les citoyens et que la Charte elle-même n'a pas pour but d'invalider de tels systèmes qui peuvent être regardés, par les ressortissants des pays où ils sont mis en œuvre, comme la quintessence de la démocratie. Si elle semble ainsi maintenir sa confiance dans le système actuel, la doctrine majoritaire n'en reconnaît pas moins, on l'a dit, certains défauts de ce système et elle propose divers correctifs destinés à y remé-

pp. 15–36, spéc. p. 36 ; pour un résumé, cf. aussi notre contribution, précitée (note 5), in : Justice – Justiz – Giustizia 2013/1, RZ 56.

⁴⁴ Dans sa décision du 21 mai 1997, déclarant irrecevable la réquisition N° 20873/92, *l'Ocelot S. A. c. Suisse* (JAAC 62.99), la Commission européenne des droits de l'homme a ainsi rappelé « que de la seule circonstance que les juges seraient désignés par décision ou sur recommandation du pouvoir exécutif ou du Parlement ou qu'une juridiction serait composée de magistrats désignés selon des affinités politiques, on ne saurait inférer un manque d'indépendance et d'impartialité dans leur chef, pourvu que les affinités politiques soient diversifiées » ; voir également ATF 123 II 511, *A. contre Office fédéral de la police*, du 12 septembre 1997, consid. 5c.

⁴⁰ ZAPPELLI, précité (note 6), p. 119.

⁴¹ MARTY, précité (note 1), RZ 9.

⁴² MARTY, précité (note 1), RZ 9, qui constate que la cohabitation de quatre partis politiques au sein du Conseil fédéral devient toujours plus laborieuse et le principe de collégialité toujours moins respecté.

⁴³ Selon l'expression de DICK MARTY, précité (note 1), RZ 7. Pour ces études, cf. PIERRE-CHRISTIAN WEBER, L'élection des juges: du noyau aux confins de la démocratie, in : L'indipendenza del giudice nell'ambito della procedura di elezione in particolare nel cantone Ticino, Lugano 2004,

dier. D'une manière générale, tout d'abord, plusieurs auteurs déplorent que le mode d'élection implique une affiliation obligatoire ou quasi obligatoire à un parti. Cette exigence, outre le fait de nuire au principe de l'indépendance de la justice, peut également conduire un candidat à choisir un parti non pas en vertu de sa propre idéologie mais uniquement par opportunité ou par résignation⁴⁵. Ensuite, afin de garantir une totale indépendance du juge, l'accès aux fonctions judiciaires devrait être ouvert et non discriminatoire. Seuls devraient être décisifs pour la sélection des candidats des critères objectifs, tels que l'intégrité, l'efficacité et la compétence sur les plans humain et juridique. L'obligation de s'affilier à un parti politique ou – ce qui est fréquent⁴⁶ –, pour le magistrat élu, de verser une partie de son salaire à la caisse du parti qui l'a élu ne devraient donc pas (ou plus) entrer en ligne de compte, pour autant que la personne souhaitant se porter candidate remplisse les critères susmentionnés⁴⁷. Le fait de demander au magistrat élu une contribution financière « en retour » pour le soutien apporté est du reste qualifiée par certains auteurs comme un acte de corruption active ou passive, d'abus d'autorité, de trafic d'influence ou encore de clientélisme⁴⁸.

C'est cependant surtout dans la procédure de recrutement et de sélection des candidats que la doctrine, suivie ou parfois précédée par la pratique, a cherché à développer et à mettre en œuvre divers moyens de « dépolitiser » ou d'« objectiver » le système de l'élection des juges. C'est sur

ces tentatives que nous terminerons cette contribution.

4. Tentatives d'objectivisation du système de l'élection

On relèvera tout d'abord que, comme indiqué plus haut, de nombreux pays font dépendre l'accession à un poste de magistrat du suivi d'une formation spécifique et obligatoire, en sus de la formation universitaire de juriste. Il n'existe en Suisse aucune formation spécifique obligatoire de magistrat ou de préparation à l'exercice de la fonction. Certains cantons exigent que le candidat soit au moins titulaire d'un diplôme universitaire, voire du brevet d'avocat, alors que d'autres cantons ainsi que la Confédération n'exigent même pas, en théorie du moins, que le candidat ait suivi une formation juridique ; il ressort cependant de la pratique que seuls les titulaires d'un diplôme universitaire peuvent occuper une fonction de juge.

Malgré l'absence de formation spécifique obligatoire, on peut néanmoins constater, ces dernières années, une tendance à la professionnalisation des magistrats en Suisse⁴⁹. Ainsi, une Ecole Romande de la Magistrature pénale a été créée, qui propose une formation de base pour les membres des autorités judiciaires de poursuite pénale ainsi que des formations continues sous forme de séminaires ou de colloques. De même, l'Académie suisse de la magistrature, créée en 2007 par l'ensemble des Facultés de droit des Universités suisses en collaboration avec l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire et la Fondation pour la formation continue des juges suisses, offre également une formation spécifique destinée aux juristes ayant

⁴⁵ AMOOS FIGUET, précitée (note 34), RZ 18 et la référence.

⁴⁶ Sur les contributions financières, voir BALMELLI, précité (note 2).

⁴⁷ BALMELLI, précité (note 2), RZ 28.

⁴⁸ AMOOS FIGUET, précitée (note 34), RZ 18 et les références.

⁴⁹ Voir AMOOS FIGUET, précitée (note 34), p. 8 et les références ; ZAPPELLI, précité (note 6), p. 92.

déjà une activité dans le monde judiciaire, sous la forme d'un certificat d'études approfondies (CAS) en magistrature, qui vise à assurer des connaissances et des compétences dans les différents domaines d'activité du juge. Récemment, quelques cantons ont même fait de la titularité de ce certificat un présupposé obligatoire, voire une condition d'éligibilité pour leurs (nouveaux) magistrats.

A côté de ces exigences en matière de formation et de professionnalisation des candidats, plusieurs collectivités publiques ont mis en œuvre des mesures destinées à réduire le rôle des partis politiques dans la sélection des candidats. La Confédération et certains cantons ont ainsi créé des instances « neutres », chargées de mettre au concours, sélectionner et évaluer les candidats, puis de formuler un préavis à l'autorité compétente pour élire. Il s'agit en général de commissions composées principalement de parlementaires, auxquels s'ajoutent parfois des experts, des magistrats ou encore d'autres professionnels du droit.

La nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003 a ainsi introduit une « commission de présentation », composée de neuf députés et quatre experts indépendants, chargée de préavisier l'élection par le Grand Conseil des juges du Tribunal cantonal (et des membres de la Cour des comptes)⁵⁰. A Genève, c'est le Conseil supérieur de la magistrature, composé de 7 à 9 membres, dont une minorité issue du pouvoir judiciaire, qui préavisie l'élection des magistrats⁵¹.

Le système est légèrement différent – et moins indépendant – à Neuchâtel, où c'est la Commission judiciaire du Grand Conseil (et non le Conseil de la magistrature), composée de six membres, qui fait passer des entretiens aux candidats et informe oralement le Grand Conseil des résultats des préparatifs de l'élection⁵². A Fribourg, le Conseil de la magistrature⁵³ préavisie les élections judiciaires et il examine les candidatures sur la base de la formation, de l'expérience professionnelle et des qualités personnelles des candidats⁵⁴. Le modèle tessinois prévoit pour sa part la désignation des magistrats par le Grand Conseil, sur préavis d'une commission d'experts indépendants qui procède à un examen des candidats et qui doit évaluer leurs qualités humaines et professionnelles, le concours étant ouvert indépendamment de l'appartenance politique⁵⁵.

Au plan fédéral, la Commission judiciaire, commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), est chargée de préparer l'élection et la révocation des juges des

pouvoir judiciaire, trois membres désignés par le Conseil d'État, qui ne peuvent être magistrats ou avocats et de deux avocats au barreau (art. 17 de la loi genevoise sur l'organisation judiciaire [LOJ], du 20 septembre 2010, RSG E 2 05).

⁵⁰ Voir les articles 28^{er} et 121–124 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993 (RSN 151.10), ainsi que les articles 14 à 19 et 24 de la loi sur la haute surveillance de la gestion des autorités judiciaires et l'exercice des autres compétences du Grand Conseil en matière judiciaire (LHS), du 24 janvier 2004 (RSN 151.110).

⁵¹ Le Conseil est composé de trois membres du système judiciaire ou liés à celui-ci et de quatre autres représentants de diverses autorités ou institutions (un membre du Conseil d'État, du Grand Conseil, du Tribunal cantonal, de l'Ordre des avocats fribourgeois, du Ministère public, des autorités judiciaires de première instance et un professeur ordinaire de la Faculté de droit de l'Université), ainsi que de deux autres membres, choisis librement par les sept premiers ; voir les articles 125 et 126 de la Constitution cantonale, précitée (note 14).

⁵² Voir l'art. 12 de la loi sur la justice (LJ) du 31 mai 2010 (RSF 130.1).

⁵³ Voir les articles 2, 4, 5–7 de la loi tessinoise d'organisation judiciaire, du 10 mai 2006 (RST 3.1.1.1) ; AMOOS PIGUET, précitée (note 34), RZ 38 et les références.

⁵⁰ Voir les articles 131, 133 et 166 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RSV 101.01). Voir aussi l'art. 154 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), du 8 mai 2007 (RSV 171.01), ainsi que les articles 160–164 de cette loi qui régissent la composition de cette commission et les règles de procédure qui lui sont applicables.

⁵¹ Voir les articles 125–127 de la nouvelle Constitution cantonale du 14 octobre 2012, précitée. Actuellement, le Conseil supérieur est composé de neuf membres, le président de la Cour de justice, le procureur général, quatre magistrats titulaires ou anciens magistrats titulaires du

tribunaux fédéraux et soumet ses propositions à l'Assemblée fédérale⁵⁶. Elle est composée de 17 membres, 12 issus du Conseil national et 5 du Conseil des Etats.

La sélection des candidats par une commission plus ou moins indépendante du Parlement incite les partis politiques à présenter des candidats en fonction notamment de leurs compétences professionnelles et non de leur engagement personnel au sein du parti, afin que ces candidats puissent passer l'étape du préavis. Si ces diverses institutions tendent ainsi à « dépolitiser » et à « objectiver » la sélection des magistrats, l'absence de formation obligatoire préalable et le peu d'offres de formation continue rendent néanmoins difficile la détermination de critères « objectifs » de recrutement des candidats aux fonctions judiciaires. De plus, à l'exception de certains cantons, comme Fribourg ou le Tessin, où la loi fixe des critères de sélection relativement précis (formation, expérience professionnelle et qualités personnelles, respectivement qualités humaines et professionnelles des candidats), dans la plupart des cantons, les lois d'organisation judiciaire sont plutôt vagues quant aux éléments qui doivent être pris en compte lors de l'élection, tout en précisant souvent que l'élection doit tenir compte de la sensibilité politique du candidat. Amos Piguet précise que « [q]uelle que soit la consistance de ces critères, ce qui représente un danger, non pas seulement pour l'indépendance de la justice, mais aussi pour sa qualité, est le fait de faire prévaloir le critère politique sur celui des compétences techniques et humaines. Ce danger est d'autant plus marqué que l'organe de préavis est composé essentiellement ou exclusivement de parlementaires, avec ou sans le concours

d'experts ». Afin de pallier aux défauts du système actuel, cette auteure propose, se basant sur les modèles fribourgeois et tessinois, que l'organe de recrutement et de préavis soit de composition mixte, que la mise au concours et l'évaluation objective des candidats se fasse indépendamment de leur affiliation politique et qu'au moins deux candidats à compétences égales soient proposés pour le même poste. Les partis politiques pourraient ainsi toujours présenter des candidats mais seraient de la sorte encouragés à en présenter de bons⁵⁷. Balmelli⁵⁸ propose quant à lui deux solutions. La première consisterait à prévoir un système mixte, dans lequel la moitié des postes serait officiellement répartie en fonction de la force des différents partis politiques et l'autre moitié sur la base de l'avis émis par la commission d'experts indépendants. La deuxième solution serait qu'une commission d'experts dresse une liste des candidats jugés aptes, sur la base du dossier de chacun, d'un entretien et éventuellement aussi d'une épreuve écrite. La commission désignerait ensuite les plus qualifiés en nombre supérieur à celui des postes à repourvoir. Enfin, les candidats sélectionnés seraient choisis par tirage au sort.

A notre sens, un autre élément devrait aussi être examiné, celui du mécanisme même du préavis – et de la force ou du poids de celui-ci – par rapport au pouvoir de décision du Parlement (c'est-à-dire la question de savoir dans quelle mesure le préavis de l'instance « neutre » lie-t-il l'autorité d'élection). Souvent, la législation n'est pas très claire sur ce point, qui joue pourtant un rôle décisif et peut être source de nouveaux conflits, par exemple lorsque

⁵⁶ Voir l'art. 40a de la loi sur le Parlement (LParl), du 13 décembre 2002 (RS 171.10).

⁵⁷ AMOOS PIGUET, précitée (note 34), RZ 44 et 45.

⁵⁸ BALMELLI, précité (note 2), RZ 30.

l'autorité d'élection, le Parlement, s'écarte du préavis.

5. Conclusion

Bien qu'il soit discuté et ne corresponde pas aux standards internationaux en matière d'indépendance de la justice, le système suisse de l'élection des juges, qui découle d'une longue tradition et procure au pouvoir judiciaire une légitimité démocratique, en assurant la représentativité des différents courants politiques du pays, ne semble pas prêt d'être abandonné.

Dans la foulée des garanties, notamment internationales, en faveur de l'indépendance de la justice, diverses mesures ont toutefois été mises en œuvre – et doivent être poursuivies, améliorées et renforcées – afin d'« objectiver » et de « dépolitiser », au moins partiellement, la sélection des candidats. Pour commencer, l'accès aux fonctions judiciaires devrait être indépendant de l'appartenance à un parti politique et des affinités politiques des candidats. La sélection des candidats par des commissions indépendantes, ne comprenant pas uniquement des parlementaires, mais aussi des magistrats de l'ordre judiciaire et d'autres professionnels, et sur la base de critères définis avec une certaine précision, liés aux compétences professionnelles et humaines, paraît en outre un bon moyen d'améliorer le système.

Il est certain que tout magistrat reste et restera influencé par ses origines, son parcours de vie, son environnement, etc. On ne saurait donc exclure de façon absolue le risque qu'une décision de justice soit influencée par les opinions personnelles du juge, et ce indépendamment du mode d'élection ou de nomination choisi⁵⁹. Il n'en demeure pas moins que toute mesure

destinée à améliorer le système, en le professionnalisant et en le rendant plus ouvert, non discriminatoire et conforme aux exigences d'indépendance de la justice, doit être saluée. ●

⁵⁹ AMOOS PIGUET, précitée (note 34), RZ 55.

Annexe

Election et réélection des juges dans les cantons suisses

CANTONS	DÉSIGNATION	DURÉE DU MANDAT	RÉÉLECTION	SOURCES
AG	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère instance} : par le peuple 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 61, 82 Cst. AG • art. 3 AG-Gerichtsorganisationsgesetz • art. 20 AG-Geschäftsordnung • art. 40 AG-Geschäftsverkehrsgesetz
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème instance} : par le Parlement après examen des candidatures par la Kommission für Justiz 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	
AI	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère instance} : par le peuple (Bezirksgemeinde) 	2 ans	selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 20, 33, 38 Cst. AI • art. 11 AI-Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème instance} : par le peuple (Landsgemeinde) 	1 an	juge confirmé ou non dans ses fonctions par la Landsgemeinde	
AR	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère instance} : par le Parlement 	4 ans	non réélection possible selon avis de la Justizkommission au Parlement	<ul style="list-style-type: none"> • art. 60, 65, 73 Cst. AR • art. 3, 5, 44 AR-Justizgesetz • art. 11 AR-Geschäftsordnung des Kantonsrates • art. 30bis AR-Gesetz über die politischen Rechte
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème instance} : par le peuple 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	
BE	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère et 2^{ème instance}} : par le Parlement sur recommandation de la Commission de Justice 	6 ans	Commission de justice décide des candidats sortants qui doivent être proposés pour la réélection	<ul style="list-style-type: none"> • art. 77 Cst. BE • art. 21, 24, 39, 82, 83, 86 Loi BE sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public • art. 23 Loi BE sur le Grand Conseil
	<ul style="list-style-type: none"> • Juges en chef régionaux et du Tribunal des mineurs, juges régionaux des mesures de contrainte: par la Cour suprême 	6 ans	Commission de justice décide des candidats sortants qui doivent être proposés pour la réélection	

BL	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le peuple, élection tacite possible • 2^{ème} instance : par le Parlement, élection tacite possible 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 25, 53, 67 Cst. BL • art. 22, 30 BL-Gesetz über die politischen Rechte • art. 58 BL-Landratsgesetz • art. 31 BL-Gerichtsorganisationsgesetz
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème} instance : par le Parlement, élection tacite possible 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	
BS	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le peuple, élection tacite possible 	6 ans	selon la même procédure que pour la désignation ; élection tacite possible	<ul style="list-style-type: none"> • art. 44, 73 Cst. BS • art. 32 BS-Wahlggesetz • art. 2 BS-Gerichtsorganisationsgesetz
FR	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le Parlement, sur préavis du Conseil de la magistrature 	indéterminée		<ul style="list-style-type: none"> • art. 103 Cst. FR • art. 6 Loi FR sur la justice
GE	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le peuple, sur préavis du Conseil supérieur de la magistrature ; élection tacite possible 	6 ans	selon la même procédure que pour la désignation ; réélection tacite possible, sur éventuel rapport du Conseil supérieur de la magistrature	<ul style="list-style-type: none"> • art. 52, 55, 122, 123, 127 Cst. GE⁶⁰ • art. 22 Loi GE sur l'organisation judiciaire • art. 115 Loi GE sur l'exercice des droits politiques
	<ul style="list-style-type: none"> • Juges prud'hommes : par le Parlement 	6 ans	selon la même procédure que pour la désignation ; réélection tacite possible, sur éventuel rapport du Conseil supérieur de la magistrature	
GL	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le peuple (Landsgemeinde) 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation (réélection explicitement autorisée)	<ul style="list-style-type: none"> • art. 68, 78 Cst. GL • art. 2 GL-Gerichtsorganisationsgesetz
GR	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le peuple (sur action du Conseil d'Etat) ; élection tacite possible 	4 ans	à des périodes déterminées, réélection tacite possible si le nombre de candidats est le même que le nombre de postes à pourvoir	<ul style="list-style-type: none"> • art. 11, 23, 36 Cst. GR • art. 15, 16, 19a, 19b-19j GR-Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden • art. 57 GR-Grossratsgesetz • art. 26 GR-Geschäftsordnung des Grosse Rates • art. 22, 27 GR-Gerichtsorganisationsgesetz
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème} instance : par le Parlement (préparation et examen des candidatures par la Kommission für Justiz und Sicherheit) 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation ; non-réélection possible après information et éventuellement prise de position de la personne concernée	

⁶⁰ Constitution genevoise du 14 octobre 2012, entrée en vigueur le 1er juin 2013

JU	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le Parlement, après mise au concours publique et sur proposition du Service cantonal des ressources humaines 	5 ans	réélection sans limite ; selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 65, 66 al. 4, 84 Cst. JU • art. 8 Loi JU sur l'organisation judiciaire • art. 3 Loi JU d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura • art. 2, 13 Loi JU sur le personnel de l'Etat • art. 17, 19 Ordonnance JU sur le personnel de l'Etat
LU	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le Parlement 	4 ans	réélection possible selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 31, 44 Cst. LU • art. 7, 8, 11 al. 2 LU-Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafverfahren
NE	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le Parlement, après préparation et examen des candidatures par la commission judiciaire du Grand Conseil ; pas d'élection tacite 	6 ans	réélection expressément prévue, juge automatiquement candidat à sa réélection sauf déclaration contraire ; réélection par le Parlement, sur rapport du Conseil de la magistrature à la commission judiciaire du Grand Conseil	<ul style="list-style-type: none"> • art. 60, 84 Cst. NE • art. 14, 16-24 Loi NE sur la haute surveillance • art. 121, 122, 123, 124, 121 Loi NE d'organisation du Grand Conseil
NW	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le Parlement, sur préparation du Landratsbüro 	4 ans	réélection selon l'ordre d'ancienneté	<ul style="list-style-type: none"> • art. 45, 59a Cst. NW • art. 14, 16 NW-Landratsgesetz • art. 15, 16 NW-Behördengesetz
OW	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le peuple (après examen de la Rechtspflegekommission) 	4 ans	réélection tacite possible si le nombre de candidats est le même que le nombre de poste à repourvoir	<ul style="list-style-type: none"> • art. 48, 57 Cst. OW • art. 1a OW-Verordnung über die Wahlbarkeitsvoraussetzungen für Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft • art. 36ss, 52 OW-Abstimmungsgesetz
SG	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le peuple ; élection tacite possible • 2^{ème} instance : par le Parlement (rôle de conseil de la Rechtspflegekommission) 	6 ans 6 ans	selon la même procédure que pour la désignation selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 36, 59, 64 Cst. SG • art. 14 SG-Geschäftsreglement des Kantonsrates • art. 20-24, 28 SG-Gerichtsgesetz • art. 17, 20^{ter}, 20^{quater} SG-Gesetz über die Urnenabstimmungen

SH	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le Parlement (sur proposition et après examen des candidatures par la Wahlvorbereitungskommission) • 1^{ère} instance : par le peuple 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 41, 57 Cst. SH • art. 2, 3 SH-Justizgesetz • art 10, 64 SH-Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème} instance : par le Parlement, sur proposition de la Justizkommission 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 27, 61, 75 Cst. SO • art. 45 SO-Gesetz über die politischen Rechte • art. 65, 66 SO-Geschäftsreglement des Kantonsrates • art. 7 SO-Pflichtenheft für die Justizkommission (JUKO) des Kantonsrates
SO	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le peuple, sauf Strafgericht et quelques autres tribunaux uniques pour tout le canton (élection par le Parlement) • 2^{ème} instance : en partie par le Parlement (pour le président et trois juges), en partie par le peuple (pour les autres juges) 	4 ans	réélection possible, selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 27, 43 et 54 Cst. SZ • art. 37 Justizverordnung
	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le peuple, les communes peuvent prévoir l'élection tacite • 2^{ème} instance : par le Parlement, élection au vote secret 	4 ans	réélection possible, selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 20, 32, 38 Cst. TG • art. 33 TG-Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht • art. 58 TG-Geschäftsordnung des Grossen Rates • art. 33 TG-Verordnung des Regierungsrates über die Rechtsstellung des Staatspersonals
TG	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le Parlement, sur préavis de la Commission d'experts indépendants 	4 ans	non réélection possible si information et indication des motifs à la personne concernée	<ul style="list-style-type: none"> • art. 35, 36, 81 Cst. TI • art. 2, 4, 5-7 Legge TI sull'organizzazione giudiziaria • art. 98 Legge TI sull'esercizio dei diritti politici
	<ul style="list-style-type: none"> • Juges de paix : par le peuple, élection tacite possible 	10 ans	selon la même procédure que pour la désignation ; réélection tacite possible	

UR	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instance : par le peuple ; élection tacite possible 	4 ans	selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 21, 22, 83 Cst. UR • art. 14, 20, 26, 31 UR-Gerichtsorganisationsgesetz • art. 18k UR-Gesetz über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte • art. 22 UR-Personalverordnung
VD	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le Tribunal cantonal, sur préavis de la Cour administrative 	5 ans	réélection expressément admise ; selon la même procédure que pour la désignation	<ul style="list-style-type: none"> • art. 131, 133 Cst. VD • art. 8, 23, 24, 27 Loi VD d'organisation judiciaire
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème} instance : par le Parlement, sur préavis d'une commission de présentation 	5 ans	réélection expressément admise ; selon la même procédure que pour la désignation, préavis de la commission de présentation nécessaire pour la réélection des Juges du Tribunal cantonal	<ul style="list-style-type: none"> • art. 4 Règlement VD d'administration de l'ordre judiciaire • art. 154 Loi VD sur le Grand Conseil
VS	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le Tribunal cantonal, sauf les juges de commune, élus par le peuple ; élection tacite possible 	4 ans	réélection pour une durée de 4 ans, sauf motifs de refus de nomination	<ul style="list-style-type: none"> • art. 39, 63, 85 Cst. VS • art. 178, 205 Loi VS sur les droits politiques
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème} instance : par le Parlement 	4 ans	réélection pour une durée de 4 ans, sauf motifs de refus de nomination	<ul style="list-style-type: none"> • art. 10, 13, 14 Loi VS sur l'organisation de le Justice • art. 2, 3 Règlement VS d'organisation des tribunaux valaisans
ZG	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} et 2^{ème} instances : par le peuple ; élection tacite possible 	6 ans	selon la même procédure que pour la désignation ; réélection tacite possible	<ul style="list-style-type: none"> • art. 31, 77 Cst. ZG • art. 15 ZG-Gerichtsorganisationsgesetz • art. 30, 40 ZG-Wahl- und Abstimmungs-gesetz • art. 27 ZG-Personalgesetz
ZH	<ul style="list-style-type: none"> • 1^{ère} instance : par le peuple ; élection tacite possible 	6 ans	selon la même procédure que pour la désignation ; réélection tacite possible	<ul style="list-style-type: none"> • art. 75, 80, 41 Cst. ZH • art. 5 ZH-Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess
	<ul style="list-style-type: none"> • 2^{ème} instance : par le Parlement, sur proposition et examen de la Justiz-kommission 	6 ans	selon même procédure que désignation ; réélection tacite possible	<ul style="list-style-type: none"> • art. 39, 44, 54 ZH-Gesetz über die politischen Rechte • art. 49c ZH-Kantonsratgesetz



Richterwahlen im Kanton Zürich – ein Erfahrungsbericht

Markus Notter
a. Regierungsrat Kanton Zürich

Die Regelung nach der alten Kantonsverfassung von 1869

Die Rechtspflege war in der alten Kantonsverfassung von 1869 nur sehr rudimentär geregelt. Im Wesentlichen wurde für die Zahl, Organisation, die Kompetenzen und das Verfahren der Gerichte auf das Gesetz verwiesen¹. Darüber hinaus wurde festgehalten, dass «ein von kompetenter Stelle gefällttes gerichtliches Urteil, weder von der gesetzgebenden noch von der administrativen Gewalt aufgehoben oder abgeändert werden dürfe», vorbehalten blieb das Begnadigungsrecht². Diese «relative Gleichgültigkeit» der alten Kantonsverfassung der Rechtspflege gegenüber ist erstaunlich. Anlass für die Volksbewegung von 1869, die zur demokratischen Verfassung führte, war nämlich nicht zuletzt eine Polemik um das Gerichtswesen und die Skandalisierung vermeintlicher Missstände am Obergericht, die mit dem Rücktritt des Obergerichtspräsidenten Eduard Ulmer und dem Rückzug von Alfred Escher aus der kantonalen Politik endeten³. Aber offensichtlich vertrauten die Verfassungsgeber von 1869 darauf, im Rahmen der Gesetzgebung genügend Einfluss auf die Organisation der Rechtspflege ausüben zu können.

¹ Art. 58 der Verfassung des Eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (aKV).

² Art. 56 Abs. aKV.

³ Staatsarchiv des Kantons Zürich (Hrsg.), Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte 1218–2000, Zürich 2000, S. 61 ff.

Die nachfolgende gesetzliche Regelung, die bis zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung und der Justizreform des Bundes im Jahre 2010 Bestand hatte, folgte dem Grundsatz, dass richterliche Behörden der Bezirke durch das Volk und die gesamtkantonale Gerichte vom Kantonsrat gewählt werden. Dieser Grundsatz wurde in die geltende Kantonsverfassung übernommen⁴.

Es gab aber auch zahlreiche Ausnahmen von diesem Grundsatz. Insbesondere im Verwaltungsrechtspflegebereich wurden gesamtkantonale richterliche Rechtsmittelinstanzen geschaffen, deren Mitglieder nicht vom Kantonsrat, sondern vom Regierungsrat gewählt wurden (Rekurskommissionen im Sozialversicherungs- oder im Steuerbereich). Zudem wurden die Fachrichter an den Arbeits- und den Mietgerichten nicht vom Volk, sondern von kommunalen Parlamenten bzw. den Bezirksgerichten selbst gewählt. Sodann wählte das Obergericht bzw. das Verwaltungsgericht die Hälfte seiner Ersatzmitglieder selber.

Bei der Umsetzung der neuen Regelung über den fürsorglichen Freiheitsentzug⁵ schuf der Regierungsrat gestützt auf das ZGB⁶ sogar auf dem Verordnungswege⁷ eine neue Gerichtsinstanz, die Psychiatrische Gerichtskommission, deren Mitglieder er selber wählte. Das Bundesgericht sah darin keine Verletzung des Gewaltenteilungsprin-

⁴ Art. 75 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV).

⁵ Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 6. Oktober 1978.

⁶ Art. 52 Abs. 2 SchlT ZGB.

⁷ Verordnung vom 29. Oktober 1980 über die Anpassung des kantonalen Rechts an die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 6. Oktober 1978.

zips und mass der vom Regierungsrat gewählten Psychiatrischen Gerichtskommission ausdrücklich Gerichtsqualifikation im Sinne von Art. 5 Ziff. 4 EMRK zu⁸.

Die durch den Kantonsrat vorzunehmenden Wahlen - und somit auch die Richterwahlen - wurden durch die Interfraktionelle Konferenz (IFK) vorbereitet. Das ursprünglich informelle Gremium hat auch nach seiner gesetzlichen Regelung seinen Sonderstatus beibehalten. Es ist *keine* Kommission des Kantonsrates, was sich nicht nur aus dem Namen sondern auch aus der systematischen Stellung der Bestimmung im Kantonsratsgesetz ergibt⁹. Sie besteht aus je zwei Mitgliedern pro Fraktion und beschliesst einstimmig. Die IFK hat die Proporzansprüche der Fraktionen - zum Teil mit ausgeklügelten und nicht für jedermann verständlichen mathematischen Formeln - bestimmt und über die von den Fraktionen eingereichten Kandidaturen befunden. Meist lagen schriftliche Angaben zur Person vor, die in den anderen Fraktionen zirkulierten und bei Stillschweigen bis zu einem bestimmten Termin galt die Kandidatur als genehmigt. Danach konnte ein Wahlvorschlag der IFK erfolgen. Nicht immer ging das Prozedere so reibungslos von statten. Es konnte aufgrund von zwei unterschiedlichen Konstellationen zu Friktionen kommen. Es gab hin und wieder politische Bedenken gegen Kandidatinnen oder Kandidaten. Dabei handelte es sich immer um Vertreter von Minderheitspositionen, die der Mehrheit zu extrem erschienen. Das führte meist zu heftigen Auseinandersetzungen, weil die Beurteilung durch sehr subjektive politische Vorstellungen geprägt war. Der Massstab der Toleranz konnte sich im Laufe der Zeit sehr stark unterscheiden.

⁸ BGE 108 Ia 178 ff.

⁹ § 56 Kantonsratsgesetz (KRG) vom 5. April 1981 [LS 171.1] steht im Abschnitt «3. Fraktionen» und nicht «2. Kommissionen».

Zudem konnte es schwierig werden, wenn eine Kandidatin oder ein Kandidat dem Kantonsrat besonders gut bekannt war, weil er oder sie selber Mitglied des Rates war. Das konnte sich in beide Richtungen auswirken und dazu führen, dass ein solches Mitglied trotz IFK-Vorschlag nicht gewählt oder aber an einem IFK-Vorschlag vorbei gewählt wurde.

Insgesamt erschien mir das Verfahren immer recht zufällig, von anderen Konstellationen, künftigen Vakanzen und zum Teil auch anderen Geschäften unter den Fraktionen abhängig. Auch wenn es meist reibungslos von statten ging, gab es eben auch «Unfälle» und politische Ranküne. Sicherlich wurden überwiegend tüchtige Fachleute gewählt. Die Verquickung von parteipolitischer und fachlicher Auswahl schien mir aber immer etwas problematisch, vor allem weil dadurch von vornherein eine Vielzahl weiterer kompetenter Juristinnen und Juristen ausgeschlossen waren.

Die Diskussionen im Verfassungsrat

Vom September 2000 bis Oktober 2004 erarbeitete ein 100-köpfiger Verfassungsrat eine neue Kantonsverfassung und diskutierte intensiv über die Organisation der Rechtspflege¹⁰. Das mag auch damit zusammengehangen haben, das dem Verfassungsrat zahlreiche Juristinnen und Juristen, darunter insbesondere fünf Oberrichter und ein ehemaliger Kassationsgerichtspräsident angehörten.

Die Ausgestaltung der Richterwahlen war lange Zeit umstritten. Dabei wurden zum Teil über die Regelung des Wahlverfahrens

¹⁰ Für einen kurzen Überblick siehe: MARKUS NOTTER, Die neue Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005. in: Schweizerische Juristen Zeitung (SJZ) 102 (2006), S. 421-424.

auch andere Ziele verfolgt. Mit der strikten Forderung nach einer Volkswahl für alle Richterinnen und Richter an den Gerichten auf Bezirksebene meinte man (irrtümlicherweise), den Fachrichterinnen und Fachrichtern an den Arbeits- und den Mietgerichten den Garaus machen zu können. Eine Minderheit der beratenden Kommission, der sich der Regierungsrat anschloss, plädierte für eine Wahl der Mitglieder der obersten Gerichte auf unbestimmte Zeit mit einem gesetzlich streng geregelten Abberufungsverfahren. Der Regierungsrat sprach sich zudem für eine öffentliche Ausschreibung der Richterstellen und eine Abkehr vom strengen Parteienproporz aus¹¹.

So weit gehende Änderungen blieben aber chancenlos und selbst die im Vorentwurf vorgesehene Regelung¹², dass im Gesetz Wählbarkeitsvoraussetzungen festgelegt werden sollen, welche die fachliche Voraussetzungen zur Ausübung des Richteramtes zu gewährleisten hätten, wurde nach der Vernehmlassung wieder gestrichen. In diese Diskussion spielte auch immer wieder die Frage der Mitglieder ohne juristische Ausbildung an den Bezirksgerichten («Laienrichtertum») hinein. Aber selbst die für die Gegnerinnen und Gegner gesetzlich normierter Wählbarkeitsvoraussetzungen war klar, dass bei den vom Kantonsrat zu wählenden Mitgliedern der obersten Gerichte besonders auf die Qualifikation und ihre juristischen Kenntnisse zu achten sei¹³. Der Verfassungsrat sprach sich demnach nur gegen eine ausdrückliche formell-gesetzliche Regelung von Wahlfähigkeitsvoraussetzungen aus, nicht jedoch gegen die Prüfung der Kandidaturen¹⁴, was vernünftigerweise nur Prüfung der fachlichen

und persönlichen Voraussetzungen heissen kann.

Die Neuerungen des Verfassungsrates blieben bescheiden. Der Grundsatz der Parlamentswahl von gesamtkantonal tätigen Richterinnen und Richtern wurde in der Verfassung verankert und auf die Ersatzmitglieder ausgedehnt. Eine vom Kantonsrat bestimmte Kommission hat die Kandidaturen zu prüfen. Für die Mitglieder der übrigen Gerichte wurde ausdrücklich die Volkswahl festgelegt. Diese Ersatzmitglieder werden von den übergeordneten Gerichtsinstanzen gewählt¹⁵.

Die Richterwahl durch den Kantonsrat

Nach der geltenden verfassungsrechtlichen Regelung wählt demnach der Kantonsrat die Richterinnen und Richter der (heute) drei obersten Gerichte: Obergericht, Verwaltungsgericht und Sozialversicherungsgericht sowie der beiden gesamtkantonal tätigen Spezialverwaltungsgerichte: Baurekursgericht und Steuerrekursgericht. In die obersten kantonalen Gerichte ist von Verfassungs wegen wählbar, wer in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt ist¹⁶. Weitere Wählbarkeitsvoraussetzungen sind nicht zulässig¹⁷. Für die Mitglieder der beiden Spezialverwaltungsgerichte gilt von Gesetzes wegen die gleiche Wählbarkeitsvoraussetzung¹⁸.

¹⁵ Art. 75 KV.

¹⁶ Art. 40 Abs. 1 KV.

¹⁷ Andere (gesetzliche) Wählbarkeitsvoraussetzungen sind – selbst für die Fachrichter am obergerichtlichen Handelsgericht – nicht zulässig, vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_415/2010 vom 2. Februar 2011.

¹⁸ Art. 40 Abs.1 Satz 2 überlässt die diesbezügliche Regelung dem Gesetzgeber: § 334 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz (PBG), bzw. § 113 Abs. 3 Steuergesetz (StG). Der Regierungsrat wollte bei seinem Antrag vom 3. Februar 2010 auf das (implizite) Wohnsitzerfordernis für die Mitglieder der beiden Spezialverwaltungsgerichte verzichten und als Wählbarkeitsvoraussetzung das Stimmrecht in eid-

¹¹ NIKLAUS SCHMID, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 75 N. 2.

¹² Art. 82 Abs. 3 VE.

¹³ Protokoll des Zürcher Verfassungsrats, S. 2963 ff.

¹⁴ Art. 75 Abs. 1 Satz 2 KV.

Für alle diese Richterwahlen gilt die Bestimmung, dass die Kandidatur von einer vom Kantonsrat bestimmten Kommission zu prüfen ist¹⁹. Die gesetzliche Umsetzung dieser Vorgabe der Kantonsverfassung gab noch einmal Gelegenheit, Modalitäten und Sinn der Kandidatenprüfung zu erörtern²⁰. Schlussendlich wurde bestimmt, dass die Justizkommission des Kantonsrates die Richterkandidaturen gemäss Art. 75 Abs. 1 KV prüft²¹. Ist die Stelle eines Mitglieds neu zu besetzen, schreibt die Justizkommission diese öffentlich aus. Dabei wird auf die Fraktion hingewiesen, welche den Sitz beansprucht. Die Justizkommission prüft die fachliche und persönliche Eignung. Sie stützt sich dabei auf Bewerbungsunterlagen und führt in der Regel eine Befragung der Kandidierenden durch. Sie kann auch Auskünfte bei Behörden oder Privaten einholen und weitere Abklärungen treffen. Nach Abschluss der Prüfung teilt die Justizkommission den Fraktionen und der IFK mit, welche Kandidierenden sie für das Richteramt als geeignet erachtet. Die anderen Kandidierenden informiert sie über die Gründe der ablehnenden Beurteilung²². Kandidierende, die sich zur Wiederwahl

stellen, werden nicht erneut geprüft²³ und Stellen für Ersatzmitglieder, für die das betreffende Gericht ein gesetzliches Vorschlagsrecht hat, werden nicht öffentlich ausgeschrieben²⁴.

Würdigung

Das heutige Verfahren der Richterwahl im Kanton Zürich durch den Kantonsrat wurde sicherlich im Vergleich zu früher stark verbessert. Die öffentliche Ausschreibung, wie sie auch im Bund und anderen Kantonen üblich geworden ist, schafft sinnvolle Transparenz. Ob mit der Aufgabenteilung zwischen Justizkommission und IFK die von der Verwaltungskommission der obersten Gerichte erhoffte Trennung von fachlicher und politischer Beurteilung herbeigeführt werden konnte²⁵, wird sich wohl erst noch weisen müssen. Es bleibt ohnehin unklar, was für einen eigenen Stellenwert eine «politische Prüfung» über den Proporzanspruch der eigenen Partei hinaus haben soll. Obwohl man der Parteienbindung der Richterinnen und Richter auch Vorteile abgewinnen kann, sind doch die Parteien wichtige Bindeglieder zwischen Staat und Gesellschaft, wie der Regierungsrat zurecht ausführte, bleibt seine Skepsis eben auch berechtigt. Die Kandidatenauswahl wird bei einer sehr strikten Parteienbindung nicht unerheblich eingeschränkt, gehören doch nur etwa 10 % der Bevölkerung einer Partei an. Zudem kommt es immer wieder zu opportunistischen Parteimitriten, die einem Klientelismus gleichen. Dieses Spannungsverhältnis²⁶ hätte noch besser abgebaut werden können, wenn die Justizkommission bei ihrer Kandidatenprüfung institu-

genössischen Angelegenheiten genügen lassen, vgl. Abl. 2010, S. 7 ff.

¹⁹ Vgl. FN. 14.

²⁰ Siehe Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 28. Oktober 2010, Abl. 2010, S. 2348 ff. Der Regierungsrat versuchte in seiner Stellungnahme die Eignung einer Person zum Richteramt aufgrund der Diskussionen im Verfassungsrat wie folgt zusammenzufassen: «*Juristisches Fachwissen*: juristische Kenntnisse bzw. Ausbildung, juristische Berufserfahrung ausserhalb der Justiz, Spezialkenntnisse in Teilbereichen des Rechts. – *Spezifische Anforderungen an den Richterberuf*: Einfühlungsvermögen, Verhandlungsgeschick, Geschick bei der Parteienbefragung, Belastbarkeit, Sozialkompetenz, Durchsetzungsvermögen. – *Legitimationsfördernde und autoritätsstärkende Eigenschaften*: Unabhängigkeit, Charakterstärke, Menschlichkeit gesellschaftliche Integration («Volksverbundenheit»), Lebenserfahrung, berufsfremde Arbeitserfahrung», a.a.O. S. 2366.

²¹ § 49c Abs. 3 Kantonsratsgesetz.

²² § 59b Abs. 1–4 Geschäftsreglement des Kantonsrates (GR-KR).

²³ § 59b Abs. 2 Satz 2 GR-KR.

²⁴ § 59b Abs. 5 GR-KR.

²⁵ Vgl. Abl. 2010, S. 2373 ff.

²⁶ Vgl. dazu die Ausführungen des Regierungsrates in seiner schon erwähnten Stellungnahme (FN 20), S. 2363 f.

tionalisiert auf externe Fachmeinungen abgestellt hätte²⁷.

Wer das Recht hat, Richterinnen und Richter zu wählen und sie zu ihrem Amt zu ermächtigen, übt staatliche Macht aus. Sie ist demokratisch legitimiert. Sie darf gleichwohl niemals unkontrolliert und unbegrenzt ausgeübt werden²⁸. Deshalb braucht es rechtliche Regeln auch für die Ausübung der «Wahlmacht» des Parlaments. Ob die im Kanton Zürich geltenden auch genügen, wird man aufgrund der Erfahrungen in ein paar Jahren kritisch beurteilen müssen. ●

²⁷ Ein solcher Vorschlag wurde im Kantonsrat abgelehnt, z.T. explizit mit der Begründung, man wolle sich nicht entmachten lassen, siehe: Protokoll des Zürcher Kantonsrates; 96. Sitzung, Montag, 2. Februar 2009, S. 6148 f.

²⁸ Art. 3 Abs. 2 KV.



Richterwahlen durch das Parlament: Erfahrungen aus dem Kanton Bern

Sandra Lagger-Deutsch
Geschäftsleitende Sekretärin der Justiz-
kommission des Grossen Rates Bern

1. Ausgangslage/Einleitung

Im Kanton Bern liegen die Wahlen der Justizbehörden fast ausschliesslich in den Händen des Parlaments. Art. 77 KV¹ verleiht

nämlich dem Grossen Rat die Zuständigkeit für die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten von Obergericht und Verwaltungsgericht, für die Wahl der Mitglieder der Gerichte, soweit diese Befugnis nicht dem Volk übertragen ist, sowie für die Wahl der Generalstaatsanwältin oder des Generalstaatsanwalts. Konkret werden folgende Justizfunktionen vom Kantonsparlament gewählt:

<i>Obergericht:</i> ² Präsidentin/Präsident, Mitglieder, Ersatzmitglieder Kaufmännische Fachrichterinnen/Fachrichter des Handelsgerichts Fachrichterinnen/Fachrichter des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichts	<i>Steuerrekurskommission:</i> ³ Richterinnen/Richter Fachrichterinnen/Fachrichter
<i>Verwaltungsgericht:</i> ³ Präsidentin/Präsident, Mitglieder, Ersatzmitglieder Fachrichterinnen/Fachrichter des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten	<i>Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern:</i> ³ Präsidentin/Präsident, Vizepräsidentin/Vizepräsident Fachrichterinnen/Fachrichter
<i>Generalstaatsanwaltschaft:</i> ³ Generalstaatsanwältin/Generalstaatsanwalt stellvertretende Generalstaatsanwältinnen/ Generalstaatsanwälte	<i>Enteignungsschätzungskommission:</i> ³ Präsidentin/Präsident, Vizepräsidentin/ Vizepräsident Fachrichterinnen/Fachrichter
<i>Kantonales Zwangsmassnahmenggericht:</i> ³ Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten	<i>Bodenverbesserungskommission:</i> ³ Präsidentin/Präsident, Vizepräsidentin/ Vizepräsident Fachrichterinnen/Fachrichter
<i>Wirtschaftsstrafgericht:</i> ³ Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten	<i>Regionalgerichte:</i> ³ Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten Fachrichterinnen/Fachrichter Laienrichterinnen/Laienrichter
<i>Jugendgericht:</i> ³ Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten Fachrichterinnen/Fachrichter	<i>Regionale Schlichtungsbehörden:</i> ³ Vorsitzende Fachrichterinnen/Fachrichter

¹ Art. 77 Abs. 1 lit. d–f sowie Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

² Art. 21 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11. Juni 2009 (GSÖG; BSG 161.1).

³ Art. 22 Abs. 1 GSÖG.

Einzig die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte werden nicht vom Grossen Rat gewählt. Sie werden von der Generalstaatsanwaltschaft durch öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag angestellt⁴.

2. Richterwahlen im Kanton Bern

2.1 Gesetzliche Grundlagen

Nebst der oben genannten verfassungsmässigen Bestimmung sind die gesetzlichen Grundlagen zur Wahlvorbereitung, zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen sowie zum Wahlverfahren bei Richterwahlen in verschiedenen Erlassen geregelt. So äussern sich Art. 68a ff. GRG⁵ und Art. 99 Abs. 1 GO⁶ zum schriftlichen und geheimen Mehrheitswahlverfahren im Grossen Rat. In Art. 21 ff. und Art. 48 GSOG finden sich Bestimmungen zur Zuständigkeit, dem Beschäftigungsgrad, der Wahlvorbereitung, der Vereidigung, der Amtsdauer und zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen der Justizpersonen. Ergänzend hält das Dekret über die Besetzung von Richter- und Staatsanwaltsstellen⁷ die Höchstzahl der Mitglieder pro Justizbehörde, die Vertretung von Mitgliedern französischer Muttersprache sowie teilweise weitere fachliche Qualifikationen fest. Zwingende Wählbarkeitsvoraussetzungen finden sich zudem in Art. 67 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 KV. Das Personalgesetz⁸ schliesslich befasst sich mit den Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses

sowie mit der Abberufung der Mitglieder von Justizbehörden.

Was die Delegation der Wahlvorbereitungen an die Justizkommission betrifft, so lässt sich diese aus Art. 23 Abs. 2 lit. c GRG sowie Art. 21a GSOG ableiten. Für weitere Einzelheiten der Wahlvorbereitung wird gemäss Art. 21a Abs. 4 GSOG auf das Reglement der Justizkommission sowie auf die dazugehörigen Anforderungsprofile für die verschiedenen Justizbehörden verwiesen⁹.

2.2 Ablauf der Richterwahlen im Kanton Bern

2.2.1 Rücktritte

Abgesehen von den Wiederwahlen am Ende der sechsjährigen Amtsdauer nehmen die sogenannten Ergänzungswahlen ihren Anfang meist mit dem Rücktritt einer Richterin oder eines Richters¹⁰. Rücktritte müssen gemäss Art. 40 PG drei Monate vor dem gewünschten Austrittstermin bei der Aufsichtsbehörde eingereicht werden. So haben gemäss Art. 38 lit. a–c PG die Mitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und der Generalstaatsanwaltschaft bei der Justizkommission zu demissionieren, die Mitglieder der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit beim Obergericht und die Mitglieder der verwaltungsunabhängigen Verwaltungsjustizbehörden¹¹ beim Verwaltungsgericht. Obergericht und Verwaltungsgericht bringen der Justizkommission die Amtsniederlegungen ihrer beaufsichtigten Gerichtsbehörden alsdann zur Kenntnis.

⁴ Art. 22 Abs. 2 GSOG.

⁵ Gesetz über den Grossen Rat vom 8. November 1988 (Grossratsgesetz; GRG; BSG 151.21).

⁶ Geschäftsordnung für den Grossen Rat vom 9. Mai 1989 (GO; BSG 151.211.1).

⁷ Dekret über die Besetzung von Richter- und Staatsanwaltsstellen vom 8. September 2009 (BRSD; BSG 161.11).

⁸ Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01).

⁹ Art. 14 ff. JUKO-Reglement inklusive Anhang.

¹⁰ Auf das Wiederwahlverfahren sowie auf dasjenige bei Abberufung einer Richterin oder eines Richters wird im vorliegenden Bericht nicht eingegangen.

¹¹ Steuerrekurskommission, Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern, Enteignungsschätzungskommission und Bodenverbesserungskommission.

2.2.2 Bewerbungsverfahren

Die Justizkommission hat die ihr zugewiesene Vorbereitung der Richterwahlen kommissionsintern an ihren Wahlausschuss (Ausschuss IV) delegiert. Um grösstmögliche politische Akzeptanz der Wahlvorbereitungen zu erhalten, setzt sich der Wahlausschuss aus je einem Mitglied der im Grossen Rat vertretenen Fraktionen zusammen. Dabei werden die Ausschussmitglieder vorab aus dem Kreise der Justizkommission¹² rekrutiert. Fraktionen, welche nicht in der Kommission vertreten sind¹³, müssen ihre Mitglieder durch den Grossen Rat direkt in den Wahlausschuss wählen lassen. Zudem stellt jede Fraktion ein Ersatzmitglied, welches im Verhinderungsfalle im Wahlausschuss Einsitz nehmen kann und stimmberechtigt ist.

Sobald nun der Rücktritt einer Richterin oder eines Richters bekannt ist, wird, in Absprache mit den betroffenen Justizbehörden beziehungsweise deren Aufsichtsinstanz bei erstinstanzlichen Gerichten, der Termin der Ersatzwahl vereinbart. Richterwahlen finden normalerweise am Dienstag der zweiten Sessionswoche statt¹⁴. Im Anschluss werden die Fraktionen schriftlich über die anstehenden Wahlen informiert und die vakanten Stellen werden im Amtsblatt, im feuille officielle und online im Stellenanzeiger des Kantons Bern ausgeschrieben. Je nach zu besetzender Funktion können bei Bedarf weitere Publikationsorgane (z.B. Printmedien) vorgesehen werden.

Bei der Ausschreibung bedient sich der Wahlausschuss der Anforderungsprofile ge-

mäss Anhang JUKO-Reglement. So variieren die Anforderungen je nach zu besetzender Funktion¹⁵. Sämtliche Bewerberinnen und Bewerber, welche Mitglied einer kantonalen richterlichen Behörde werden wollen, müssen ihrem Dossier zwingend einen aktuellen Strafregister- und Betreibungsregisterauszug sowie das ausgefüllte Formular zu ihren Interessenbindungen beilegen. Nach Ablauf der Bewerbungsfrist nimmt der Wahlausschuss eine Vorselektion der Bewerbungen vor, das heisst er vergleicht das Anforderungsprofil der ausgeschriebenen Stelle mit den jeweiligen Bewerberprofilen. Der Ausschluss einer Bewerbung wegen Nichterfüllens des Anforderungsprofils bedarf der Einstimmigkeit und wird den Bewerbenden im Anschluss mitgeteilt. Diese können daraufhin innert einer Frist von sieben Tagen schriftlich beantragen, dem Grossen Rat dessen ungeachtet zur Wahl präsentiert zu werden. Allerdings erhalten sie dabei keine Empfehlung des Wahlausschusses. Hingegen werden Personen, die die formellen verfassungsmässigen und gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllen¹⁶, von vornherein definitiv vom Bewerbungsverfahren ausgeschlossen.

Die verbleibenden Bewerberinnen und Bewerber werden danach zu den Vorstellungsgesprächen vor dem Wahlausschuss eingeladen. Die Gespräche werden zu Beweis Zwecken aufgezeichnet. Zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation werden beim Obergericht, beim Verwaltungsgerecht, bei der Generalstaatsanwaltschaft, beim bernischen Anwaltsverband (BAV) sowie beim Verband bernischer Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und

¹² Die Justizkommission, bestehend aus 15 Mitgliedern, setzt sich derzeit parteipolitisch wie folgt zusammen: 5 SVP, 4 SP, 2 BDP, 1 FDP, 1 Grüne, 1 EVP, 1 EDU.

¹³ Aktuell: glp/CVP-Fraktion.

¹⁴ Der Grosse Rat tagt jedes Jahr an fünf ordentlichen Sessionsen à je zwei Wochen (Montag bis Donnerstag, zweite Sessionswoche meist bis Mittwoch).

¹⁵ Siehe auch Art. 29 GSOG sowie die Bestimmungen im BRSD.

¹⁶ Z.B. Stimmberechtigung im Kanton Bern (Art. 67 Abs. 1 KV), nicht Mitglied des Grossen Rates, des Regierungsrates oder der kantonalen Verwaltung (Art. 68 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 KV), Anwaltspatent oder bernisches Notariatspatent (Art. 29 Abs. 1 GSOG).

Staatsanwälte (VBRS) Stellungnahmen zu den Kandidatinnen und Kandidaten eingeholt. Je nach zu besetzender Stelle werden weitere Gerichtsbehörden hinzugezogen¹⁷. Die genannten Justizbehörden und Organisationen äussern sich also aus ihrer Sicht zur fachlichen und persönlichen Eignung eines Bewerbenden und zu den beruflichen Erfahrungen, welche sie gegebenenfalls mit der Person bereits gemacht haben. Durch die Konsultation dieser Fachbehörden ist gewährleistet, dass die fachlichen Gesichtspunkte bei der Vorbereitung eine zentrale Rolle spielen. Die Wahlausschussleitung kann darüber hinaus bei Bedarf die angegebenen Referenzen kontaktieren. Zudem geben auch die Arbeitszeugnisse im Dossier Hinweise auf die Qualifikation einer Person für das gewünschte Amt. Im Anschluss entscheidet der Wahlausschuss aufgrund der Bewerbungsunterlagen, der Vorselektion, der Stellungnahmen und der Vorstellungsgespräche über die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber für die von ihnen angestrebte Stelle und unterbreitet dem Grossen Rat eine Wahlempfehlung. Diese Wahlempfehlung ist für das Parlament jedoch nicht bindend, das heisst die Grossrätinnen und Grossräte sind am Wahltag völlig frei, welche Person sie wählen. Den Fraktionen steht es offen, ihrerseits Bewerbungsgespräche mit den Kandidierenden durchzuführen. Am Wahltag selbst erklärt die Leiterin oder der Leiter des Wahlausschusses im Plenum des Grossen Rates, wie die Qualifikationen der sich zur Wahl stellenden Personen zustande gekommen sind. Zudem äussern sich die Fraktionssprecherinnen und -sprecher zu ihren jeweiligen Wahlpräferenzen. Die Stimmabgabe erfolgt anschliessend schrift-

lich und geheim. Gewählt sind diejenigen Bewerberinnen und Bewerber, welche das absolute Mehr erreicht haben.

2.2.3 Sonderfall «Organisationen mit Wahlvorschlagsrecht»

Das oben beschriebene Wahlprozedere wird in vier Ausnahmefällen drastisch verkürzt. Bei einigen Fachrichterwahlen finden nämlich keine Ausschreibung der Vakanzen und damit auch keine Bewerbungsgespräche statt. Die Rekrutierung der Kandidierenden erfolgt in diesen Fällen über Organisationen und Verbände der entsprechenden Fachrichtungen. So haben gemäss Art. 21a Abs. 3 GSOG folgende Organisationen das Recht, der Justizkommission Wahlvorschläge zu unterbreiten:

- die Mieter- und Vermieterorganisationen für die Wahl der mietrechtlichen Fachrichterinnen und Fachrichter der regionalen Schlichtungsbehörden,
- die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen für die Wahl der arbeitsrechtlichen Fachrichterinnen und Fachrichter der regionalen Schlichtungsbehörden und der Regionalgerichte,
- die kantonale Volkswirtschaftskommission für die Wahl der Fachrichterinnen und Fachrichter des Handelsgerichts,
- die kantonalen Verbände der Versicherer und der Leistungserbringer für die Wahl der Fachrichterinnen und Fachrichter des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten.

Der Grund für diese Sonderregelung liegt einerseits in der paritätischen Zusammensetzung der genannten Spruchkörper. Auf der anderen Seite sind die genannten Verbände und Organisationen näher an den gesuchten Fachkräften. Die Suche nach geeigneten Fachpersonen sollte daher einfacher verlaufen, als dies mit öffentlicher Ausschreibung der Stellen möglich wäre. Zudem können die Verbände die fachliche

¹⁷ Gilt es beispielsweise eine Fachrichterstelle am Jugendgericht zu besetzen, werden zusätzlich die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten des Jugendgerichts konsultiert.

Qualität ihrer Mitglieder am besten beurteilen.

2.2.4 Vereidigung / Gelübdeabnahme

Vor dem Amtsantritt müssen alle vom Grossen Rat gewählten Mitglieder der Gerichtsbehörden und der Generalstaatsanwaltschaft gemäss Art. 23 Abs. 1 GSOG den Eid oder das Gelübde ablegen. Die hauptamtlichen Richterinnen und Richter der obersten Gerichte und die Mitglieder der Generalstaatsanwaltschaft werden durch den Grossen Rat vereidigt, die übrigen Richterinnen und Richter durch die Justizleitung.

2.3 Änderungen seit Inkrafttreten der letzten Justizreform

Die grösste Herausforderung für das Parlament und damit auch für die Justizkommission und ihren Wahlausschuss ist wohl die massive Zunahme an zu wählenden Richterinnen und Richtern. Waren es vor 2011 ca. 300 Stellen, die es durch Wahl zu besetzen galt, so sind es mittlerweile rund 660. Dies bedeutet schon bei einer normalen Fluktuation, insbesondere jedoch bei den Wiederwahlen alle sechs Jahre eine erhebliche Mehrbelastung für die Milizparlamentarier.

2.4 Änderungen im Rahmen der Parlamentsrechtsrevision

Am 4. Juni 2013 verabschiedete der Grosse Rat die Totalrevision des Grossratsgesetzes und der Geschäftsordnung des Grossen Rates. Die Erlasse treten per 1. Juni 2014 in Kraft. Für die Wahl der Gerichtsbehörden und der Generalstaatsanwaltschaft ändert dabei wenig. Einzig das formelle Verfahren vor dem Grossen Rat¹⁸ erfährt einige wenige Anpassungen.

¹⁸ Beispielsweise die Gestaltung der Wahlzettel. So sollen die Namen der Kandidierenden bei Wiederwahlen künftig aus Praktikabilitätsgründen in alphabetischer Reihenfolge

3. Herausforderungen bei den Richterwahlen im Kanton Bern

3.1 Fachliche Anforderungen contra Parteienproporz

Grundsätzlich vermittelt die Bundesverfassung einen grundrechtlichen Anspruch auf Beurteilung durch ein institutionell unabhängiges Gericht. Darüber hinaus ist diese Unabhängigkeit als allgemeiner Grundsatz der gewaltenteiligen Behördenorganisation gesichert. Wie bereits in einem früheren Beitrag dieses Bulletins¹⁹ erwähnt, sind die Hauptziele bei Richterwahlen die Suche nach fachlich und charakterlich qualifizierten, unabhängigen Richterinnen und Richtern sowie darüber hinaus die angemessene Vertretung aller Bevölkerungsgruppen in der jeweiligen Gerichtsbehörde. Im Kanton Bern spielen bei der Richterauslese neben fachlich-persönlichen Eigenschaften auch politische Kriterien eine Rolle, das heisst der Proporzschlüssel, welcher bei der Verteilung der Kommissionsitze gilt, wird sinngemäss auch auf die Verteilung der Richtersitze angewendet. Es handelt sich dabei jedoch um eine Praxis, welche bis heute nirgends gesetzlich oder reglementarisch verankert ist. Die Proporzberechnung wird gestützt auf die Wähleranteilstärke der Parteien (und nicht gestützt auf die Fraktionsstärke) vorgenommen. Ausserdem haben Veränderungen der Parteistärke während der Legislatur keinen Einfluss auf die Berechnung des Proporzschlüssels. Nichts desto trotz bedeutet die Anwendung des Parteienproporzes auf Richterwahlen, dass vorab Parteimitglieder oder parteinahe Personen ins Richteramt gewählt wer-

aufgeführt werden und nicht mehr nach Amtsalter (Art. 84 Abs. 2 lit. a des totalrevidierten Grossratsgesetzes).

¹⁹ Parlament 1/09 – 12. Jahrgang, März, SANDRA DEUTSCH und Dr. CHRISTIAN WISSMANN, Neuerungen im Verhältnis zwischen Parlament und Justiz im Kanton Bern.

den. Frau Prof. Dr. Regina Kiener widmete sich diesem Thema in ihrem Gutachten «Vorbereitung von Richterwahlen – Evaluation von amtierenden Richterinnen und Richtern» vom 26. Juli 2000. Die Gutachterin bestätigt allerdings die Erfahrung des Kantons Bern, wonach die Partizipation der politischen Parteien am Wahlverfahren und die damit einhergehende Parteibindung der Richterinnen und Richter nicht als elementare Bedrohung für die Unabhängigkeit der Justiz angesehen werden. Mit ein Grund dafür sei sicherlich der Umstand, dass von den Gewählten nach der Wahl keine politischen Aktivitäten verlangt werden, die Gewählten den Parteien gegenüber weder rechtlich noch faktisch zur Rechenschaftsablage über ihre Tätigkeit verpflichtet sind und in der Regel nur mehrheitsfähige, nicht polarisierende Kandidatinnen und Kandidaten vorgeschlagen und gewählt werden. So führte im Kanton Bern die Anwendung des Parteienproporz auf Richterwahlen kaum je zu Problemen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Grosse Rat gewissenhaft auf den Vorrang der fachlichen und sozialen Kompetenz der Bewerbenden vor der Parteimitgliedschaft achtet. Zudem wird im konkreten Wahlverfahren Wert darauf gelegt, dass bei gleichwertigen Kandidaturen der Parteienproporz auch tatsächlich eingehalten wird und politische Minderheiten angemessen in den Gerichtsbehörden vertreten sind. In diesem Sinne verpflichtet die Berücksichtigung des Proporz bei Richterwahlen zur Konkordanz. Zudem ist keine Richterin oder kein Richter verpflichtet, sich parteipolitisch zu binden. Vor allem bei den nebenamtlichen, aber auch bei den hauptamtlichen Richterinnen und Richtern üben etliche Mitglieder ihr Amt ohne Parteizugehörigkeit aus.

3.2 Unvereinbarkeiten mit dem Richteramt

Die Überprüfung der verschiedenen Unvereinbarkeitsgründe aus Verfassung und Gesetz bildet durchaus eine Herausforderung bei der Wahlvorbereitung. So sind gemäss Art. 67 Abs. 1 KV nur Stimmberechtigte des Kantons Bern in die kantonalen richterlichen Behörden wählbar. Die Justizkommission hat nach Rücksprache mit den obersten Justizbehörden vereinbart, dass die Wohnsitzpflicht spätestens zum Zeitpunkt des Amtsantritts vorliegen muss. Die entsprechende Kontrolle, sowie im Übrigen auch die Meldung eines Wegzugs aus dem Kanton Bern, muss das Parlament aus Machbarkeitsgründen anderen Behörden überlassen.

Eine Wissenschaft für sich bildet die Unvereinbarkeitsbestimmung nach Art. 68 Abs. 2 KV. Dort ist unter anderem festgehalten, dass Mitglieder einer kantonalen richterlichen Behörde nicht gleichzeitig der kantonalen Verwaltung angehören dürfen. Die Abklärung, was genau unter kantonalen Verwaltung zu verstehen und wie eng dieser Begriff auszulegen sei, machte wiederum ein Gutachten bei Frau Prof. Dr. Regina Kiener notwendig²⁰. Die Gutachterin führte im Fazit aus, dass das Personal der zentralen und dezentralen Verwaltung zur «kantonalen Verwaltung» gehöre sowie das Personal von Institutionen, welche zwar nicht als Amt, Abteilung oder Dienst bezeichnet werden, von Gesetzes wegen jedoch einer Direktion oder einem Amt hierarchisch unterstellt sind und ihre Aufgaben weisungsgebunden erfüllen. Zudem wurden im Gutachten tendenziell problematische Tätigkeiten umschrieben. Auch diese Über-

²⁰ REGINA KIENER/JAN GRUNDER, Universität Zürich, Richterwahlen: Diverse Fragen im Rahmen der Umsetzung der «Justizreform 2», Gutachten im Auftrag der Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Bern vom 7. Mai 2010 (Teil 1) und vom 21. Juni 2010 (Teil 2).

prüfung ist in der Praxis nicht immer ganz einfach und nimmt einzelne Parlamentarier sowie die Parlamentsverwaltung durchaus in Anspruch.

Zuletzt sei noch auf die Bestimmung in Art. 30 Abs. 5 GSOG verwiesen, wonach mit Ausnahme der Mitglieder der Steuerrekurskommission nebenamtliche Richterinnen und Richter vor der Gerichtsbehörde, an der sie tätig sind, nicht berufsmässig Dritte vertreten dürfen. Dies führt dazu, dass beispielsweise forensisch tätige Anwältinnen und Anwälte bei einer Kandidatur als nebenamtliche Fachrichterin oder als nebenamtlicher Fachrichter einer Gerichtsbehörde darauf hingewiesen werden müssen, dass sie im Falle einer Wahl vor dem jeweiligen Gericht nicht mehr anwaltlich tätig sein dürfen. Die Erfahrung zeigt, dass damit ganze Berufsgruppen vom Wahlprozess «ausgeschlossen» werden, da die jeweiligen Richterämter ein partielles Berufsverbot für sie bedeuten würden.

3.3 Rekrutierungsschwierigkeiten bei vakanten Richterstellen

Nachdem vor allem im Jahr 2010 im Hinblick auf das Inkrafttreten der Justizreform zahlreiche neue Richterstellen besetzt werden mussten, lässt sich mittlerweile bei Vakanzen feststellen, dass der «Markt» an qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern «ausgetrocknet» ist. Es kommt in letzter Zeit nicht selten vor, dass insbesondere Fachrichterstellen mehrmals ausgeschrieben werden müssen, bevor sie besetzt werden können. Besonders schlimm ist die Situation bei Stellen, welche mit französischsprachigen Personen zu besetzen sind.

3.4 Datenschutz

Als letzte Herausforderung bei Richterwahlen durch das Parlament sei das Thema Da-

tenschutz erwähnt. Dies soll jedoch völlig wertfrei geschehen, denn meines Wissens gab es bislang keine nennenswerten Vorfälle beziehungsweise Verstösse gegen die Bestimmungen des Datenschutzes. Nichts desto trotz ist das Bewusstsein unerlässlich, dass bei Richterwahlen – wie übrigens in allen Bewerbungsverfahren – mit vertraulichen Personendaten gearbeitet wird. Der Kreis an Parlamentarierinnen und Parlamentariern, der von seiner Funktion her regelmässig Einblick in diese Daten hat, ist beschränkt und entspricht anzahlmässig etwa dem, was auch in anderen Bewerbungsverfahren üblich ist. Die Verfahrensabläufe im Grossen Rat sehen jedoch vor, dass jede Grossrätin und jeder Grossrat vor der Wahl Einsicht in den Lebenslauf der Bewerbenden nehmen kann.

4. Fazit

Im Kanton Bern wurden bislang vornehmlich positive Erfahrungen mit dem Parlament als Wahlorgan der Justizbehörden gemacht. Natürlich werden ab und zu Stimmen laut, die insbesondere die Anwendung des Parteienproporz auf Richterwahlen kritisieren. Wenn allerdings die Frage nach praktikablen Alternativen gestellt wird, verstummen besagte Stimmen wieder. Die parlamentarische Wahl der Gerichtsbehörden hat Tradition, ist aber auch ein Kompromiss. Sie stellt einen Kompromiss zwischen der Volkswahl, deren Befürworter jeweils die Bürgernähe propagieren, und der Wahl durch eine vom Parlament und der Politik weitgehend unabhängige Expertenkommission dar. Das Wahlverfahren respektiert die institutionelle Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und garantiert die Auswahl von fachlich qualifizierten Personen bei gleichzeitig angemessener Vertretung aller Bevölkerungsgruppen. Was will man mehr. ●



Election des membres du pouvoir judiciaire par le Grand Conseil du canton de Fribourg. Quel constat ?

Samuel Jodry
Secrétaire parlementaire, Secrétariat du
Grand Conseil de Fribourg

Dans sa nouvelle mouture adoptée en 2004, la Constitution fribourgeoise désigne le Grand Conseil comme autorité d'élection des membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public, sur préavis du Conseil de la magistrature. Deux explications à une telle attribution ont sous-tendu, explicitement ou non, les travaux de la Constituante : la volonté d'une dépolitisation des élections et, par voie de conséquence, l'optique d'un gain de transparence pour l'ensemble du système adopté. Au terme de plusieurs années de mise en pratique du nouveau système, ces objectifs ont-ils été atteints ? Entretien avec Josef Hayoz, juge cantonal et président du Conseil de la magistrature.

1. Quel peut être le constat quelque neuf ans après l'attribution au Grand Conseil du canton de Fribourg du pouvoir d'élire tous les membres du pouvoir judiciaire et plus de cinq années après l'entrée en vigueur du nouveau système d'élection des juges ?

De manière générale et parlant en mon nom propre, je suis assez satisfait des élections menées par le Grand Conseil. Il y a naturellement toujours des exceptions entamant ce bilan satisfaisant : le préavis du Conseil de la magistrature peut ne pas être

suivi par le Plenum, notamment quand le jeu politique prend le pas sur l'élection ; des alliances politiques se mettent alors en place pour faire passer tel ou tel candidat. Nous avons récemment connu le cas d'une personne élue comme assesseur au sein de l'une des justices de paix du canton sans avoir la spécialisation dans un domaine déterminé dont avait besoin l'instance en question. Le Conseil de la magistrature avait pourtant préavisé favorablement deux candidats, mais c'est donc un autre candidat, préavisé seulement comme éligible, qui a finalement été élu. Le jeu politique est ainsi fait. Il convient toutefois de relever que de telles situations ne sont pas régulières.

2. Quels pourraient être les changements ou améliorations à apporter au système actuel ?

Je serais d'avis que le Grand Conseil ne s'occupe que de l'élection des juges professionnels et transfère la compétence d'élire les assesseurs et autres fonctions accessoires au Conseil de la magistrature. Une telle nouvelle répartition des compétences serait intéressante à plus d'un titre. Elle déchargerait avant tout le Grand Conseil : pour rappel, l'année 2012 a vu le Parlement procéder à l'élection de neuf juges professionnels... et de quarante-six juges non-professionnels ! Opter pour cette réorganisation permettrait également de dépolitiser en partie ces élections judiciaires, tout en donnant du poids aux juges élus par le Parlement. Cela permettrait aussi d'éviter l'élection de personnes qui ne

seront, *in fine*, jamais appelées par leurs instances respectives. Et je pense que le Conseil de la magistrature s'en trouverait valorisé dans son travail.

3. *Recourir au Conseil de la magistrature pour élire les assesseurs serait donc une solution plus pertinente que ne l'est le système actuel ?*

Je me demande si les députés ont réellement le temps de consulter les dossiers des candidats (*ndlr* : ces dossiers sont mis à la disposition des parlementaires à l'Hôtel cantonal, le jour des élections judiciaires.). Mais le Grand Conseil ne voudra jamais céder une partie de ses compétences. Je voudrais pourtant rappeler que le Conseil de la magistrature n'est pas composé sur des critères politiques. Les membres du Conseil de la magistrature sont là de par leur fonction. Dans le cadre de l'élaboration du préavis du Conseil de la magistrature, aucun membre n'a jamais exprimé le souhait de proposer tel ou tel candidat, parce que celui-ci appartenait à tel ou tel parti politique. Mais, naturellement, rien ne leur interdit de faire part d'informations plus personnelles, notamment s'ils connaissent les candidats.

4. *Quelques mots sur le travail d'audition des candidats à des postes judiciaires mené par le Conseil de la magistrature. Le « pedigree » (études, expériences professionnelles, etc.) des postulants a-t-il évolué ces dernières années ?*

Le Conseil de la magistrature n'a pas constaté d'évolution en la matière : les candidats ne sont pas plus ou moins formés, ni plus ou moins expérimentés. Et je ne pense pas qu'ils soient plus politisés. Certes, il y a bien eu des cas où un candidat s'est présenté une première fois sans étiquette, n'a pas été élu et a fait ultérieurement acte de candidature pour un autre poste, cette fois en mentionnant une ap-

partenance politique. Mais cela reste des exceptions.

5. *Cette question de l'appartenance politique est-elle finalement le changement le plus visible du système d'élection par le Grand Conseil ?*

Du temps du Collège électoral (*ndlr* : système antérieur au système actuel ; composé par les membres du Conseil d'Etat et par ceux du Tribunal cantonal, ce Collège élisait les juges de première instance. Le Grand Conseil élisait les juges cantonaux), il était courant que certains juges soient élus sans appartenance politique. Aujourd'hui, il est plutôt rare qu'ils soient élus sans une telle appartenance. Entre l'ancien et le nouveau système d'élection, la question de l'appartenance politique a donc probablement été exacerbée au niveau du Grand Conseil. Celui-ci a une tendance certaine à répartir les postes judiciaires selon l'appartenance politique. Personnellement, je ne peux pas critiquer ce système ; c'est celui qui a été choisi, sauf que, parfois, le meilleur candidat n'est pas celui qui est élu.

6. *Le Conseil de la magistrature signale régulièrement le peu de candidature pour certains postes professionnels. Comment l'expliquer ?*

Si j'avais la réponse, nous n'aurions pas un tel problème de recrutement. Je veux d'abord insister sur le fait que la justice fribourgeoise a bonne réputation. S'il y a bien des retards ou des erreurs, elle fonctionne bien. Pour ce qui est de la question du recrutement, prenons l'exemple du travail d'un juge de paix : c'est une fonction particulièrement variée, les contacts sont nombreux avec la population, mais cette charge peut être ingrate. Les décisions sont souvent difficiles à prendre et les Justices de paix fribourgeoises font face à une surcharge de travail, cela sans oublier que le

juge de paix est seul dans l'exercice de sa fonction, ce qui n'est jamais le cas d'un juge cantonal. Une telle responsabilité peut faire peur à certains candidats potentiels ; d'autres veulent pouvoir poser leur stylo à 17 heures et ne pas faire d'heures supplémentaires. On peut toutefois envisager un poste de juge de paix comme une première étape vers une autre charge de la magistrature. Le problème tient aussi certainement au fait que les mises au concours par l'Etat sont peu visibles, alors que, paradoxalement, la population est parfaitement informée par la presse des démissions.

7. Comment est appréhendée la question de l'appartenance politique lors du travail d'audition des candidats ?

Si le candidat ne donne pas d'informations quant à une éventuelle appartenance politique, cette question lui est posée lors de son audition. Les candidats sont parfaitement conscients que le jeu politique sera de mise devant le Grand Conseil. Je subodore que certaines personnes hésitent à concourir ou ne postulent tout simplement pas pour cette raison. Dans de tels cas de figure, le Conseil de la magistrature encourage les intéressés à maintenir leur candidature, l'élection étant aussi un jeu d'hasard. Ils n'ont rien à perdre ; et s'ils ne sont pas élus, ils ne doivent pas hésiter à postuler à nouveau.

8. En tenant compte du jeu politique qui a lieu au sein du Parlement, le Conseil de la magistrature peut-il réellement faire abstraction de l'appartenance politique des candidats lors de l'établissement de son préavis ?

Personnellement, j'arrive à en faire totalement abstraction. J'ai d'ailleurs tout intérêt à ce qu'un juge soit élu pour ses seules compétences : cela signifie que moins de recours contre ses futures décisions atterriront sur mon bureau de juge cantonal ...

9. Finalement, dans les faits, la dépolitisation des élections judiciaires était-elle un vœu pieux ou est-elle effective, du moins partiellement ?

Il faut reconnaître que le résultat est mitigé mi-raisin : l'objectif d'une dépolitisation complète n'est pas atteint, et le Grand Conseil ne le veut pas. Par nature, cette situation perdurera tant que ce sera une instance politique qui procédera aux élections judiciaires.

10. Comment qualifier les relations entre la Commission de justice du Grand Conseil et votre instance ?

Je rappellerai d'abord qu'il n'y avait quasiment pas de relations au début. Chacun devait prendre ses marques, sans oublier que le Conseil de la magistrature est un organe relativement jeune. Le fait que la première présidente du Conseil de la magistrature était – et est toujours – députée a facilité un rapprochement. Aujourd'hui, le procureur général, président de la Commission des élections du Conseil de la magistrature, et moi-même sommes présents, en cas de nécessité, aux séances de la Commission de justice du Grand Conseil. Et les discussions sont toujours objectives et constructives.

11. Composée en partie de juristes, la Commission de justice est donc un partenaire idéal ?

La composition actuelle de cette Commission, avec une majorité de juristes, est effectivement idéale et j'en suis très heureux. Je regrette seulement qu'un seul avocat en exercice en soit membre. Etant pratiquement tous les jours dans les tribunaux, les avocats connaissent bien, en effet, les problèmes auxquels sont confrontés les juges. Je précise que l'actuelle présidente de la Commission de justice, de par sa profession de notaire, est également souvent présente dans les tribunaux, essentiellement auprès

des Justices de paix. Plus globalement, la Commission de justice et le Conseil de la magistrature tirent à la même corde : le bon fonctionnement de la justice fribourgeoise est un objectif partagé.

12. Quels rapports entretient le Conseil de la magistrature avec le Grand Conseil ?

Dans les faits, il n'y a aucune relation. Si quelques questions portant, par exemple, sur le rôle des assesseurs, sont effectivement parfois formulées par des députés, si des contacts informels existent, il n'y a globalement aucune relation. Je précise toutefois que cette année, pour la première fois et en vertu de la loi sur le Grand Conseil, le président du Conseil de la magistrature sera présent devant le Grand Conseil, cela pour répondre à d'éventuelles questions dans le cadre de l'examen du rapport annuel dudit Conseil (*ndlr* : les premières années de son existence, lors des présentations de ses rapports annuels, le Conseil de la magistrature pouvait compter sur la présence de sa présidente sur les bancs du Parlement, celle-ci étant également députée).

13. Le Grand Conseil est-il parfaitement conscient des besoins et contingences du pouvoir judiciaire quand il procède aux élections ?

Ce n'est pas à moi de faire un constat ou d'affirmer si le Grand Conseil manque, oui ou non, d'informations au sujet des candidatures ou des besoins des instances judiciaires. Le Conseil de la magistrature explique pourquoi il préavise favorablement tels ou tels candidats et donne un préavis négatif pour d'autres postulants. Les députés ont les dossiers des postulants à disposition. Je remarque simplement qu'à ce sujet, les groupes politiques ont la possibilité d'auditionner les candidats et que certains partis ont même des commissions ad hoc pour cela.

14. Le système actuel ne semble donc pas totalement satisfaisant, les députés élisant des personnes sans avoir pris connaissance de leur parcours et de leurs compétences.

Il est vrai que si le Grand Conseil procédait à l'élection des seuls juges professionnels, les députés prendraient peut-être plus de temps pour étudier les dossiers des candidats. Ils pourraient par exemple se renseigner sur la situation de l'instance judiciaire concernée. Cela donnerait plus d'importance tant aux élections qu'aux personnes élues. Et cela éviterait l'élection de personnes inutiles pour les instances auxquelles elles seraient rattachées.

15. L'élection de tous les membres du pouvoir judiciaire par le Grand Conseil n'a-t-elle toutefois pas contribué à changer l'image de la justice auprès de la population ?

Certainement. Avant, on ne savait pas qui était candidat. Aujourd'hui, tout est publié, tout est su, cela notamment par le truchement d'Internet, sans oublier les communiqués de presse. L'opacité a perdu du terrain. Et un tel gain de publicité est un gain de crédibilité et de respectabilité pour la justice fribourgeoise.

16. Quels sont les futurs défis auxquels devra répondre le système fribourgeois d'élection des juges ?

Une étude globale devrait être menée sur le pouvoir judiciaire fribourgeois. Qu'en est-il de la situation actuelle, par exemple avec ses sept Justices de paix, ses sept Tribunaux d'arrondissement ? Récemment annoncé, le projet d'un tribunal pénal de première instance unifié est une bonne idée, mais les moyens devront suivre. Songez à la surcharge croissante des Justices de paix... Les questions de l'organisation et de la dotation sont intimement liées à l'évolution du canton. La démographie de celui-ci est en constante augmentation, alors que notre organisation judiciaire

est vieille d'un siècle. Je suis optimiste quant à la volonté politique d'empoigner cette problématique. Il faudra toutefois du temps, sans doute encore une génération.

Encadre 1 : Le Conseil de la magistrature

Né de la Constitution cantonale de 2004, le Conseil de la magistrature a commencé ses travaux le 1^{er} juillet 2007. Cette autorité est totalement indépendante, puisque n'entretenant aucun lien hiérarchique ou rattachement administratif avec les trois pouvoirs. Outre l'élaboration des préavis relatifs aux élections judiciaires qu'il adresse à la Commission de justice du Grand Conseil – laquelle Commission rédige également un préavis –, respectivement au Parlement, la surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire constitue sa mission centrale. Neufs membres le compose, élus par le Grand Conseil : un membre du Parlement, du Conseil d'Etat, du Tribunal cantonal, de l'Ordre des avocats fribourgeois, du Ministère public, des autorités judiciaires de première instance. Un professeur ordinaire de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg et deux membres proposés par le Conseil de la magistrature lui-même complètent ses rangs. A noter que le droit fribourgeois ne lui reconnaît pas le statut d'autorité judiciaire.

les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public étant élus pour une durée indéterminée depuis 2008. Et seuls les juges en fonction lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution étaient soumis à réélection à la fin de leur mandat. ●

Encadre 2 : Quelques chiffres

Pour les seules années 2011 et 2012, le Conseil de la magistrature a préavisé 98 élections, dont seules 16 – soit à peine plus de 16% des élections – concernaient des postes de juges professionnels. Il a également été procédé à 57 réélections à des fonctions judiciaires à titre professionnel ou accessoire. Ces réélections ont complètement disparu au 1^{er} janvier 2013,



Vorbereitung der Wahlen von Richterinnen und Richtern durch das Parlament des Kantons Aargau

Adrian Schmid
Leiter Parlamentsdienst, Grosser Rat
Aargau

1. Ausgangslage

Vor mehr als 10 Jahren gab sich die damalige grossrätliche Kommission für Justiz Richtlinien, nach denen die Wahlen und Wiederwahlen der haupt- und nebenamtlichen Richterinnen und Richter vorzubereiten waren. Nach diesen Richtlinien wurden seither die Wahlvorbereitungen getroffen, mit dem Ziel, dem antragstellenden Gremium, dem Büro des Grossen Rats, sowie dem Parlament die fachliche und persönliche Prüfung der eingegangenen Kandidaturen vorweg zu nehmen und den Wahlentscheid entsprechend zu erleichtern.

Während der vergangenen Monate wurde das Gerichtsorganisationsgesetz einer Gesamtrevision unterzogen. Das erneuerte Gesetz trat am 1. Januar 2013 in Kraft. Damit wurden neue Leitungsstrukturen für das Gerichtsmanagement eingeführt. An der Spitze steht neu eine Justizleitung, ausgerüstet mit allen Kompetenzen für das gute Funktionieren der aargauischen Rechtsprechung.

In Anlehnung an das erneuerte Gerichtsorganisationsgesetz und nach 10-jähriger Praxis erachteten es sowohl die Kommission für Justiz als auch das Büro des Grossen Rats als angemessen, einige materielle und sprachliche Anpassungen an den Richtlinien für die Vorbereitung der Richtervahlen vorzunehmen.

2. Übersicht über die Neuerungen

2.1 Erweiterte Zuständigkeit der Kommission für Justiz

Mitteilungen über Rücktritte erfolgen wie bisher durch die Justizleitung an das Ratspräsidium. Für die Ausschreibung und Entgegennahme der Bewerbungen ist neu direkt die Kommission für Justiz (und nicht mehr das Büro des Grossen Rats) zuständig. Die Kommission für Justiz ermittelt zudem, welche Fraktionen gemäss Proporzschlüssel Anrecht auf den frei werdenden Sitz hätten, und legt den Proporzschlüssel nur bei unklaren Verhältnissen dem Büro des Grossen Rats zum Entscheid vor. Damit wird das Verfahren vereinfacht und verkürzt.

2.2 Sicherheitsüberprüfungen

Wie es für die Kaderangestellten der kantonalen Verwaltung seit einiger Zeit vorgeschrieben ist wird neu eine Sicherheitsüberprüfung von Kandidierenden für eine hauptamtliche Richterstelle vorgenommen. Dabei sind ein polizeiliches Leumundzeugnis und eine Selbstdeklaration, welche Fragen nach hängigen Strafverfahren im In- und Ausland, nach sicherheitsrelevanten Vorkommnissen und Verfahren betreffend Administrativmassnahmen im Strassenverkehr im In- und Ausland beinhaltet, vorzulegen. Eine eingeschränkte Sicherheitsüberprüfung in Form der Selbstdeklaration wird von Kandidierenden für eine nebenamtliche Richterstelle verlangt. Diesem Vorgehen liegen die Beschlüsse der Kommission für Justiz vom 15. Mai 2013, die regierungsrätliche Weisung zur Sicher-

heitsüberprüfung von Kadermitarbeitenden sowie von Richterinnen und Richtern, die vom Regierungsrat gewählt werden, vom 23. Januar 2013 zu Grunde. Für die Vorbereitung der periodischen Wiederwahlen sind künftig diese Selbstdeklarationen zu wiederholen.

2.3 Einbezug des Präsidiums der Justizleitung

Das Präsidium der Justizleitung (Präsidentin oder Präsident und Vizepräsidentin oder Vizepräsident) wird bei der Vorbereitung der Wahlen der hauptamtlichen Richter zur Beratung der Assessmentresultate im konsultativen Sinn beigezogen. Damit können die Anforderungen der Gerichte an die neuen Richterinnen und Richter beim Auswahlentscheid stärker mitberücksichtigt werden. An den Vorstellungsgesprächen und am Entscheid über den Wahlantrag wirkt das Präsidium der Justizleitung hingegen nicht mit. Von den Kandidierenden wird vorgängig das Einverständnis für die Einsichtnahme des Präsidiums der Justizleitung in die Bewerbungsunterlagen und Assessmentberichte eingeholt.

2.4 Zuständigkeit des Büros des Grossen Rats

Die Zuständigkeiten des Büros zur Bewilligung der Assessments für ausgewählte Kandidierende um hauptamtliche Richterstellen sowie zur Unterbreitung der Wahlanträge an den Grossen Rat werden beibehalten.

3. Vorgehen

Das Büro des Grossen Rats, dem die revidierten Richtlinien im Entwurf vorgelegt wurden, stellte punktuelle Änderungsbegehren. Im Rahmen der folgenden Beratungen der Kommission für Justiz flossen diese

Begehren bei der Bereinigung der Richtlinien ein. Die revidierte Fassung wurde am 13. Juni 2013 durch die Kommission zum Beschluss erhoben und allen Mitgliedern des Grossen Rats zur Kenntnis gebracht. Das Aargauer Parlament verfügt damit über ein den heutigen Bedürfnissen angepasstes Instrument für die Vorbereitung der Wahl von Richterinnen und Richtern durch das Kantonsparlament.

Anhang: Richtlinien der Kommission für Justiz zur Vorbereitung der Wahlen von Richterinnen und Richtern

revidierte Fassung vom 13. Juni 2013

A. Vorgehen bei Neuwahlen

§ 1 Mitteilung des Rücktrittes

Die Justizleitung teilt dem Präsidium des Grossen Rats Rücktritte von Richterinnen und Richtern in der Regel neun Monate im Voraus unter gleichzeitiger Angabe der neu zu besetzenden Stelle, der dafür erwünschten Fachkenntnisse, des vorgesehenen Einsatzortes (Abteilung) sowie des Arbeitspensums mit.

§ 2 Sitzverteilung

Die Kommission für Justiz ermittelt, welche Fraktionen gemäss Proporzschlüssel Anrecht auf den frei werdenden Sitz hätten. Bei unklaren Verhältnissen legt sie den Proporzschlüssel dem Büro des Grossen Rats zum Entscheid vor.

§ 3 Ausschreibung

¹ Die Kommission für Justiz schreibt die Stelle mit dem Hinweis auf die dafür notwendigen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen, den Parteienproporz, den vorgesehenen Einsatzort (Abteilung) sowie das Arbeitspensum öffentlich aus.

² Bei hauptamtlichen Richterfunktionen müssen die Kandidierenden bereit sein, sich einem Assessment zur Selbst-, Sozial- und Führungskompetenz zu unterziehen.

³ Gleichzeitig mit der öffentlichen Ausschreibung werden die Fraktionen aufgefordert, ihre Kandidierenden der Kommission für Justiz zu melden. Zusätzlich können interessierte Fachverbände über die Ausschreibung informiert werden.

⁴ Es können sich auch parteilose Personen oder Mitglieder anderer Parteien melden.

⁵ Bei Wahlen mit einem Vorschlagsrecht Aussenstehender (zurzeit: die Aargauische Industrie- und Handelskammer sowie der Aargauische Gewerbeverband für die Wahl von Fachrichterinnen und Fachrichtern des Handelsgerichts gemäss § 14 Abs. 5 lit. a Gerichtsorganisationsgesetz vom 6. Dezember 2011 (GOG)) teilt die Kommission für Justiz anstelle der öffentlichen Ausschreibung diesen den Rücktritt mit und fordert sie zur Unterbreitung des Wahlvorschlags auf.

§ 4 Bewerbungen

Die Kandidierenden haben ihre Bewerbung an die Kommission für Justiz zu richten und insbesondere folgende Unterlagen soweit vorhanden einzureichen:

- a) Lebenslauf
- b) Studien- und Fachausweise
- c) Betreibungsregisterauszug
- d) Strafregisterauszug
- e) Bericht der Aufsichtsbehörde über Disziplinarverfahren
- f) Arbeitszeugnisse bzw. Protokolle allfälliger Qualifikationsgespräch
- g) Liste von wissenschaftlichen Publikationen
- h) Liste von Aus- und Weiterbildungen im Personalführungsbereich
- i) Informationen über ihre Informatik-Anwenderkenntnisse
- j) Liste von Referenzen
- k) Angabe der Parteizugehörigkeit.

§ 5 Auskünfte

Die Kommission für Justiz kann zu den einzelnen Kandidierenden Auskünfte insbesondere

- a) bisheriger Arbeitgeber bzw. bisheriger Vorgesetzter
- b) des Anwaltsverbands oder anderer Berufsverbände
- c) von Fachleuten sowie
- d) von Amtsstellen einholen.

§ 6 Prüfung auf Eignung

Die Kandidierenden stellen sich der Kommission für Justiz persönlich vor und sind von dieser auf ihre fachliche und persönliche Eignung, insbesondere auf ihre

- a) Fachkompetenz
- b) Selbstkompetenz

c) soziale Kompetenz

d) Führungskompetenz zu prüfen.

§ 7 Beizug von Fachleuten

Die Kommission für Justiz ist berechtigt, Fachleute beizuziehen.

§ 8 Assessment

¹ Das Büro des Grossen Rates bewilligt auf Antrag der Kommission für Justiz die bei hauptamtlichen Richterfunktionen durchzuführenden Assessments zur Selbst-, Sozial- und Führungskompetenz der Kandidierenden gemäss § 3 Abs. 2 hiervor.

² Bei Kandidierenden für eine hauptamtliche Richterstelle, die für ein Assessment vorgesehen sind, erfolgt vorgängig eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung.

³ Bei Kandidierenden für eine nebenamtliche Richterstelle erfolgt eine eingeschränkte Sicherheitsüberprüfung.

§ 9 Eignungsprüfung

Die Kommission für Justiz prüft unter vorangehender Anhörung des Präsidiums der Justizleitung, ob die einzelnen Kandidierenden für das ausgeschriebene Amt geeignet oder nichtgeeignet sind. Dem Präsidium der Justizleitung wird Einsicht in die Bewerbungsunterlagen und in die Assessmentberichte gegeben.

§ 10 Wahlvorschlag Neuwahlen

¹ Die Namen der Kandidierenden, die an ihrer Kandidatur festhalten, stellt die Kommission für Justiz zusammen mit ihrer Stellungnahme und ihrem Bericht dem Büro des Grossen Rats zu.

² Das Büro des Grossen Rats unterbreitet dem Grossen Rat einen Wahlvorschlag mit den Namen und den Lebensläufen der nominierten Personen. Gleichzeitig gibt es ihm die Namen und die Lebensläufe der übrigen Kandidierenden bekannt, die an ihrer Kandidatur festhalten.

B. Vorgehen bei Wiederwahlen

§ 11 Bekanntmachung der Wiederkandidierenden
Mindestens sechs Monate vor den ordentlichen Wiederwahlen legt die Justizleitung der Kommission für Justiz die Liste sämtlicher wieder kandidierender Richterinnen und Richter zusammen mit den Selbstdeklarationen für die Sicherheitsüberprüfung und einer allfälligen Stellungnahme sowie die Namen der auf eine Wiederwahl

verzichtenden Richterinnen und Richter vor. Die Kommission für Justiz eröffnet den im Grossen Rat vertretenen Fraktionen und anderen interessierten Kreisen die Liste verbunden mit dem Hinweis, dass bei Bedenken gegen einzelne Wiederkandidierende in fachlicher oder persönlicher Hinsicht diese innert 30 Tagen unter Angabe von Gründen der Kommission für Justiz mitzuteilen sind.

§ 12 Abklärungen und Eignungsprüfung

Werden Bedenken gegen die Wahl einzelner Wiederkandidierender vorgebracht, so trifft die Kommission für Justiz die notwendigen Abklärungen, soweit die Bedenken nicht offensichtlich unbegründet sind, und prüft die Wiederkandidierenden auf ihre fachliche und persönliche Eignung in analoger Anwendung von §§ 5–8 hievor.

§ 13 Stellungnahme zum Wahlvorschlag Wiederwahlen

¹Die Kommission für Justiz nimmt gestützt auf ihre Abklärungen dazu Stellung, ob die Wiederkandidierenden für das Amt geeignet oder nicht geeignet sind.

² Sie teilt ihre Stellungnahme dem Büro des Grossen Rats mit.

C. Allgemeine Bestimmungen

§ 14 Einsetzen einer Subkommission

Die Kommission für Justiz ist berechtigt, die Abklärungen einer Subkommission zu delegieren. In diesem Fall hat die Subkommission der Kommission für Justiz Bericht und Antrag zu stellen.





Im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Qualität: Änderungen des Parlamentsrechts des Bundes

Auf Initiative des Ständerates haben die Eidg. Räte verschiedene Änderungen des Parlamentsgesetzes beschlossen, welche Minimalanforderungen an die Qualität der Parlamentsdebatte festschreiben. Damit wird der Kurs des Büros des Nationalrates korrigiert, das in den letzten Jahren aufgrund der grossen Geschäftslast die diskussionslose Massenabfertigung von Vorstössen eingeführt hat.

Die Eidg. Räte haben am 21. Juni 2013 eine Sammelvorlage mit zahlreichen grösseren und kleineren Änderungen des Parlamentsgesetzes (ParlG) und der beiden Ratsreglemente verabschiedet. Zu grösseren Diskussionen gaben vor allem folgende Themen Anlass:

Grundsatz der mündlichen Beratung: Parlament statt «Scribament»

Art. 6 ParlG liefert die nötige gesetzliche Grundlage, damit die Räte in ihren Reglementen Beschränkungen sowohl der Redezeit als auch des Rederechts vorsehen können. Von dieser Möglichkeit hat der Nationalrat seit längerer Zeit intensiv Gebrauch gemacht. Erst in der jüngsten Vergangenheit ist der Nationalrat dazu übergegangen, dass auch über bestrittene Vorstösse nicht mehr debattiert werden kann, sondern nur noch abgestimmt wird. Ein Beispiel unter vielen: Im Juni 2011 wurden in einer sog. «organisierten Debatte» von 120 Minuten 136

Vorstösse behandelt; dabei wurden 26 Motionen angenommen. Die definitive Annahme einer Motion bedarf der Zustimmung beider Räte. Im Ständerat als Zweitrat lösten diese «Lawinen» von Motionen Verärgerung aus; vor allem weil die Gründe für die Annahme dieser Motionen mangels einer Debatte im Nationalrat nicht genügend nachvollzogen werden konnte. Dieser Ärger veranlasste die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates zum Vorschlag, Art. 6 ParlG mit Minimalanforderungen an die Ausübung des Rederechts zu ergänzen: Wird ein Vorstoss bestritten, so muss der Urheber oder die Urheberin sprechen können, zudem wer zuerst die Ablehnung beantragt hat. Dieser Beschluss des Ständerates wurde von einer grossen Mehrheit der SPK des Nationalrates unterstützt, stiess aber auf die vehemente Opposition des Büros des Nationalrates. Aus seiner primär effizienzorientierten Sicht ging es darum, in möglichst kurzer Zeit möglichst viele Geschäfte behandeln zu können. Nach einer recht emotional geführten Debatte setzte sich aber auch im Nationalrat die Einsicht durch: Weniger ist manchmal mehr. Quantitative Kriterien dürfen für die Ausgestaltung des parlamentarischen Verfahrens nicht allein massgebend sein; es geht vielmehr um eine Güterabwägung zwischen Quantität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit einerseits und deren Qualität und Effektivität andererseits. Ein Parlament darf nicht zur blossen Abstimmungsmaschine verkommen; es lebt von Rede und Gegenrede. Schriftliche Be-

gründungen können die Unmittelbarkeit einer mündlichen Verhandlung nicht ersetzen.

Reform der ausserordentlichen Session beider Räte, Einführung einer «aktuellen Debatte» im Nationalrat

Gemäss Art. 151 können ein Viertel der Mitglieder jedes Rates oder der Bundesrat die Einberufung beider Räte zu einer ausserordentlichen Session verlangen. Der Nationalrat hat in den letzten Jahren eine Praxis entwickelt, die mit dem ursprünglichen Zweck solcher Sessionen wenig mehr gemein hat: Diese Sessionen dienten nicht mehr dazu, dass die Eidg. Räte auf eine neue Situation reagieren und übereinstimmende Beschlüsse fassen können, sondern haben die Funktion erhalten, dass eine Minderheit des Nationalrates eine Aussprache zu einer aktuellen politischen Frage auf die Tagesordnung des Nationalrates setzen kann. In der Legislaturperiode 2007–2011 wurden 12 derartige ausserordentliche Sessionen durchgeführt, immer im Rahmen einer ordentlichen Session. Dabei dachte im Nationalrat offenbar niemand daran, dass es auch einen Ständerat gibt; das Büro des Nationalrates setzte sogar den Termin fest, ohne sich vorher mit dem Büro des Ständerates abzusprechen. Diese Praxis führte zu absurden Situationen: Der Präsident des Ständerates sah sich gelegentlich gezwungen, die ordentliche Session zu unterbrechen, die ausserordentliche Session zu eröffnen und mangels hängiger Geschäfte zum Thema dieser Session gleich wieder zu schliessen. Eine Ursache dieser Situation ist auch darin zu sehen, dass die Urheber des Begehrens für die Einberufung der Session nur irgendein Thema bezeichnen mussten, entgegen der banalen Tatsache, dass ein Parlament nicht formlos irgend-

welche Themen, sondern notwendigerweise bestimmte, formal definierte Beratungsgegenstände diskutiert. Der Ständerat beschloss zur Behebung dieser Mängel, dass die Urheber des Begehrens für die Einberufung einer ausserordentlichen Session neu in beiden Räten hängige Beratungsgegenstände bezeichnen müssen, dass diese Sessionen in beiden Räten in derselben Kalenderwoche stattfinden und durch beide Ratsbüros gemeinsam einberufen werden (Art. 2 und 37 ParlG). Auch in diesem Punkt verteidigte das Büro des Nationalrates vergeblich die bisherige Praxis; der Nationalrat schloss sich auf Antrag seiner SPK dem Ständerat an. Als Ersatz für die bisherige Form der ausserordentlichen Session führte der Nationalrat in seinem Reglement eine «aktuelle Debatte» ein: Auf Begehren von 75 Ratsmitgliedern muss das Büro eine zu Sessionsbeginn eingereichte Interpellation dringlich erklären und in derselben Session traktandieren (Art. 30a GRN).

Aufwertung der parlamentarischen Initiative und der Standesinitiative durch eine Beschränkung auf die Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs?

Ein weiterer, vom Ständerat gutgeheisser Vorschlag hätte auch die Qualität der Parlamentsarbeit verbessern sollen, scheiterte aber am Widerstand einer «unheiligen Allianz» von SP und SVP im Nationalrat. Die SPK des Ständerates konnte zwar zur Kenntnis nehmen, dass das Instrument der parlamentarischen Initiative in der Praxis eine immer grössere Bedeutung erlangt hat (in der Legislaturperiode 2007–2011 gingen 28% aller Erlasse in der Form eines Bundesgesetzes auf eine parlamentarische Initiative zurück). Sie stellte aber auch einen Mangel fest: Solche Initiativen sind

häufig in derart allgemeiner Form gehalten, dass ihre mögliche Umsetzung im Falle einer Annahme weitgehend offen bleibt. Im Resultat stehe der Aufwand gelegentlich in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag. Von einem Ratsmitglied, argumentierte die SPK-SR, könne durchaus erwartet werden, dass es sein auf die Ausarbeitung eines Gesetzes zielendes Anliegen nicht als «Brouillon», sondern möglichst präzise und vollständig formuliert. Das gelte umso mehr auch für die Standesinitiative, die in der Regel von einem Kantonsparlament ausgeht, dem eine Verwaltung zur Unterstützung zur Verfügung steht. Der Beschluss des Ständerates, parlamentarische Initiativen nur noch in der Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs zuzulassen (Art. 107 und 115 ParlG), hatte im Nationalrat keine Chancen: Dieses Instrument wird im Nationalrat eben nicht nur mit ergebnisorientierter Absicht, sondern auch zur (partei)politischen Profilierung benützt – das ist zwar absolut legitim, es fragt sich aus Sicht des Ständerates nur, ob für diesen Zweck das weniger aufwändige Instrument der Motion nicht geeigneter wäre. Dass auch die analoge Reform der Standesinitiative scheiterte, war eine Folge der Diskussion über die parlamentarische Initiative – und wohl weniger die Folge des erstaunlich intensiven Lobbyings der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).

Ein anderer Vorschlag für eine nicht unwesentliche Änderung des Verfahrens bei parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen war jedoch erfolgreich: Neu gelten für alle Phasen der Vorprüfung dieser Initiativen nicht verlängerbare Behandlungsfristen (Art. 109 und 116 ParlG). Damit soll der in letzter Zeit (vor allem im Ständerat) überhand nehmenden Tendenz zur Sistierung bzw. Schubladisierung solcher Initiativen ein Riegel geschoben werden. Im Rahmen der Vorprüfung sollte rasch und ohne

grossen Aufwand ein Vorentscheid gefasst werden, ob Gesetzgebungsbedarf besteht oder nicht – unabhängig vom Stand anderer Verfahren zum selben Thema, welche in der Praxis häufig als Vorwand für meistens taktisch motivierte Sistierungen dienen. Die Fristen dienen einerseits dem Schutz des verfassungsmässigen Initiativrechts der Ratsmitglieder und Kantone, andererseits auch einem effizienten Verfahren.

Aufwertung der Standesinitiative im Nationalrat

Standesinitiativen werden heute im Nationalrat häufig behandelt, ohne dass ein Mitglied der nationalrätlichen Abordnung aus dem Initiativkanton das Rederecht hätte, um das Anliegen des Kantons zu vertreten. Dieses Recht wird durch eine Änderung des Geschäftsreglements neu eingeführt; Voraussetzung ist, dass die Mitglieder des Nationalrates aus dem Initiativkanton eines ihrer Mitglieder bestimmen (Art. 46 Abs. 5 GRN). Auch hier opponierte das Büro des Nationalrates vergeblich mit Effizienzargumenten. In der Regel steht hinter einer Standesinitiative die Mehrheit eines Kantonsparlaments; der Nationalrat will mit der Neuerung den Kantonsparlamenten mehr Respekt erweisen. Die Neuerung bringt auch zum Ausdruck, dass entgegen der landläufigen Meinung nicht allein der Ständerat die Kantone vertritt. Auch die Mitglieder des Nationalrates sind in kantonalen Wahlkreisen gewählt und vertreten damit die Bevölkerungen ihrer Kantone.

Weitere Änderungen

Die angenommene Vorlage enthält zahlreiche weitere kleinere Änderungen des Parlamentsrechts. Von grösserer praktischer Bedeutung ist eine kleine Änderung, welche die Volksinitiative betrifft. Die Möglichkeit

einer zweiten Verlängerung der Frist zur Behandlung einer Volksinitiative (Art. 105 Abs. 1^{bis} ParlG) wurde aufgehoben. Eine Volksinitiative muss damit ab ihrer Einreichung noch höchstens vier Jahre und vier Monate auf die Volksabstimmung warten, und nicht wie bisher fünf Jahre und vier Monate. Anlass zu dieser Änderung war die Abzocker-Initiative, deren Behandlung durch das Parlament in weiten Kreisen den Eindruck hervorgerufen hat, hier werde aus taktischen Gründen verzögert.

Der Bericht und Entwurf der SPK des Ständerates, die Verhandlungen beider Räte, Anträge, Medienmitteilungen und die beschlossenen Gesetzes- und Reglementänderungen finden sich hier: www.parlament.ch
→ Curiavista → Suche → Geschäftsnummer: 10.440.

Martin Graf
Sekretär der Staatspolitischen
Kommissionen der Eidg. Räte
martin.graf@parl.admin.ch



Kanton Bern – Neues Parlamentsrecht

Kurzfassung

Der Grosse Rat des Kantons Bern stimmte am 4. Juni 2013 mit grossem Mehr einer totalrevidierten Grossratsgesetzgebung zu (115 Ja, 0 Nein, 5 Enthaltungen [GRG] bzw. 112 Ja, 28 Nein, 5 Enthaltungen [GO]). Die wichtigsten materiellen Änderungen, die ganz im Zeichen der Ziele der Totalrevision standen – moderne Gesetzgebung, effizienter Ratsbetrieb, Stärkung Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung – sind folgende:

An Stelle des bisherigen Büros und der Präsidentenkonferenz tritt das *neu gebildete Büro des Grossen Rates*, welches künftig alle Leitungs- und Koordinationsaufgaben im Grossen Rat wahrnimmt. Im Bereich der Organisation des Grossen Rates werden als das zentralste Element der Revision *Sachbereichskommissionen* sowie eine Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen gebildet. Sodann werden die *Informations- und Einsichtsrechte* des Grossen Rates gegenüber dem Regierungsrat präzisiert. Ferner wird als neues parlamentarische Instrument die *Finanzmotion* eingeführt, welche den heutigen «Auftrag» ersetzt und den Regierungsrat oder die Justizleitung beauftragt, eine finanzseitig geforderte Massnahme im Voranschlag oder *Aufgaben- und Finanzplan* zu ergreifen. Der Aufgaben- und Finanzplan wird künftig vom Grossen Rat nicht mehr nur zur Kenntnis genommen, sondern genehmigt. Sodann gelten für *gebundene Ausgaben* künftig schärfere Kriterien. Und auch bei den *Verordnungen* und im Bereich der *Aussenbeziehungen* wird die Mitwirkung des Grossen Rates verbessert, indem der Regierungsrat den Grossen Rat zu entsprechen-

den Geschäften zu informieren und gegebenenfalls zu konsultieren hat. Ferner wird bei den Verfahren im Ratsplenum der Effizienzsteigerung mit neuen *Beratungsformen und Redezeiten* Rechnung getragen sowie mit *schriftlichen Verfahren für Interpellationen und Anfragen*. Sodann werden mit dem neuen Parlamentsrecht alle wesentlichen Aufgaben, welche die Parlamentsarbeit strukturieren, beim Parlament, seinen Organen und seinen Diensten angesiedelt, was zu einem gewissen Ausbau der *Parlamentsdienste* führt. Schliesslich werden die *Entschädigungen* für Grossratsmitglieder moderat erhöht.

1. Parlamentsrecht totalrevidiert

Auslöser für die Totalrevision des Parlamentsrechts war eine Motion der Oberaufsichtskommission (OAK = «bernische Geschäftsprüfungskommission»), welche vom Grossen Rat am 7. September 2010 mit 124 Ja zu 5 Nein-Stimmen bei 5 Enthaltungen deutlich überwiesen worden war. Die Vorbereitung der Totalrevisionsarbeiten wurde einer besonderen Kommission des Grossen Rates übertragen (Kommission Parlamentsrechtsrevision).

Das Ziel der Totalrevision bestand darin, eine moderne Gesetzgebung zu schaffen, die einen effizienten Ratsbetrieb sicherstellt und den Grossen Rat gegenüber der Regierung und der Verwaltung stärkt (vgl. «Parlament, Parlement, Parlamento» 1/2011, S. 31 [Kanton Bern – Totalrevision des Parlamentsrechts]). Dieses Ziel konnte mit der vom Grossen Rat am 4. Juni 2013 mit grosser Zustimmung verabschiedeten

Vorlage erreicht werden. Nun stehen noch Arbeiten auf operativer und technischer Ebene an. So kann die neue Parlamentsgesetzgebung auf Beginn der neuen Legislatur, d.h. auf den 1. Juni 2014, in Kraft gesetzt und wie geplant umgesetzt werden.

2. Grundzüge der Neuregelung

Der Grosse Rat liess sich vom Grundgedanken leiten, auf Bewährtem aufzubauen und Neuerungen dort einzuführen, wo sie sich zur Erreichung der vorgegebenen Ziele – nämlich der Schaffung einer modernen Gesetzgebung, der Sicherstellung eines effizienten Ratsbetriebes und der Stärkung des Parlaments gegenüber Regierungsrat und Verwaltung – aufdrängen. Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Verfahren im Grosse Rat und den Geschäftsverkehr zwischen Grosse Rat und Regierungsrat gelegt. Dabei standen die klare Zuordnung der Zuständigkeiten und Kompetenzen wie auch die Wahrung der Gewaltenteilung im Vordergrund. Ziel war es, unter diesen Bedingungen ein gesamthaft ausgewogenes Gesetz zu erarbeiten.

In zeitlicher Hinsicht wurde, um der Vorgabe der OAK-Motion nach einem neuen Parlamentsrecht auf Beginn der neuen Legislatur (1.6.2014) zu entsprechen, entschieden, die Parlamentsrechtsrevision im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts zu realisieren. Folglich wurden nur solche Vorschläge unterbreitet, die keine Verfassungsänderung voraussetzten. In gesetzgeberischer Hinsicht schliesslich wurde beschlossen, wie schon bisher die Grundsätze des Parlamentsrechts in einem Grossratsgesetz (GRG) und die Ausführungsbestimmungen und Detailregelungen in einer Par-

lamentsverordnung (Dekret), namentlich der Geschäftsordnung (GO), zu verankern.¹

2.1 Leitorgane des Grossen Rats

Das gegenwärtige System der Leitorgane des Grossen Rats, bestehend aus dem Präsidium (Präsident/in und zwei Vizepräsident/innen), dem Büro (Präsidium, fünf Stimmenzählende, Präsidentin/in der Deputation²) und der Präsidentenkonferenz (Präsidium, alle Fraktionspräsident/innen, Präsident/innen der drei Aufsichtskommissionen, Präsident/in der Deputation), hat sich als schwerfällig und die Abgrenzung der Aufgaben zwischen den verschiedenen Organen als nicht immer zweckmässig erwiesen. Die Leitorgane des Grossen Rates werden deshalb neu gegliedert und die Zuständigkeiten klarer geregelt.

An den Aufgaben und Kompetenzen der Präsidentin oder des Präsidenten und des *Präsidiums des Grossen Rats* ändert sich grundsätzlich nichts (Art. 20–22 GRG, Art. 17 GO). Hingegen wird ein neu gebildetes *Büro des Grossen Rats*, das an Stelle des bisherigen Büros und der Präsidentenkonferenz tritt, alle Leitungs- und Koordinationsaufgaben wahrnehmen (Art. 23 GRG). Namentlich bereitet es die Sessionen vor, verabschiedet das Sessionsprogramm, beschliesst die mit der neuen Gesetzgebung eingeführten Beratungsformen und legt die Redezeiten fest. Es regelt überdies Verfahrensfragen, ist für die Zuteilung der Geschäfte an die Kommissionen und für den

¹ Vgl. Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grosse Rat (Grossratsgesetz, GRG [BSG 151.21]), Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 4. Juni 2013 (GO [BSG 151.211]). Die Vorlagen finden sich unter nachfolgender Dokumentation: <<http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/aktuell.html>> [Stand 8. Juli 2013].

² Das Ratsorgan «Deputation» setzt sich aus den Ratsmitgliedern aus dem Berner Jura und aus den französischsprachigen Ratsmitgliedern aus dem Wahlkreis Biel-Seeland zusammen. Die Deputation vertritt im Grosse Rat Anliegen der Bevölkerung aus dieser Region, soweit ein Geschäft diese besonders betreffen.

Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat zuständig (Art. 25 – 34 GO). Das neue Büro besteht aus dem Präsidium des Grossen Rats, den Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen sowie der Deputation und der Fraktionen und entspricht damit in seiner Zusammensetzung weitgehend der heutigen Präsidentenkonferenz (Art. 23 Abs. 2 GRG). Das Büro verfügt zudem über eine Geschäftsleitung, die aus der Grossratspräsidentin oder dem Grossratspräsidenten und der ersten und zweiten Vizepräsidentin oder dem ersten und zweiten Vizepräsidenten besteht. Ihr kommen operative, organisatorische und dringende Leitungs- und Koordinationsaufgaben zu (Art. 23 Abs. 3 GRG, Art. 19–24 GO). Die Sekretariate der Leitungsorgane werden von den Parlamentsdiensten – dem bisherigen Ratssekretariat – geführt (Art. 91 Abs. 4 Bst. a GRG). Die *Stimmzählerinnen* und *Stimmzähler* bilden ein neues, eigenständiges Organ und übernehmen insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen im Grossen Rat (Art. 24 GRG, Art. 35 GO). Die Neugliederung der Leitorgane des Grossen Rats bildet die Grundlage für einen effizienten Ratsbetrieb und stellt sicher, dass Entscheide der Leitorgane auch unter Zeitdruck fristgerecht gefällt werden können.

2.2 Kommissionensystem

Sowohl die Anhörungen der Vertreterinnen und Vertreter anderer kantonalen Parlamente und der Eidgenössischen Räte wie auch die Studie des kpm zum Parlamentsrecht³ zeigten deutlich auf, dass ein Par-

lament mit Schaffung ständiger Sachbereichskommissionen massgeblich gestärkt wird und die Parlamentsarbeit an Effizienz gewinnt. Studien zur Exekutivdominanz in den Schweizer Kantonen zeigten, dass der bernische Grosse Rat bei der Stärke der Kommissionen (insb. der nicht ständigen Kommissionen), bei den Parlamentsdiensten und bei der Ausarbeitung des Budgets gegenwärtig Defizite zu verzeichnen hat.⁴ Insgesamt erstaunt es daher nicht, dass in den letzten Jahren eine grosse Zahl von Kantonen (20 von 26) und das Bundesparlament neben den ständigen Aufsichtskommissionen ständige Sachbereichskommissionen eingeführt haben.⁵ Sowohl in den Kantonen als auch im Bund wird nirgends eine Rückkehr zum alten System in Erwägung gezogen. Auch auf Gemeindeebene ist dieses Kommissionensystem nicht mehr wegzudenken.

Als zentrales Element der Parlamentsrechtsrevision hat der Grosse Rat deshalb einen Wechsel beim Kommissionensystem beschlossen: Neben den drei bestehenden Aufsichtskommissionen – Finanzkommission, Obergewalt- bzw. neu Geschäftsprüfungskommission und Justizkommission (Art. 28 GRG, Art. 36–38 GO) – entstehen *ständige Sachbereichskommissionen* (Art. 26 Abs. 2 GRG), die nicht nur Gesetz-

³ KOMMISSION PARLAMENTSRICHTSREVISION (2011): Protokolle der Anhörungen der Kommission Parlamentsrechtsrevision vom 15. und 18. März 2011. Bern; ANDREAS LIENHARD/ DANIEL SCHWARZ/ FRITZ SAGER/RETO STEINER/ANDREAS MÜLLER (2011): Reform des Parlamentsrechts im Kanton Bern. Studie im Auftrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision des Kantons Bern. Bern: Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management.

⁴ Vgl. CLAUDIA HEIERLI (2000): Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlamente. Bern, S. 17; STEPHANIE KAISS (2010): Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen. Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Zürich, S. 56; STEPHANIE KAISS (2012): Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/2012, S. 19.

⁵ RUTH LÜTHI (2012): Die Bedeutung von Kommissionen in Parlamenten, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/2012, S. 3; ANDREAS LADNER (2012): Ergebnisse aus den BADAC-Erhebungen: Leichter Trend zu ständigen Parlamentskommissionen, Vielfalt der Kommissionensystem existiert jedoch weiter, in: Parlament, Parlement, Parlamento 1/2012, S. 4 f.

gebungsgeschäfte und Berichte, sondern auch Kreditgeschäfte (Verpflichtungs- und Zusatzkredite) sowie Aussenbeziehungsfragen aus ihren Sachbereichen vorberaten. Gebildet wurden folgende Sachbereichskommissionen (Art. 40 Abs. 1 GO):

- *Bildungskommission* (BiK)
- *Gesundheits- und Sozialkommission* (GSoK)
- *Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission* (BaK)
- *Sicherheitskommission* (SiK)

Ferner ist die *Finanzkommission* neu auch Sachbereichskommission für die Geschäfte der Finanzdirektion sowie für die Bereiche *Wirtschaft und Abgaben* (Art. 36 Abs. 7 GO). Die Kommissionen folgen damit grundsätzlich den Verwaltungsaufgaben der Direktionen.

Während die Aufsichtskommissionen schon auf Stufe Gesetz namentlich erwähnt werden, werden die Sachbereichskommissionen erst auf Stufe Geschäftsordnung genau festgelegt. So kann ihr Bestand bei Bedarf rasch angepasst werden. Mit dem Übergang zu ständigen Sachbereichskommissionen können Geschäfte nach Themenbereiche gebündelt und effizient von einer Kommission an der gleichen Sitzung vorberaten werden. Damit können Synergien genutzt und Kosten gesenkt werden. Die Kommissionen eignen sich auch einen hohen Sachverstand an, wie die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen. Dies erlaubt es ihnen, auf Augenhöhe mit der Regierung und der Verwaltung zu diskutieren. Die Regierung ihrerseits findet in den ständigen Sachbereichskommissionen einen verlässlichen Partner, der auch innert kurzer Frist komplexe Geschäfte kompetent vorberaten kann. Ständige Sachbereichskommissionen ermöglichen es dem Grosse Rat überhaupt erst, auch bei «schnellebigen» Geschäften mitwirken zu können, insbesondere im Bereich der Aussenbeziehungen (z.B.

hinsichtlich von Vernehmlassungen an den Bund oder Konsultationen der Kantonsregierungen zu Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union). Durch die frühzeitige Festlegung der Sitzungsdaten können die Grossratsmitglieder die Kommissionsarbeit zudem wesentlich besser planen. Eine zu grosse Nähe der jeweiligen Kommissionen zur Regierung oder das Entstehen eines «Zweiklassenparlaments» müssen nicht befürchtet werden, da derartige Entwicklungen andernorts nicht beobachtet worden sind, wie die Anhörungen der Vertreterinnen und Vertreter anderer Kantone und des Bundes gezeigt haben.

Im Übrigen stellt die Einführung von Sachbereichskommissionen für den Kanton Bern nichts Neues dar, gab es solche doch schon bis 1990. Mit der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung von 1990, die im Zeichen der Berner Finanzaffäre stand, wurden sie aber aufgelöst und ein Grossteil ihrer Aufgaben der neu geschaffenen Geschäftsprüfungskommission – später Obergerichtskommission – übertragen. Damit wollte der Grosse Rat eine Stärkung gegenüber der Regierung und der Verwaltung erreichen. Dieses System konnte aber mit der Zunahme der Zahl wie auch der Komplexität der Geschäfte nicht Schritt halten (vgl. «Parlament, Parlement, Parlamento» 1/2012, S. 14 [Kanton Bern – Kommissionensystem vor/nach 1990]). Mit der Schaffung von ständigen Sachbereichskommissionen wird der Grosse Rat nun entscheidend gestärkt. Des Weiteren wird eine ständige *Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen* (SAK) geschaffen, um staatspolitische Geschäfte und den politischen Dialog mit dem Regierungsrat einer Kommission zuzuordnen (Art. 39 GO). Diese Kommission befasst sich mit grundlegenden Fragen des politischen Systems (z.B. Richtlinien der Regierungspolitik) sowie Fragen der

Aussenbeziehungen des Kantons, falls zu Letzteren keine Sachbereichskommissionen bestehen oder Querschnittsfragen zur Diskussion stehen. Sie ist zudem neu für die Verabschiedung der Abstimmungserläuterungen (Abstimmungsbüchlein) zuständig (Art. 39 Abs. 5 GO [bisher: Büro des Grossen Rates]).

Ferner können nach wie vor auch *besondere Kommissionen* eingesetzt werden, wenn ein Geschäft nicht in den Aufgabenbereich einer ständigen Kommission fällt oder die Einsetzung einer besonderen Kommission aus anderen Gründen angezeigt ist (Art. 26 Abs. 4 GRG, Art. 41 GO). Die *Sekretariatsführung* aller Kommissionen obliegt neu den Parlamentsdiensten (Art. 47 Abs. 1 GO).

Sodann wird ein *Zugrecht* eingeführt: Wenn Aufsichtskommissionen der Meinung sind, ein Geschäft einer Sachbereichskommission oder einer besonderen Kommission betreffe ihren Kompetenzbereich massgeblich, können sie dieses an sich ziehen (Art. 30 Abs. 3 GRG). Zu einem Geschäft einer anderen Aufsichtskommission können sie dem Grossen Rat auch Antrag stellen, wenn sich dieses erheblich auf die eigene Aufsichtstätigkeit auswirkt und keine Einigung erzielt werden konnte (Art. 30 Abs. 5 und 6 GRG, Art. 51 GO). Alle Kommissionen können überdies mit Mitberichten Stellungnahmen zu Händen anderer Kommission abgeben (Art. 30 GRG). Diese Instrumente stellen die gesamtstaatliche Sicht der Kommissionsarbeit sicher.

Hingegen hat der Grosse Rat davon abgesehen, *Delegationen für Aufsichtskommissionen*, ähnlich wie sie das Bundesparlament kennt, einzuführen. Solche Delegationen wären etwa denkbar gewesen für die Aufsicht über den Staatsschutz oder im Bereich der Wirtschaftsförderung. Auf die Schaffung von Delegationen wurde verzichtet, weil die bereits bestehenden Organe und Inst-

umente ausreichen. So kennt der Kanton Bern in den Aufsichtskommissionen schon seit Langem ständige Ausschüsse, welche sich eingehend mit spezifischen Aufsichtsgegenständen beschäftigen (Art. 19 Bst. e GRG, Art. 27 Abs. 3 GRG). Die Ausschüsse verfügen seit jeher auch über die gleichen Informationsrechte wie die Kommissionen selber (Art. 37 GRG). So ist sichergestellt, dass es in der Aufsicht keine «blinden Flecken» gibt. Schliesslich drängten sich Delegationen anders als im Bund auch wegen des fehlenden Zweikammersystems nicht auf.⁶

Zusammenfassend ist zu erwarten, dass mit dem Übergang zu einem System mit ständigen Sachbereichskommissionen die Kommissionsarbeit effizienter und die zeitliche Belastung des gesamten Rats abnehmen wird. Auch erfährt der Grosse Rat eine wesentliche Stärkung, indem er durch die kontinuierlichere Beratung der Geschäfte in den Kommissionen an Sachverstand gewinnt und sich ein «Gedächtnis» aufbaut. Schliesslich ist die Kommissionsarbeit für die Grossratsmitglieder einfacher zu planen und somit miliztauglicher. Auch die weiteren vorgeschlagenen Massnahmen beim Kommissionensystem stärken den Grossen Rat, steigern die Effizienz und senken die Arbeitsbelastung der einzelnen Ratsmitglieder und des Gesamtrats.

2.3 Parlamentarisches Instrumentarium

Das parlamentarische Instrumentarium erfährt verschiedene Änderungen, die einerseits zu einer Stärkung des Parlaments und

⁶ Vgl. zur kantonalen Aufsicht über die Staatsschutz-tätigkeit: MARKUS MÜLLER/ CHRISTOPH JENNI (2011): Gutachten vom 28.3.2011 zuhanden der Oberaufsichtskommission des Grossen Rats des Kantons Bern. Bern. URL: <<http://www.be.ch/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2011/12/2011-12-16-Gutachten-2011-12-16-markusmueller-aufsicht-staatsschutz-de.pdf>> [Stand 20. November 2011]; vgl. dazu auch ZBl 2012, 2–20.

andererseits zu einem effizienteren Ratsbetrieb führen.

Im Bereich der Steuerung der Finanzen unter NEF («Neue Verwaltungsführung») hat eine Studie von econcept⁷ festgestellt, dass der Grosse Rat des Kantons Bern im interkantonalen Vergleich über eher geringe Einflussmöglichkeiten verfügt. Denn nebst der Kenntnisnahme oder Rückweisung mit Auflagen kann der Rat gegenwärtig nur noch mit Anträgen auf die Beschlussgrößen der Finanzseite des Voranschlags (VA) einwirken oder dem Regierungsrat zu Gestaltung und Inhalt des Voranschlags Aufträge erteilen. Die Einflussmöglichkeiten beschränken sich auf Planungserklärungen, Motionen und Postulate zum Vollzug sowie Aufträge zum Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie zum Geschäftsbericht.

Der Grosse Rat hat deshalb beschlossen, die *Einflussmöglichkeiten* des Grossen Rats *auf den Aufgaben- und Finanzplan* zu erweitern. Neu wird ihm der Aufgaben- und Finanzplan zur Genehmigung unterbreitet (Art. 49 Abs. 4 GRG). Die Genehmigung entfaltet nicht nur politische, sondern auch rechtliche Wirkung. Eine solche Einflussnahme stimmt auch besser mit der Logik der Steuerung unter NEF überein, da verbindlicher auf die Finanzplanung eingewirkt werden kann. Gleichzeitig wird der bis heute wenig genutzte *Auftrag durch die Finanzmotion ersetzt*. Mit der Finanzmotion wird der Regierungsrat oder die Justizleitung beauftragt, eine finanzseitig geforderte Massnahme im Voranschlag oder Aufgaben- und Finanzplan zu ergreifen (Art. 64 GRG). Beschliesst der Grosse Rat eine Finanzmotion zum Aufgaben- und Finanzplan, haben Regierungsrat oder Justizleitung mit dem folgenden Aufgaben- und Finanzplan zu berichten, wie sie die

Motion umgesetzt haben. Weichen sie davon ab, haben sie dies in diesem Aufgaben- und Finanzplan einlässlich zu begründen. Die Finanzmotion muss innert zweier Monate beantwortet werden und wird wie der heutige Auftrag von der Finanzkommission oder, betreffend das Budget der Justiz, von der Justizkommission vorberaten (Art. 75 Abs. 2 GO, Art. 36 Abs. 3 Bst. h GO, Art. 38 Abs. 2 Bst. b GO). Die vorgeschlagenen Änderungen tragen der dem Grossen Rat von der Verfassung her zustehenden Budgethoheit und Mitwirkungsbefugnis bei der Finanzplanung verstärkt Rechnung (vgl. Art. 75 und 76 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV]).⁸

Hinsichtlich der *Verordnungsgebung* gilt neu, dass der Regierungsrat den Grossen Rat über in Vorbereitung stehende Verordnungen zu informieren hat. Kommissionen können überdies verlangen, zu Entwürfen von Verordnungen und Verordnungsänderungen konsultiert zu werden (Art. 41 GRG).

Auf die Einführung einer *Staatsvertragsmotion*, wie dies in der Totalrevisionsmotion der Obergerichtskommission angeregt worden war, wurde verzichtet. Das bestehende parlamentarische Instrumentarium für den Bereich der Aussenbeziehungen wurde für ausreichend erachtet. Ein besserer Einbezug des Grossen Rats in die Aussenbeziehungen wird dadurch erreicht, dass künftige Kommissionen bei Vertragsverhandlungen miteinzubeziehen sind (Art. 56 GRG, Art. 62 GO).

In Anlehnung an das Verfahren bei parlamentarischen Initiativen gilt für *Motionen* neu ebenfalls, dass das Büro sie *zurückweisen* kann, wenn zu deren Gegenstand binnen zwölf Monaten dem Grossen Rat eine Vorlage unterbreitet wird. Wird das Ge-

⁷ BARBARA HAERING/LADINA RAGETH/ MIRCO LÖTHER (2011): Evaluation NEF: Externe Voranalyse. Schlussbericht vom 10. März 2011. Zürich.

⁸ BSG 101.1. Vgl. Ganzen ISABELLE HÄNER (2012): Rechtsgutachten zu Fragen der parlamentarischen Mitwirkung bei der Finanzplanung vom 6. März 2012. Zürich.

schäft dem Grossen Rat nicht fristgerecht unterbreitet, wird die Motion nachträglich zugelassen (Art. 69 Abs. 2 GRG). Diese Regelung bezweckt, dass auf laufende Gesetzgebungsverfahren nicht mit Motionen, sondern mit Anträgen – in der vorbereitenden Kommission oder dann im Ratsplenum – eingewirkt wird, was eine Übersteuerung laufender Gesetzgebungsprozesse verhindert.

Mit diesen Neuerungen wird der dem Grossen Rat zustehenden Budgethoheit besser Rechnung getragen als bisher, ohne aber an der Gewaltenteilung oder den Prinzipien von NEF zu rütteln. Die neue Möglichkeit der Rückweisung von Motionen leistet sodann einen wirkungsvollen Beitrag zur Ratseffizienz.

2.4 Informationsrechte und Amtsgeheimnis

Bei den Informationsrechten ist in weiten Teilen am bisherigen Recht festgehalten worden. Es ist allerdings um die für eine wirkungsvolle Durchsetzung dieser Rechte nötigen Präzisierungen ergänzt worden. Wie üblich folgen die Informationsrechte einem Kaskadensystem, das von den allgemeinen Einsichtsrechten der Grossratsmitglieder zu den spezifischen Rechten der Kommissionen und Aufsichtskommissionen übergeht. Die Bestimmungen bei einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) wurden alle, d.h. einschliesslich der weit gehenden Informationsrechte, in einem Kapitel konzentriert (Art. 100–106 GRG).

Auf Grund der Bestimmung, wonach Kommissionen (d.h. nicht nur Aufsichtskommissionen) «*berechtigt sind, die Akten einzusehen, auf welche die vom Regierungsrat vorgelegten Beratungsunterlagen Bezug nehmen*» (Art. 36 Abs. 1 Bst. b GRG), ging der Grosse Rat in erster Lesung im Januar 2013 noch davon aus, dass den Kommissi-

onen damit regierungsrätliche Mitberichtsunterlagen nicht grundsätzlich entzogen wären – dies ganz dem bisherigen Recht (Art. 34 Abs. 1 aGRG) und der bisherigen Praxis entsprechend.⁹ Auf Bestreben des Regierungsrates hin entschieden die vorbereitende Kommission und im Juni 2013 in zweiter Lesung auch der Grosse Rat, dass Mitberichte nicht mehr allen Kommissionen zugänglich sein sollten (vgl. neuen Abs. 2 von Art. 36 GRG). Das Einsichtsrecht in Mitberichte wird künftig auf die Aufsichtskommissionen beschränkt (Art. 37 Abs. 1 Bst. a GRG).¹⁰ In dieser Hinsicht geht das neue Recht hinter das geltende Recht zurück, womit die bislang zugegebenermassen grosszügige Regelung, welche Ausfluss des Öffentlichkeitsprinzips war, aufgegeben worden ist. Den Kommissionen verbleibt immerhin die Möglichkeit, einer Aufsichtskommission zu beantragen, eine konkrete Frage abzuklären, wenn ihre Informationsrechte zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht ausreichen (Art. 37 Abs. 3 GRG).

Für die *Aufsichtskommissionen* erfolgen wichtige Klarstellungen, indem präzisiert worden ist, dass Aufsichtskommissionen endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden (Art. 37 Abs. 2 GRG) und ihnen gegenüber das Amtsgeheimnis nicht entgegengehalten werden kann (Art. 44 Abs. 2 GRG). Zwar galten

⁹ Vgl. KURT NUSPLIGER, *Regierungsarbeit und Öffentlichkeitsprinzip*, in: *medialex* 2001, 86 ff. insb. 87 und 90; Vgl. zudem die für die ganze Kantonsverwaltung verbindlichen Richtlinien über die Behandlung von Regierungsrats- und Grossratsgeschäfte (Regierungsratsbeschluss vom 20.9.2006 [RRB 1715/2006]), Ziff. 7.2.3: «Die zuständigen Kommissionen des Grossen Rates können Mitberichte zu Geschäften der Direktionen einsehen...».

¹⁰ Mit Ausnahme des Spezialbereichs der Finanzen: In diesem Bereich erhalten – der bisherigen Praxis bezüglich der Behandlung der Kreditgeschäfte in der Finanzkommission entsprechend – neu alle mit Kreditgeschäften befassenen Kommissionen (dies können neu auch Sachbereichskommissionen sein) die Mitberichte zu diesen Geschäften zugestellt (Art. 39 Abs. 1 GRG).

diese Grundsätze schon bisher (Art. 41 Abs. 1 und 2 aGRG), bei der Durchsetzung gab es mitunter aber Probleme. Die abschliessende Entscheidkompetenz der Aufsichtskommissionen gewährleistet, dass nicht die Exekutive als kontrolliertes Organ, sondern ein Parlamentsorgan – die Aufsichtskommissionen – als das kontrollierende Organ über die Tragweite und Ausübung der Informationsrechte bestimmen. Diese Regelung steht mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe in Zusammenhang, wonach der Grosse Rat zuständig ist, allfällige Zuständigkeitskonflikte oberster kantonalen Behörden zu entscheiden (Art. 79 Abs. 1 Bst. d KV). Gleichzeitig wird die *Geheimhaltungspflicht* seitens des Grossen Rats und seiner Organe stärker festgeschrieben, so durch die Unterstellung der Beteiligten unter das Amtsgeheimnis sowie neu durch die Verpflichtung der Kommissionen, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen – für Aufsichtskommissionen mit dem zusätzlichen Erfordernis, in einem Reglement Weisungen zum Geheimnisschutz zu erlassen (Art. 43 GRG). Damit wird einerseits sichergestellt, dass der Grosse Rat und seine Organe an die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen kommen. Andererseits gewährleisten die Vorkehrungen für den Geheimnisschutz die Vertraulichkeit dieser Informationen.

2.5 Geschäftsverkehr zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat

Die Totalrevision des Parlamentsrechts wurde dazu genutzt, den Verkehr zwischen dem Grossen Rat und dem Regierungsrat bzw. den obersten kantonalen Gerichten umfassender wie auch grundsätzlicher als bisher im Gesetz abzubilden. Bislang nahm zudem die Berichterstattung breiten Raum

ein, wohingegen andere Formen des Geschäftsverkehrs wie der Dialog mit dem Regierungsrat kaum abgebildet waren.

Das Gesetz enthält neu grundsätzliche Aussagen zur Mitwirkung des Grossen Rates auf der politischen und strategischen Ebene. So wird etwa festgehalten, dass der Grosse Rat bei *politischen und strategischen Planungen* mitwirkt (Art. 46 GRG).

Das Gesetz erwähnt weiter, wie der Grosse Rat bei *Voranschlag und Aufgaben- und Finanzplan* mitwirkt (Art. 48 und 49 GRG). Neu ist wie schon gezeigt, dass der Grosse Rat den Aufgaben- und Finanzplan zu genehmigen hat, womit er verbindlicher als bisher auf die Finanzplanung einwirken kann – bisher nahm der Grosse Rat den Aufgaben- und Finanzplan nur zur Kenntnis. Wie schon bisher kann der Grosse Rat zu Planungen und Berichten Planungserklärungen abgeben, welche politisch verbindlich sind (Art. 52 Abs. 4 GRG, Art. 53 Abs. 4 GRG). Um die grossräumliche Stellungnahme sichtbar zu machen, sind überwiesene *Planungserklärungen* neu dem definitiven Bericht (Druck- und elektronische Fassung) voranzustellen (Art. 53 Abs. 3 GRG).

Im Bereich des Einbezugs des Grossen Rats in die *Aussenbeziehungen* wird die bewährte Praxis ins Gesetz überführt: So hat der Regierungsrat wie schon erwähnt die zuständigen Kommissionen frühzeitig und laufend über die Entwicklungen in diesem Bereich zu informieren. Neu können die Kommissionen dem Regierungsrat zudem während Vertragsverhandlungen beratend zur Seite stehen und Vorschläge zum Inhalt einbringen. Diese sind für die Regierung allerdings letztlich nicht bindend, womit die Zuständigkeit der Regierung im Bereich der Aussenbeziehungen gewahrt bleibt (Art. 56 GRG, Art. 62 GO).

Eine gewichtige Änderung erfolgt hinsichtlich *gebundener Ausgaben*. Gegenwärtig beschliesst der Regierungsrat über gebundene

Ausgaben und zwar unabhängig von ihrer Höhe (Art. 89 Abs. 2 Bst. c KV). An dieser Zuständigkeit, die von der Verfassung vorgegeben ist, ändert sich nichts. Hingegen werden der Grosse Rat und seine Organe besser als bisher zu gebundenen Ausgaben informiert und dokumentiert (Art. 39 Abs. 2 GRG, Art. 68 Abs. 1 Bst. e GO). Zudem erhält der Grosse Rat mit einer neuen Definition der neuen und gebundenen Ausgaben wesentlich mehr Mitsprache: Sobald bei einer Ausgabe ein Entscheidungsspielraum besteht, gilt sie als neu (Art. 108 Ziff. 5 GRG zu Art. 48 FLG). Damit wird der Begriff der gebundenen Ausgaben, wie vom Verfassungsgeber ursprünglich gewollt, eng gefasst.¹¹ Der neue Begriff stimmt zudem mit demjenigen überein, welcher der Kanton grundsätzlich den Gemeinden gegenüber anwendet.¹²

Zur Beratung von Geschäften im Grossen Rat oder in den Kommissionen ist es neu möglich, nebst dem schwergewichtig betroffenen Regierungsmitglied *weitere Regierungsmitglieder einzuladen*, wie es auch dem Regierungsrat offen steht, seine Abordnung situationsgerecht festzulegen. Neu ausdrücklich festgelegt ist zudem, dass die *Beschlussfassung in den Kommissionen auch in Abwesenheit des Regierungsmitglieds* erfolgen kann (Art. 64 GO).

Der Geschäftsverkehr zwischen dem Regierungsrat und dem Grossen Rat ist auf der heutigen und bewährten Praxis fixiert, präzisiert und punktuell ergänzt worden. Im Bereich der mittelfristigen Finanzsteuerung, der gebundenen Ausgaben und der Aussenbeziehungen führen die Änderungen zu einem besseren Einbezug und damit zu einer Stärkung des Parlaments – einem der

Ziele der Gesetzesrevision – ohne aber die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung zu verwischen.

2.6 Debatten im Grossen Rat

Einen weiteren wesentlichen Beitrag für einen effizienten Ratsbetrieb bringen die beschlossenen Neuerungen im Bereich der Ratsdebatten. So gelten je nach Geschäft unterschiedliche *Beratungsformen und Redezeiten* (Art. 86–90 GO). Insbesondere soll ein Ratsmitglied *zur gleichen Sache grundsätzlich nur noch einmal sprechen* (Art. 85 Abs. 4 Satz 1 GO). Hingegen können die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen, die Urheberinnen und Urheber von Vorstössen und das zuständige Regierungsmitglied weiterhin zweimal das Wort ergreifen.

Neu bestehen folgende Beratungsformen:

- freie Debatte,
- organisierte Debatte,
- reduzierte Debatte,
- schriftliches Verfahren.

Bei der *freien* Debatte (Art. 87 GO) bestehen für die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen sowie für das Regierungsmitglied keine Redezeitbeschränkungen. Fraktionssprecherinnen und -sprecher, Antragstellerinnen und -steller oder Urheberinnen und Urheber von Vorstössen sowie allenfalls die Vertretung der Deputation sprechen höchstens fünf Minuten. Das zweite Votum und die Unterstützung von Voten sind beschränkt auf drei Minuten.

Bei der *organisierten* Debatte (Art. 88 GO) wird die Gesamtredezeit angemessen aufgeteilt auf die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen, das Regierungsmitglied sowie die Antragstellerinnen und -steller, die Urheberinnen und Urheber von Vorstössen sowie die Fraktionssprecherinnen und -sprecher und eine allfällige Vertretung der Deputation. Die

¹¹ Urs Bolz (1995): Kommentar zu Art. 76 KV, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.): Handbuch des bernischen Verfassungsrechts. Bern: Stämpfli, S. 456.

¹² Vgl. Artikel 101 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV, BSG 170.111).

organisierte Debatte kommt insbesondere bei Eintretensdebatten, bei der Beratung von Berichten oder bei von Kommissionen vorberatenen Geschäften zum Zuge.

Bei der *reduzierten* Debatte (Art. 89 GO) sind das Rederecht und die Redezeit eingeschränkt. Die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen und das Regierungsmitglied haben sich bei ihren Wortmeldungen kurz zu halten, während den Sprecherinnen und Sprechern der Kommissionsminderheit, den Antragsstellerinnen und -steller, den Urheberinnen und Urheber von Vorstössen sowie den Fraktionssprecherinnen und -sprecher und der allfälligen Vertretung der Deputation je zwei Minuten zur Verfügung stehen. Die reduzierte Debatte kann beispielsweise bei weitestgehend unbestrittenen Geschäften oder bei Gegenständen, die zwar einer Diskussion im Grossen Rat bedürfen, deren Wirkung aber eine verkürzte Diskussion rechtfertigt (z.B. Behandlung von Richtlinienmotionen oder von Gegenständen in der Kompetenz des Bundes) zur Anwendung kommen.

Die *Interpellationen und Anfragen* (bisher Fragen) werden neu im *schriftlichen* Verfahren behandelt (Art. 90 Abs. 1 GO). Damit kann bei der Interpellation keine Aussprache mehr verlangt werden, und es findet im Grossen Rat keine mündliche Fragestunde mehr statt; Anfragen sind in der gleichen Session zu beantworten, wenn sie bis um 16.00 Uhr des ersten Sessionstags eingereicht werden (Art. 76 GO). Die Interpellationen und Anfragen werden zusammen mit den Antworten den Sessionsunterlagen beigelegt bzw. während der Session verteilt und im Tagblatt veröffentlicht (Art. 90 Abs. 2 und 3 GO).

Im Weiteren ist der *Rückzug von Vorstössen* nur noch bis zu Beginn der Beratung möglich (Art. 73 GO). Damit wird verhindert, dass am Ende einer – auch längeren

– Beratung ein Vorstoss zurückgezogen und allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in der Legislatur erneut eingereicht wird. Im Übrigen können gleichlautende Vorstösse oder Vorstösse zur gleichen Sache bereits heute pro Legislatur nur einmal eingereicht werden. Auch die Wandlung einer Motion in ein Postulat ist weiterhin möglich (Art. 72 Abs. 4 GO). Ähnlichlautende oder inhaltlich nahe bei einander liegende Vorstösse können zudem wie andere Geschäfte auch gemeinsam beraten werden (Art. 81 Abs. 4 GO).

Alle diese Massnahmen tragen zur Straffung der Debatten im Rat und damit einem effizienteren Ratsbetrieb bei, ohne die politische Diskussion im Rat allzusehr einzuschränken. Mittels Ordnungsantrag aus der Ratsmitte kann beispielsweise nach wie vor eine andere Form der Debatte beantragt werden. Der durch die Massnahmen zu erwartende Zeitgewinn ist schwierig abzuschätzen. Angenommen werden darf aber, dass mit dem Verzicht auf die mündliche Behandlung von Interpellationen und Anfragen sowie mit der allgemeinen Kürzung der Redezeiten der Ratsbetrieb doch merklich gestrafft und die zeitliche Belastung der Grossratsmitglieder spürbar verringert werden kann.

2.7 Aufgabenteilung zwischen den Parlamentsdiensten (bislang Ratssekretariat) und der Staatskanzlei

Ausgehend von der Totalrevisionsmotion der Obergerichtskommission, welche den Auftrag enthielt, «die tatsächliche organisatorische und ressourcenbezogene Selbständigkeit des Ratssekretariats» zu prüfen, sowie gestützt auf verschiedene Erkenntnissen aus wissenschaftlichen Studien und aus den Anhörungen der Kommission Parlamentsrechtsrevision zu diesem

Thema, hat der Grosse Rat beschlossen, *Parlamentsdienste zu schaffen, die nur ihm und seinen Organen verantwortlich sind und ausschliesslich seiner Aufsicht unterstellt werden*. Die Parlamentsdienste werden zudem neu über ein *verwaltungsunabhängiges Budget* verfügen und auch für die Anstellung der Mitarbeitenden nur dem Grossen Rat und seinen Organen gegenüber weisungsgebunden sein. Von einer vollständigen Verselbständigung der Parlamentsdienste wurde abgesehen. So verfügen die Parlamentsdienste – anders als im Bund – beispielsweise auch weiterhin über *keine* eigenen Personal-, Kommunikations-, Finanz-, Sprachen- oder Informatikdienste. Es werden folglich auch keine zur Staatskanzlei parallelen Strukturen aufgebaut.

Allerdings werden gewisse *Aufgaben zu den Parlamentsdiensten* verschoben, wie z.B. neu ausdrücklich die Beratung des Grossratspräsidiums im Grossen Rat (Art. 91 Abs. 4 Bst. c GRG). Im Vordergrund steht, dass diejenigen Aufgaben, welche die Parlamentsarbeit strukturieren, beim Parlament, seinen Organen und seinen Diensten angesiedelt werden (Art. 91 Abs. 3 und 4 GRG). Andere Aufgaben erfüllt weiterhin die Staatskanzlei, so insbesondere die Vorbereitung des Sessionsplans und des Sessionsprogramms zu Händen des Büros des Grossen Rates (Art. 95 Abs. 3 GRG, Art. 133 GO). Die Zusammenarbeit beider Dienste wird nach wie vor sehr eng bleiben, und wie gesagt wird die Staatskanzlei auch in Zukunft Leistungen für den Grossen Rat erbringen sowie regierungsseitig die Koordination mit dem Grossen Rat, seinen Organen und den Parlamentsdiensten sicherstellen (Art. 95 Abs. 2 GO).

Die neue Aufgabenteilung zwischen Parlamentsdiensten und Staatskanzlei garantiert dem Grossen Rat in den Bereichen, die einer unabhängigen Beratung bedürfen, die entsprechende Unterstützung. Sie ent-

spricht dem Ziel der Totalrevision bezüglich einer Stärkung des Parlaments und ist auch Abbild des Grundsatzes, dass sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung zu richten hat (Art. 66 Abs. 1 KV). Letztlich entspricht diese Aufgabenteilung auch dem anerkannten «Stand der Technik» und ist in dieser Art im Bundesparlament sowie in vielen Kantonen und Städten Realität.

2.8 Entschädigung der Grossratsmitglieder

Die Totalrevision der Grossratsgesetzgebung wurde auch zum Anlass genommen, die Entschädigung der Grossratsmitglieder zu überprüfen. Ein Grossratsmandat soll mit einer der tatsächlichen zeitlichen Belastung entsprechenden Entschädigung abgegolten werden. Damit soll sichergestellt werden, dass es in finanzieller Hinsicht allen Bevölkerungskreisen möglich ist, politische Verantwortung zu übernehmen und sich in den Grossen Rat wählen zu lassen. Die Überprüfung durch die Kommission Parlamentsrechtsrevision zeigte, dass die durchschnittliche Entschädigung für ein Mitglied des bernischen Grossen Rates (ca. Fr. 18'000.–) den Zeitaufwand für das Mandat (ca. 25%-Pensum) nicht mehr abzudecken vermag. Deshalb schlug die Kommission Parlamentsrechtsrevision eine Erhöhung *der Entschädigung* auf rund Fr. 30'000.– vor. In der ersten Lesung zeigte sich aber, dass gegenüber einer solchen Erhöhung angesichts der angespannten finanziellen Lage des Kantons grosse Vorbehalte bestanden. Die Kommission Parlamentsrechtsrevision schlug deshalb für die zweite Lesung nur noch eine moderate Erhöhung vor. So wird neuerdings z.B. keine Jahrespauschale mehr entrichtet. Die geringere, moderate Erhöhung stiess im Grossen Rat auf Zustimmung. Damit wird sich die durchschnittliche Entschädigung

künftig auf rund Fr. 23'000.– (nach Steuern) bewegen (vgl. Art. 124–130 GO). Ein Hinweis rechtfertigt sich noch zur *Besteuerung* der Grossratsentschädigung: Nachdem das Steuerharmonisierungsgesetz schon seit 1993 eine allgemeine Einkommensdefinition vorgibt und spätestens per 2001 von den Kantonen die Besteuerung aller Einkommensbestandteile fordert, wurde die Totalrevision der Grossratsgesetzgebung zum Anlass genommen, sich der Besteuerungsfrage anzunehmen. Denn gestützt auf Regierungsratsbeschlüsse von 1974 und 1984 wurden bislang Sitzungsgelder, Jahrespauschale, Funktionszulagen und weitere besondere Entschädigungen lediglich zu 25% besteuert. Der Grosse Rat entschied nun, künftig alle Einkommensbestandteile zu 100% zu versteuern.

2.9 Würdigung der Neuerungen

Mit dem neuen Grossratsgesetz und der neuen Geschäftsordnung konnte eine ausgewogene Vorlage geschaffen werden. Die Neuerungen tragen dazu bei, dass die Aufgaben zwischen Regierungsrat und Grosse Rat präziser verteilt sowie die Zuständigkeiten und Abläufe im Parlament klarer abgefasst und modernisiert werden. Damit kann das Ziel der Totalrevision – die Schaffung einer modernen Gesetzgebung, die Sicherstellung eines effizienten Ratsbetriebs sowie die Stärkung des Grossen Rates gegenüber Regierung und Verwaltung – erreicht werden. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Parlament einerseits und Regierung und Verwaltung andererseits bleiben gewahrt.

3. Parlamentarische Initiative der Kommission Parlamentsrechtsrevision

Die Motion der OAK legte ausdrücklich fest, dass die neue Grossratsgesetzgebung auf den Legislaturwechsel per 1. Juni 2014 in Kraft zu treten habe. Angesichts dieser Ausgangslage kam die Kommission Parlamentsrechtsrevision schon früh zum Schluss, auf eine vorgängige Änderung der Kantonsverfassung zu verzichten und nur solche Anpassungen vorzuschlagen, die sich mit Gesetzesänderungen bewerkstelligen liessen. Trotzdem räumte die Kommission Parlamentsrechtsrevision Verfassungsfragen stets einen hohen Stellenwert ein. So gab sie im Vortrag an den Grossen Rat bereits Hinweise, in welchen Bereichen sie sich in mittel- bis längerfristiger Perspektive eine Verfassungsänderung vorstellen könne.¹³

Damit diese Punkte auch angegangen werden, reichte die Kommission Parlamentsrechtsrevision im Nachgang zur zweiten Lesung der Grossratsgesetzgebung im Juli 2013 eine *parlamentarische Initiative* ein (*Änderung der Kantonsverfassung [Stärkung Parlament]*). Die parlamentarische Initiative bezweckt die Mitwirkung des Grossen Rates bei Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und bei Desinvestitionen zu verstärken, eine Mitwirkung des Grossen Rates bei gebundenen Ausgaben ab einer bestimmten Höhe sowie bei hohen Ausgaben in ausserordentlichen Lagen vorzusehen, die Einführung eines Verordnungsvetos zu ermöglichen und die Parlamentsdienste in der Verfassung abzubilden.

Der Grosse Rat befindet voraussichtlich in der November-Session 2013, ob er die parlamentarische Initiative der Kommission

¹³ Vgl. Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Grossen Rat vom 3.12.2012, Ziffer 11.

Parlamentsrechtsrevision vorläufig unterstützt. Eine allfällige Verfassungsänderung würde frühestens auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten.

4. Weitere Hinweise

In einer nächsten Nummer von «Parlament, Parlement, Parlamento» werden noch ausgewählte «Berner Spezialitäten» präsentiert. Auch wenn es sich nicht um «Souöhrli, Ziebelechuechä oder Mandubärli» handelt, hoffen wir doch, dass dieser Beitrag Sie «gluschtig» gemacht hat auf mehr.

5. Dokumentation

Das neue Grossratsgesetz und die Geschäftsordnung des Grossen Rates können, neben weiteren Unterlagen, auf der folgenden Internetseite eingesehen und heruntergeladen werden:

- <http://www.sta.be.ch/sta/de/index/staatskanzlei/organisation/rs/aktuell.html>
- <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-bf8f8bc90a9e429dad53f6d4d3b25e93.html>

Patrick Trees
Ratssekretär des Kantons Bern

Christina Bundi Caldelari
stv. Leiterin des Ratssekretariats
des Kantons Bern

Céline Baumgartner
Sekretariat Delegationen
für Aussenbeziehungen und Mitarbeiterin
am Projekt Parlamentsrechtsrevision

patrick.trees@sta.be.ch
christina.bundi@sta.be.ch
celine.baumgartner@sta.be.ch



4. Forum der Parlamentsdienste der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) in Aarau

Über sechzig interessierte Parlamentsdienst-Mitarbeitende lauschten am 14. Juni 2013 den Grussworten der aargauischen Grossratspräsidentin Vreni Friker-Kaspar im Grossratsaal in Aarau. Der Kanton Aargau mit seinen zahlreichen, vielfältigen Facetten wurde vorgestellt. Mit den Erläuterungen zur Arbeit des 140-köpfigen Grossrats des Kantons Aargau konnte die Brücke zu den Parlamentsdiensten geschlagen werden.

Die strategische Gestaltungsrolle des Regierungsrats im Aargau (Referat Peter Grünenfelder, Staatsschreiber des Kantons Aargau)

Die Umfeldentwicklungen verstärken die Komplexitäten und erhöhen den Druck auf die Verwaltungsführung. Die Demographie(-falle) erfordert Strategie und Langfristplanung. Die Individualisierung und «Staatsverantwortungs-Delegation» machen finanzierbare Schwerpunkte im staatlichen Aufgabenportfolio notwendig. Die Aufgaben- und Finanzziele orientieren sich an der Bevölkerungssozialstruktur. Zudem wird die Gestaltungsfähigkeit der Politik mit Governance und Regulierungen vermehrt im interkantonalen und internationalen Wettbewerb gemessen. Die Mediatisierung verlangt nach transparentem Staatshandeln. Die neue Staatslenkung muss allerdings immer den Fokus auf

der Wirkungsorientierung behalten, welche mit Leistungs- und Kostencontrolling sowie Wirkungsevaluation belegt wird. Eine Stärkung der lang- und mittelfristigen Sicht ist notwendig. Damit kann verhindert werden, dass der politische Einfluss auf «strategische» Entscheide im jährlichen Haushalt nicht zu spät kommt und damit an Wirkung verliert. Der Mangel an beständiger Grundausrichtung führt zu einem Verlust an Effektivität der Politik wie auch der Verwaltung. Eine aktive Politik ist weiter blickend als auf ein Jahr. Ohne den lang- und mittelfristigen Rahmen ist Politik zu Inkrementalismus und reaktivem Verhalten gezwungen. Die Wirkungsorientierung lässt sich nur auf lange und mittlere Frist wirksam umsetzen. Mit dem Umfeldmonitoring werden Megatrends rechtzeitig erkannt und eingeordnet. Die wichtigen und relevanten Entwicklungen für Bund, Kanton, Stadt und Gemeinden müssen aufbereitet werden. Die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger müssen mit Hintergrundinformationen und Langfristissues bedient werden, womit ein gewisser Gestaltungsfreiraum erlangt wird. Dadurch können auch negative, überraschende Entwicklungen und politische Entscheidungsfindungen unter Zeitnot vermieden werden.

Die Umsetzung der Zielhierarchien im Kanton Aargau erfolgt mit einem Planungshorizont von zehn Jahren mittels Entwicklungs-Leitbild (ELB) durch den Regierungsrat. Die Aussagen zu den angestrebten Wirkungen in neun Politikbereichen werden mit siebzehn Schwerpunkten

mit den Herausforderungen, der strategisch-politischen Relevanz und der Stossrichtung des Regierungsrats dokumentiert. Alle vier Jahre erfolgt eine Aktualisierung. Die Lang- und Mittelfristplanung wird konsequent abgeleitet. Zur Sicherstellung des politischen Primats erfolgt die Strategieerarbeitung in Varianten, die Prozesse werden departementsübergreifend erarbeitet. Dem Parlament wird das ELB zur Kenntnis gebracht. Basierend darauf werden durch den Regierungsrat beziehungsweise die Departemente sowie die Staatskanzlei der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) jährlich mit einem Planungshorizont von vier Jahren erarbeitet. Der AFP dient als Instrument zur sukzessiven Umsetzung der Langfriststrategie der Regierung (ELB). Dem Parlament obliegt die Genehmigung. Die Auswirkungen auf die operativen Regierungsgeschäftsprozesse finden sich einerseits im Zeitmanagement, so dass vermehrt Zeit für Diskussionen und Entscheidungsfindung in der Regierung verbleibt. Die Stärkung der strategischen Ausrichtung der Regierungstätigkeit wird durch Reduktion der Zahl der Regierungsgeschäfte dokumentiert. Herausforderungen im strategischen Management bilden der Zeithorizont, der Zeitbedarf sowie die Erarbeitung im aktuellen Kontext und der vorherrschenden Zeitperspektive. Die Festlegung der obersten Ziele leidet von der Vagheit und Ungenauigkeit, oft fehlen Priorisierungen oder Ziele sind prioritär finanzieller Art. Das Risiko besteht in den «klassischen Planungsfallen» – budgetinduzierte und mediale Kurzfristigkeit. Der Umgang mit den zahlreichen Zielinteressenkonflikten stellt eine grosse Herausforderung dar. Die empirische Evidenz ist durch die mehrheitliche Unterstützung der Leiter der Organisationseinheiten und der teilweisen Akzeptanz beim Parlament erwiesen. Das Verhältnis Politik – Verwaltung ist versach-

licht. Verschiebungen von Finanzmitteln innerhalb eines Globalbudgets sind vereinfacht und unbürokratisch. Die Allokation der Mittel hat sich verbessert. Planungen sind realistischer. Plausibilitätsprüfungen mit Leistungsinformationen sind möglich. Das ergebnisorientierte Denken wird gefördert und die langfristige Ausrichtung gestärkt. Die Prioritätensetzung durch den Regierungsrat ist mittels Leistungsvorgaben möglich geworden. An der Schnittstelle Politik – Verwaltung ist ein Kulturwandel unumgänglich. Wirkungsorientiertes Strategiemangement geht mit einem Kulturwandel in der Politik und Verwaltung einher.

Workshop (Fazit vorgetragen von Roger Nobs, Ratsschreiber Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden)

Aus den elf Thesen von Referent Dr. Peter Grünenfelder wurden deren drei diskutiert:

1. Eine aktive Politik ist weiter blickend als auf ein Jahr – ohne den lang- und mittelfristigen Rahmen ist die Politik zu reaktivem Verhalten gezwungen.
2. Die Entwicklung von Langfriststrategien ist primär Aufgabe der Exekutive; die Legislative «legitimiert» die Langfriststrategien der Regierung durch ihre Zustimmung zur mittelfristigen Aufgaben- und Langfristplanung.
3. Im Prozess der Strategiefindung ist das politische Primat jederzeit sicherzustellen.

Der langfristige Planungshorizont im Kanton Aargau und insbesondere die klare Zuordnung der Zuständigkeiten werden mit Staunen und Verwunderung zur Kenntnis genommen. Planungshorizonte im Rahmen einer Legislatur sind üblich. Allerdings wird entgegnet, dass dieser Zyklus in demographischer und technischer Hinsicht zu kurz ist. Das Ergebnis der auf Bundesebene

geltenden Legislaturplanung wird als eher ernüchternd beschrieben, wobei das Monitoring nicht verglichen werden kann mit der Vorgehensweise auf kantonaler Ebene. Die Einbindung des Parlaments wird kontrovers diskutiert. Die geringe Mitsprachemöglichkeit in der Planung wird angesprochen. Das Parlament kann die Langfristplanung lediglich zur Kenntnis nehmen. Der notwenige zeitliche Aufwand für eine stärkere Beteiligung an der mittel- und langfristigen Planung wäre aber für das Parlament nicht zu bewältigen. Es wird auch festgestellt, dass das Parlament einerseits Mitsprache fordert, aber die Verantwortung, dort wo Handlungsspielraum besteht, zögerlich wahrnimmt. Die stärkere Beteiligung des Parlaments an der mittelfristigen Planung wird teilweise als schwierig eingestuft. Eine Beteiligung des Parlaments an der Langfristplanung wird aufgrund politischer und struktureller Überlegungen sogar als unmöglich bezeichnet. Als Beispiel wird der Richtplan genannt. Im Kanton Aargau ist die parlamentarische Steuerung über die Aufgaben- und Finanzplanung vorgesehen. Allenfalls ist die Einbindung des Parlaments verbesserungsfähig. Die Praktikabilität der Umsetzung erscheint bei der Langfristplanung eher gegeben als bei der mittelfristigen Planung.

Der Regierungsrat wird an den Legislaturzielen gemessen. Allerdings wird bei einem Leitbild-Zeithorizont von 10 Jahren die Identifikation der Regierungsräte mit dem Leitbild bezweifelt. Die Auswirkungen von Regierungsratswechseln sowie der Einfluss politischer Opportunitäten werden hinterfragt. Es wird auch darauf hingewiesen, dass der Einfluss der Verwaltung auf die Strategieplanung wesentlich problematischer sei. Es sei deshalb wichtig, den Regierungsrat zu stärken und von der Verwaltung zu entkoppeln.

Die Sicherstellung des politischen Primats in der Strategiefindung scheint vor allem im Zusammenhang mit einem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse schwierig zu sein. Herr Dr. Grünenfelder kann allerdings bestätigen, dass 60 bis 70 Prozent der bisherigen Planungsziele fortgeschrieben werden. Bei rund 30 Prozent werden neue Ziele entwickelt. Um im Prozess der Strategiefindung das politische Primat jederzeit sicherstellen zu können, ist ein Kulturwandel in Politik und Verwaltung erforderlich. So ist das Departementsdenken zu überwinden. Auch müssen sich die Fraktionen (im Kanton Aargau momentan 9) auf eine einzige Strategie einigen. Ein Teil der Gruppe gewichtet die Probleme aufgrund eines Wechsels der Mehrheitsverhältnisse stärker. Es wird deshalb gefordert, stärker auf eine sektorielle Planung zu fokussieren. So könne der politische Primat besser gewährleistet werden.

**Redaktionsverfahren kantonalen
Gesetzgebungsorgane (Referat
Christian Schuhmacher, Rechtsabteilung
Gesundheitsdirektion
Kanton Zürich)**

Im weiteren Sinn ist unter der Redaktion eines Gesetzes seine Formulierung zu verstehen. Es geht darum, die Regelungsabsicht zu Papier zu bringen. Im engeren Sinn handelt es sich dabei um die Überarbeitung und Präzisierung eines Entwurfs zur Herstellung eines «guten» Gesetzes. Die Anforderungen an eine gute Gesetzesredaktion sind Klarheit, Ausdruck der Regelungsabsicht und Verständlichkeit. Um diese Ziele zu erreichen, sehen die Kantone in der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung verschiedene Schritte und Ebenen vor. Dazu gehört die Vorberatung durch eine Kommission, eine erste und eine zweite Lesung der Vorlage im Grossen Rat,

eine Prüfung durch eine Redaktionskommission, eine Redaktionslesung und eine Schlussabstimmung. Bei der Redaktionskommission handelt es sich um eine eigenständige Einheit, die zur Aufgabe hat, gute Gesetzgebung im dargelegten Sinn herzustellen. Eine Studie des Referenten und Gérard Gossignac aus dem Jahr 2005 hat ergeben, dass in den meisten Kantonen nur ein Teil dieser Instrumente eingesetzt wird. Das einfachste Verfahren kennt der Kanton Neuenburg: Auf eine Vorberatung durch eine Kommission wird in der Regel verzichtet. Der Grosse Rat beschliesst nach einer einzigen Lesung, wobei die Vorlage nur dann durch eine Redaktionskommission geprüft wird, wenn Probleme auftauchen oder Fehler entdeckt werden. Am anderen Ende der Skala befindet sich der Kanton Aargau. Er sieht das aufwändigste Verfahren vor: Vor der ersten und der zweiten Lesung im Grossen Rat wird eine Vorlage jeweils durch die Fachkommission vorberaten. Nach der ersten Lesung stellt der Regierungsrat einen neuen Antrag. Dazu kommt die Prüfung der Vorlage durch eine verwaltungsinterne Redaktionskommission, über deren Anträge zuhanden des Plenums der Regierungsrat beschliesst. In den übrigen Kantonen werden die aufgezählten Verfahrenselemente in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Reihenfolge eingesetzt. Die Vielfalt der Verfahrensabläufe ist sehr gross. Nur in den Kantonen Genf und Appenzell Innerrhoden sowie Basel Stadt und Tessin ist der Verfahrensablauf genau gleich.

In diversen Kantonen prüft die Redaktionskommission eine Vorlage erst nach der Schlussabstimmung im Grossen Rat. Dieses Vorgehen ist rechtsstaatlich nicht unbedenklich. In zehn Kantonen erfolgt die Prüfung durch die Redaktionskommission zwischen der ersten und der zweiten Lesung, in dreien davon prüft die Redaktionskom-

mission nach der zweiten Lesung ein zweites Mal. In drei weiteren Kantonen beginnt die Redaktionskommission ihre Arbeit erst nach der zweiten Lesung. Vier Kantone kommen ganz ohne Redaktionskommission aus. Die Redaktionskommission sollte so früh wie möglich und vor jeder Lesung im Plenum aktiv werden. Die Bereitschaft des Parlaments, nachträglich aus redaktionellen Gründen eine Vorlage abzuändern, ist erfahrungsgemäss relativ klein. Ein gänzlicher Verzicht auf eine Redaktionskommission ist nicht sinnvoll, da der personelle Aufwand gering ist, die positive Wirkung aber erheblich sein kann. Die Redaktionskommission sollte aus Parlamentarier/innen zusammengesetzt sein. Die redaktionelle Arbeit an einer unklaren Norm führt unweigerlich dazu, dass auch inhaltliche Änderungen vorgenommen werden. Nimmt – wie beispielsweise im Kanton Aargau – eine verwaltungsinterne Redaktionskommission ihre Arbeit auf, wenn der Grosse Rat bereits zwei Mal über eine Vorlage beraten hat, so ist das problematisch. Die Anträge der Redaktionskommission müssen bei der Schlussabstimmung im Grossen Rat vertreten werden. Diese Aufgabe sollte von Mitgliedern des Parlaments übernommen werden. Da die in einer Redaktionskommission zu prüfenden Fragen oft einen juristischen Zusammenhang haben, sollte es sich bei den Parlamentarier/innen in der Redaktionskommission zumindest teilweise um Juristen handeln.

Die von einer vorberatenden Kommission beantragten Änderungen einer Vorlage werden in der Regel im Ratsplenum nur noch in juristisch heiklen Punkten diskutiert. Viele technische Änderungsvorschläge ohne politische Brisanz werden hingegen nur noch vom Kommissionssprecher kurz angesprochen. In der Folge fehlen die Materialien zu diesen Formulierungen. Parallel zu den mündlichen Ausführungen im Rat sollten

deshalb von den vorberatenden Kommissionen schriftliche «Ergänzungsbotschaften» verfasst werden. Beim Verfassen dieses Berichts könnten zudem zahlreiche Unklarheiten und Fehler ausgemerzt und so die Qualität der Gesetzgebung verbessert werden.

Workshop (Fazit vorgetragen von Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte)

Es wurden die folgenden Thesen von Dr. Christian Schuhmacher diskutiert:

1. Parlamentarier/innen sollen keine Gesetze schreiben. Es mag Ausnahmen geben.

Diese These löst vehementen Protest aus. Das Parlament ist das gesetzgebende Organ. Es muss und kann Gesetze selber schreiben. Dies zeigen die Erfahrungen aus verschiedenen Kantonen. In gewissen Kantonen sieht sich das Parlament teilweise sogar gezwungen, das Heft selbst in die Hand zu nehmen, da der Regierungsrat Motionen nicht umsetzt. Im Kanton Genf schreiben die Parlamentarier/innen Gesetze häufig selbstständig. In anderen Kantonen, beispielsweise im Kanton Zug, entspricht die These von Dr. Christian Schuhmacher der Realität. Als mittlere Position kann davon ausgegangen werden, dass die Parlamentarier Gesetze zwar nicht von A bis Z selber schreiben sollten. Das Parlament muss aber die Regie des Gesetzgebungsprozesses wahrnehmen können. Parlamentarische Kommissionen müssen in der Lage sein, mit Unterstützung der Verwaltung Gesetzesentwürfe auszuarbeiten.

2. Die vorberatenden Kommissionen sollen ihre Änderungen schriftlich erläutern («Zusatz-Botschaft»).

Diese These stösst auf grundsätzliche Zustimmung. Fraglich ist allerdings, ob

das Verfassen einer «Zusatz-Botschaft» machbar ist, und wer sie verfasst. In zahlreichen Kantonen werden Berichte verfasst, wenn eine vorberatende Kommission Änderungen beantragt. Bei den eidgenössischen Räten wird hingegen darauf verzichtet. Werden unbestrittene Änderungsanträge im Rat nicht mehr diskutiert, fehlen dazu deshalb die Materialien. Der Gesetzgebungsprozess beim Bund ist aber derart hektisch, dass das Verfassen von «Zusatz-Botschaften» nicht machbar ist.

Es herrscht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass die «Zusatz-Botschaften» von den Kommissionssekretariaten verfasst werden sollen. Im Kanton Genf werden die Berichte durch die Parlamentarier/innen selbst verfasst, während im Kanton Zug diese Aufgabe durch die Verwaltung wahrgenommen wird. Dies ist aber problematisch, da die Sichtweise der Exekutive nicht in die «Zusatz-Botschaften» einfließen sollte.

3. Gesetzesentwürfe sollen vor jeder Beratung im Plenum durch eine Redaktionskommission geprüft werden.

Nur in wenigen Kantonen prüft die Redaktionskommission Entwürfe bereits vor der ersten Lesung. Mit diesem System wurden beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft gute Erfahrungen gemacht. Auf Bundesebene ist dieses Vorgehen wiederum aufgrund der Hektik des Prozesses nicht möglich. Beim Bund und in vielen Kantonen erfolgt die Prüfung deshalb zwischen der ersten und der zweiten Lesung. Sie soll sich auf redaktionelle Fragen beschränken, die zwar inhaltliche Implikationen haben können, politisch aber keinen Richtungswechsel zu Folge haben sollten. Eine Durchführung zwischen der ersten und der zweiten Lesung bezie-

ungsweise vor der Beratung im Zweitrat sollte deshalb genügen.

4. Die Redaktionskommission ist durch Parlamentarier/innen zu besetzen. Unter ihnen soll es Jurist/innen haben. Dass die Redaktionskommission aus Parlamentarier/innen zusammengesetzt sein soll, scheint zwar eine Selbstverständlichkeit zu sein, ist aber in vielen Kantonen nicht die Regel. Stattdessen befinden sich Vertreter der Verwaltung oder der Staatsschreiber in dieser Kommission. Ob diese ein Antragsrecht im Grossen Rat besitzen, konnte aus zeitlichen Gründen nicht geklärt werden. Aus parlamentsrechtlicher Sicht ist ein solches Antragsrecht von Nicht-Ratsmitgliedern eigentlich ungeheuerlich. Es wurde hingegen verschiedentlich bestritten, dass die Redaktionskommission auch mit Juristen besetzt sein soll, insbesondere da nicht alle Juristen das öffentliche Recht beherrschen. Wichtiger scheint die Sprachkompetenz zu sein.

Koordination mit Datenschutzstelle, Finanzkontrolle, Ombudsstelle (Referat David Andretti, Sekretär der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt)

Die baselstädtischen Kleeblatt-Dienststellen umfassen den Parlamentsdienst, Datenschutzstelle, Finanzkontrolle und Ombudsstelle. Alle vier Dienststellen sind organisatorisch dem Büro des Grossen Rates unterstellt. Der Parlamentsdienst ist nicht Gegenstand der Betrachtungen. Die anderen drei Dienststellen aber, die als organisatorisch zugeordnet bezeichnet wurden, sollen in ihrer Stellung gegenüber dem Parlament näher beleuchtet werden.

These 1: Die kantonalen Parlamente sind gefordert, die ihnen zugeordneten Dienststellen mit einheitlichen und umfassenden rechtlichen Grundlagen auszustatten (Rechtsvereinheitlichung).

Das Ratsbüro BS hat sich deshalb die Mühe gemacht, eine rechtliche Konsolidierung der dem Grossen Rat zugeordneten Dienststellen vorzunehmen. Die wichtigsten Punkte dabei betrafen die Einreihung, den Budgetierungsprozess und den Rechtsweg. Bei der Einreihung geht es darum, dass dem Büro des Grossen Rates in Bezug auf die ihm zugeordneten Dienststellen dieselben Kompetenzen zukommen wie dem Regierungsrat für die restliche Verwaltung. Die Bewertung muss allerdings auf der Grundlage des baselstädtischen Lohngesetzes erfolgen. Letztlich geht es also um die wegfallende Einflussnahme des Regierungsrates auf die Löhne der Mitarbeitenden der Kleeblatt-Dienststellen. Der Budgetierungsprozess für die zugeordneten Dienststellen ist so geregelt, dass diese ihr Budget selber ausarbeiten, das Ratsbüro dieses berät und genehmigt, der Regierungsrat dieses unverändert in das Gesamtbudget des Kantons übernimmt und dem Grossen Rat zur Genehmigung vorlegt. Der Rechtsweg schliesslich muss so ausgelegt sein, dass auch Verfügungen des Ratsbüros beim Verwaltungsgericht angefochten werden können, im Sinne der in der Bundesverfassung vorgesehenen Rechtsweggarantie. Dies verlangte in Basel-Stadt eine Anpassung des Organisationsgesetzes. Daneben wurden beispielsweise auch die Amtsdauer der vom Grossen Rat gewählten Leitungen dieser Dienststellen angeglichen.

Im Rahmen dieser Zuordnung zum Grossen Rat ist unbedingt zu beachten, dass die inhaltliche Unabhängigkeit dieser Dienststellen bestehen bleibt und sie keine Weisungen bezüglich ihrer Tätigkeit entgegennehmen. Die administrative und organisa-

torische Angliederung darf also nur soweit gehen, dass die unabhängige Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt wird. Dies verdient besondere Beachtung im Zusammenhang mit dem Budgetprozess. Grundsätzlich dürfen auch Budgetentscheide keinen Einfluss haben auf die Aufgabenerfüllung einer dieser Dienststellen oder gar ein mögliches Prüfvorhaben.

These 2: In Ergänzung der rechtlichen Grundlage ist eine unmittelbare Begleitung der einem Parlament zugeordneten Dienststellen durch das Steuerungsgremium des Parlaments angezeigt.

Zu diesem Zweck hat das Ratsbüro Delegationen eingesetzt, welche in regelmässigen Abständen Dienststellenbesuche abstaten und sich dabei über grundsätzliche Fragestellungen sowie besondere Vorkommnisse informieren lassen. Dabei geht es weniger um die tatsächlichen Arbeitsinhalte von Ombudsstelle, Datenschützer und Finanzkontrolle, als vielmehr um deren Arbeitsorganisation und Arbeitsweise. Durch diesen Austausch wird ein gemeinsamer Wissensstand erreicht sowie eine Gesprächsbasis geschaffen, welche für die Zuordnung zum Parlament entscheidend sind. Die Begleitung dieser Dienststellen darf nicht bei der formaljuristischen Zuordnung enden, sondern muss eine praktische Umsetzung erfahren und Kontinuität bieten. Nur so kann das Parlament die Verantwortung für ein unabhängiges Funktionieren dieser Dienststellen garantieren und diese in ihrer Arbeit auch gegenüber Regierungsrat und Verwaltung stärken.

Die Koordination mit den genannten Dienststellen muss vom Parlament also auf zwei Ebenen wahrgenommen werden. Durch das Steuerungsgremium mit Schwerpunkt auf Organisation und Administration, dazu gehören Leistungsziele (Erfüllung des gesetzlichen Auftrags, Wahr-

nehmung von Pflichtmandaten), finanzielle Ziele (hauptsächlich Einhaltung von Budget und Headcount) sowie personelle Ziele, welche zum Beispiel die Einhaltung eines Prüfungsplans umfassen. Die zweite Ebene betrifft die inhaltlichen Fragestellungen und wird durch die Oberaufsichtskommissionen wahrgenommen. Die behandelten Themenbereiche von parlamentarischer Oberaufsicht und den Kleeblatt-Dienststellen überschneiden sich immer wieder, auch wenn die Blickwinkel und die jeweilige Aufgabenstellung unterschiedlicher Art sind. Zur Begleitung gehört auch, dass sichergestellt wird, dass die dem Parlament zugeordneten Dienststellen ihre Aufgabenerfüllung ungehindert wahrnehmen können. Damit öffnet sich ein Spannungsfeld zwischen Legislative und Exekutive. Das Problem ist mitunter in der Verwaltungsunabhängigkeit dieser Dienststellen beziehungsweise in deren Zuordnung zum Parlament zu suchen.

Damit kein falscher Eindruck entsteht und die Zuordnung zum Parlament sich mit Unabhängigkeit und Aufgabenerfüllung vereinbaren lässt beziehungsweise die Gewaltenteilung in jedem Fall eingehalten wird, müssen sich sowohl Parlament als auch die Kleeblatt-Dienststellen bei ihrer Kommunikation und Informationsweitergabe konsequent an die ordentlichen Kanäle und gesetzlichen Vorgaben halten. Auch dürfen Oberaufsicht und Aufsicht, wie die «zweigleisige» Koordination zwischen Parlament und Kleeblatt-Dienststellen auch genannt werden könnte, nicht vermischt werden.

These 3: Die Unabhängigkeit von Kontrollorganen und Aufsichtsbehörden ist eine Grundvoraussetzung für deren Effektivität. Im Sinne der Aufgabenerfüllung ist es richtig, die genannten Dienststellen dem Parlament anzuhängen, auch wenn damit Aufsicht und Oberaufsicht durch dieselbe

Gewalt wahrgenommen werden. Die Strukturen eines Parlaments sind geeignet, ohne inhaltliche Einmischung und Vermischung der Aufgabenbereiche als integrierendes Organ für die Kleeblatt-Dienststellen zu wirken.

Um diese dritte These zu stützen, wurden die Leitungen der obgenannten Dienststellen angefragt, in welchen Punkten diese die Zuordnung zum Parlament als Vorteil und in welchen sie dies als Nachteil sehen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Unabhängigkeit von den geprüften Stellen als elementar wichtig erachtet wird. So kann eine Ombudsstelle nur funktionieren, wenn sie auch von ihren Kunden als unabhängig wahrgenommen wird. Will eine Finanzkontrolle auch im öffentlich-rechtlichen Bereich die Prüfungsstandards der Schweizerischen Treuhandskammer einhalten, ist die Unabhängigkeit von den geprüften Stellen zwingend. Geschätzt wird auch die Mischung aus Kontinuität und neuen Akzenten, welche durch die Basler Lösung gegeben ist. Die Delegationsmitglieder sind jeweils für mindestens vier Jahre im Amt, begleitet vom jeweiligen Grossratspräsidenten, welcher für ein Jahr im Amt ist. Mit einem Legislaturwechsel sind so zwar grössere Zäsuren möglich, ansonsten lässt diese Konstellation einen positiven Entwicklungsprozess in Austausch und Zusammenarbeit zu.

Alle drei Dienststellen wünschen eine Angliederung und möchten nicht ohne Verankerung operieren. Und es gibt auch Gründe, von einer vollständigen Unabhängigkeit abzusehen: Einerseits ist es ein personalrechtliches Problem – auch die Mitarbeitenden von Ombudsstelle, Datenschutzstelle und Finanzkontrolle brauchen eine nächsthöhere Instanz, welche die personellen Entscheide ihrer Stellenleiter kritisch reflektiert. Auf der anderen Seite brauchen auch diese Dienststellen einen

Fürsprecher im Parlament, zum Beispiel in Budgetfragen.

Was die Nachteile der Zuordnung zum Parlament angeht, wurde bereits auf die Probleme bei den Zugriffsrechten hingewiesen. Eigentlich geht es dabei um die generelle Informationsbeschaffung, welche durch die Zuordnung zum Parlament aufwändiger geworden ist. Die gegenseitige Akzeptanz steigt von Fall zu Fall, auch weil alle drei Dienststellen stark lösungsorientiert arbeiten und wenn immer möglich nicht als Gegenpol zur Verwaltung auftreten. Noch etwas heikler als die Informationsbeschaffung ist die Umsetzung möglicher Empfehlungen dieser Dienststellen durch die geprüfte Stelle. Durch die Loslösung vom Regierungsrat fehlt die automatische Rückendeckung für angeordnete Massnahmen innerhalb eines Departements. Eine letzte Gefahr geht von übermotivierten Politikern aus, welche versuchen könnten, die Zusammenarbeit mit den Kleeblattdienststellen zu stark zu beeinflussen oder aber zum eigenen Vorteil zu nutzen. In diesem Sinne ist es auch wichtig, die jeweiligen Aufgaben der Ratsbüromitglieder im Hinblick auf die zugeordneten Dienststellen klar zu definieren.

Die besagten Dienststellen erfahren mit der Angliederung an das Parlament nicht nur die grösstmögliche Unabhängigkeit innerhalb der demokratischen Strukturen, sondern erhalten auch adäquate Rahmenbedingungen für die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Workshop (Fazit vorgetragen von Rahel Ommerli, stv. Ratssekretärin Grosser Rat Kanton Aargau)

Die Organisationen der unabhängigen Dienststellen sind in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Angliederung, Führung, Wahlbehörden und Aufsicht sind in den Städten, Kantonen beziehungsweise

Regionen verschieden geregelt. So haben die Kantone Uri, Schwyz sowie Ob- und Nidwalden ein Konkordat zum Datenschutz abgeschlossen. In anderen Kantonen, beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft, sind die unabhängigen Dienststellen teilweise der Landeskantlei unterstellt. Einheitlich ist hingegen überall, dass Datenschutzstelle, Finanzkontrolle, Ombudsstelle und Parlamentsdienst unabhängig sind. Über die Notwendigkeit für diese Unabhängigkeit herrschte dementsprechend auch volle Einigkeit.

Bei der Frage des zweckmässigsten Leitungsorgans konnte keine einheitliche Meinung eruiert werden. In vielen Kantonen übernimmt das Ratsbüro die Leitung. Seine Eignung wird aber durch die steten Wechsel der Führungspersonen eingeschränkt. Dadurch ist die Kontinuität nicht gewährleistet. Ebenso sind bei Personalfragen, wie Anstellungen und Qualifikationen, Probleme nicht von der Hand zu weisen. Als weniger ideal und sinnvoll wird bezeichnet, wenn Datenschutzstelle, Ombudsstelle, Finanzkontrolle und Parlamentsdienst direkt dem Parlament unterstellt sind. Allgemein wird vermerkt, dass die vorberatenden Kommissionen eine sehr wichtige Funktion haben. Es wird gefordert, dass sie ihre Aufgabe wahrnehmen und gegenüber den unabhängigen Stellen kritisch bleiben.

Oft wird die Arbeit der unabhängigen Dienststellen auf Grund von Kommunikationsproblemen erschwert. Je unabhängiger diese Dienststellen ausgestaltet sind, desto grösser werden offenbar die Schwierigkeiten beim Informationsaustausch mit der Verwaltung. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich diese Probleme reduzieren lassen, wenn ein goldener Mittelweg zwischen Unabhängigkeit und guter Zusammenarbeit gefunden wird. Ein gewisser Informationsfluss zwischen den vier Bereichen ist sinnvoll. Eine Koordination ist offenbar not-

wendig. Darüber, wie stark dieser Informationsaustausch institutionalisiert werden soll ohne dabei die Unabhängigkeit zu gefährden, besteht hingegen keine Einigkeit.

Dorothea Förster/Maja Jenni
Parlamentsdienst Grosser Rat Aargau
Rahel.Ommerli@grossrat.ag.ch



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 322 98 04, F: 031 322 98 67, E: ruth.luethi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@sta.be.ch

Kantonsrat Luzern

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 15, E: edith.mertens@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: HayozMi@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daeher@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Janine Rutz, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: janine.rutz@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell ER

Markus Dörig, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Nadja Holenstein, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 67 79, F: 071 353 68 64, E: nadja.holenstein@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59, E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11, F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville,
1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19,
E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maitre, secrétaire du Parlement, Parlement de la
République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital
2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21,
E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber Stellvertreter, Stadthaus,
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,
E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

Stadt Bern

Daniel Weber, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14,
Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22,
E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates,
Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Pascal Sidler, Ratssekretär, Marktgasse 28, 8180 Bülach,
T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33, E: pascal.sidler@buelach.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos
Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,
E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Daniel Müller, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22,
8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: daniel.mueller@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du
Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève,
T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau,
T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion
Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1,
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,
E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und
Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62,
8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30,
E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel
de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01,
F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat, Hirschengraben 17,
6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,
E: grstr@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon,
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42,
E: willi.bleiker@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,
T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen,
Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,
E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen,
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt
Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur,
T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,
E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates,
Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10,
F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Kassiererin

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil,
adjoindte, Sion

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg; Hansjörg Dürst,
Ratsschreiber, Glarus; Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst,
Luzern; Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève;
Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel; Fernande Melly-Fux, service
parlementaire du Grand Conseil, adjoindte, Sion; Ivo Müller,
Kantonsrat AR, Herisau; Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand
Conseil du Canton de Vaud; Daniel Reuter, Zürich; Rodolfo Schnyder
de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona