



SCHLUSSBERICHT – 27. Mai 2016

Evaluation der Justizreform II im Kanton Bern

Im Auftrag der Justizdelegation des Regierungsrats des Kantons Bern

Zur Publikation vorgesehene Fassung

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan / Wenger Plattner
Titel: Evaluation der Justizreform II im Kanton Bern
Auftraggeber: Justizdelegation des Regierungsrats des Kantons Bern
Ort: Bern
Jahr: 2016
Bezug: www.ecoplan.ch

Justizdelegation des Kantons Bern

Christoph Neuhaus, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor
Beatrice Simon, Finanzdirektorin
Christoph Auer, Staatsschreiber

Steuerungsausschuss Evaluation Justizreform

Christoph Auer, Staatsschreiber
Christoph Miesch, Generalsekretär JGK
Thomas Müller, Präsident Justizleitung
Andreas Schmutz, Leiter Abteilung Recht und Gesetzgebung FIN
Roland Wittwer, Vorsteher Rechtsamt JGK

Projektleitung Kanton

Roland Wittwer, Vorsteher Rechtsamt JGK
Anna Bäumlin Stupan, Rechtsamt JGK

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Claudia Peter

Projektteam Wenger Plattner

Beat Stalder
Florence Michèle Robert

Inhaltsübersicht

	Inhaltsübersicht	1
	Kurzfassung.....	2
	Synthèse	8
	Inhaltsverzeichnis	14
	Abkürzungsverzeichnis	17
1	Einleitung	18
2	Fragestellung und methodischer Ansatz	20
3	Umsetzung der Eidgenössischen Prozessordnungen im Kanton Bern	28
4	Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	32
5	Staatsanwaltschaft.....	62
6	Effizienz.....	75
7	Justizleitung	83
8	Institutionelle Unabhängigkeit der Justiz	93
9	Fazit – Conclusion	113
10	Anhang: Gesprächspartner.....	130
	Literatur	133

Kurzfassung

Ausgangslage

Auf den 1. Januar 2011 ist das neue gesamtschweizerisch einheitliche Zivilprozess-, Strafprozess- und Jugendstrafprozessrecht in Kraft getreten. Der Kanton Bern nahm dies zum Anlass, die Organisation seiner Gerichts- und der Strafverfolgungsbehörden zu optimieren und teilweise umfassend neu zu regeln.

Zu den wesentlichen Neuerungen dieser «Justizreform II» zählt die Schaffung einer schweizweit einzigartigen Justizleitung als gemeinsames Organ von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft. Die Justizleitung vertritt die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft nach aussen, namentlich gegenüber dem Grossen Rat und der Regierung, und gewährleistet eine koordinierte und vernetzte Erfüllung der der Justiz übertragenen Aufgaben. Mit der Reform wurde die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz gestärkt und das Verhältnis zur Verwaltung neu definiert. Die Justiz erstellt ein Gesamtbudget für die Bereiche Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft und vertritt dieses selbständig vor dem Grossen Rat (Budgetantragsrecht). Innerhalb der Staatsanwaltschaft führte der Übergang vom Untersuchungsrichter- zum Staatsanwaltschaftsmodell zu grundsätzlichen Änderungen. Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wurden die 13 erstinstanzlichen Gerichte auf vier Regionalgerichte reduziert. Darüber hinaus kam es in verschiedenen weiteren Bereichen zu Änderungen, namentlich zur Schaffung neuer Behörden und Führungsstrukturen.

Auftrag, Methode und Vorgehen

Bereits im Rahmen der Justizreform II wurde vorgesehen, die Ergebnisse nach fünf Jahren zu evaluieren. Dementsprechend wurde nun im Rahmen einer externen, im Auftrag der Justizdelegation des Regierungsrates durchgeführten Evaluation untersucht, ob die Hauptziele der Reform erreicht wurden, und ob und inwiefern in einzelnen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Es handelt sich dabei um eine Vollzugsevaluation, in welcher primär Organisations- und Führungsstrukturen, Zuständigkeiten, Prozesse und Abläufe untersucht werden.

Um der komplexen und vielschichtigen Thematik gerecht zu werden, wurden verschiedene Methoden kombiniert. Im Zentrum standen Gespräche mit direkt involvierten Akteuren aus Justiz, Verwaltung und Politik. Diese wurden in Form von semi-strukturierten Leitfadeninterviews und Fokusgruppengesprächen einbezogen. Daneben wurden amtliche, öffentlich zugängliche sowie uns zugängliche Dokumente zur Justizreform und die gesetzlichen Grundlagen mitberücksichtigt. Wo sinnvoll, wurde zur Beurteilung der Tätigkeit der Justizbehörden Zahlenmaterial zusätzlich ausgewertet.

Erkenntnisse / Schlussfolgerungen

Vorab kann festgestellt werden, dass die Justizreform zu umfassenden Neuregelungen geführt hat. Gleichzeitig mit dem Aufbau der teilweise neuen Behördenstruktur mussten sich die Gerichte und die Staatsanwaltschaften in die neuen Prozessordnungen einarbeiten. In Anbetracht der Fülle von Veränderungen und Neuerungen sowohl auf übergeordneter Ebene – Justizleitung (JL), institutionelle Unabhängigkeit, veränderte Aufsichtsregelungen und Wahlprozedere – als auch innerhalb der einzelnen Justizbehörden hat die Berner Justiz die Reform gut umgesetzt und sie bewährt sich grundsätzlich. Die Reform verlangte von allen Beteiligten viel Offenheit und Flexibilität. Durch das Zusammenlegen von Funktionen (Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte) und der örtlichen Strukturen (Überführung der dreizehn Gerichtskreise in vier Gerichtsregionen) trafen verschiedene Kulturen aufeinander, welche erst zu neuen Einheiten geformt werden mussten. Das Engagement der Leitungsgremien wie auch der Mitarbeitenden hat wesentlich zum Gelingen der Reform beigetragen. Die Justizreform wurde in verschiedener Hinsicht erfolgreich umgesetzt, namentlich in den folgenden Bereichen:

- Auf übergeordneter Ebene:
 - Mit der Justizleitung wurde ein gemeinsames Koordinationsgremium des Ober- und des Verwaltungsgerichts sowie der Generalstaatsanwaltschaft geschaffen. Sie ist für einen gemeinsamen Aussenauftritt der Justizbehörden und als Ansprechpartner für die Verwaltung und Politik zentral und als solche bei den verschiedenen Partnern akzeptiert und geschätzt.
 - Mit der Ausgliederung der Gerichtsverwaltung aus der Zentralverwaltung (JGK) in eine eigenständige Struktur (JL) wurde die angestrebte Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz erreicht und umgesetzt.
 - Die Zuständigkeiten und Abläufe bei der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte und die Schlichtungsbehörden wurden vereinfacht und kohärenter ausgestaltet. Durch die Reduktion und Vereinheitlichung der Aufsichtsverhältnisse ist diese praktikabler geworden.
 - An die Stelle der bisherigen Volkswahl der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter trat die Wahl durch den Grossen Rat (GR), welcher bisher bereits die übrigen Richterinnen und Richter gewählt hatte. Der Grosse Rat als Wahlgremium ist breit akzeptiert.
 - Mit der Reduktion von 13 Gerichtskreisen auf 4 Gerichtsregionen wurde die bereits mit der Justizreform I eingeleitete Zentralisierung der Justiz fortgesetzt. Trotz kritischer Stimmen – insbesondere aus dem Oberland, wo ein überaus grosses Territorium in eine Gerichtsregion zusammengefasst wurde, und dem Berner Jura – wird die Zusammenlegung mehrheitlich begrüsst.
- Auf Ebene Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft:
 - Mit der Justizreform wurden im Zivil- und Strafbereich neue kantonal zuständige erstinstanzliche Gerichte geschaffen, namentlich das kantonale Zwangsmassnahmengericht,

das Wirtschaftsstrafgericht und das Jugendgericht. Aus der Optik der fachlichen Spezialisierung und der Professionalisierung bewähren sich diese Gerichte. Auch tragen sie zu einem positiven Aussenbild (Professionalität und Qualität) der Berner Justiz bei.

- Die neu geschaffenen regionalen Schlichtungsbehörden gelten über die Kantonsgrenzen hinaus als Erfolgsmodell. Mit ihnen wurden zentralisierte bürgernahe Schlichtungsstellen geschaffen, welche unabhängig von der Materie («normale» Streitigkeiten, Mietrecht, Arbeitsrecht usw.) in sämtlichen schlichtungspflichtigen Streitigkeiten angerufen werden können und auch als Rechtsauskunftsstelle tätig sind. Entsprechend geniessen diese Behörden zufolge einer ausnahmslosen Besetzung der Position der Vorsitzenden mit Juristinnen und Juristen in andern Kantonen werden Laien eingesetzt) auch bei den Anwälten ein hohes Ansehen.
- In der Strafjustiz hat das Inkrafttreten der StPO zu einer Verschiebung der Geschäftslast von den Strafgerichten zur Staatsanwaltschaft geführt. Durch den Wechsel vom Untersuchungsrichter- zum Staatsanwaltschaftsmodell konnten die Verfahren verschlankt und effizienter ausgestaltet werden.

Nebst den Errungenschaften und Erfolgen zeigen sich nach rund fünf Jahren auch gewisse Schwachstellen und Handlungsfelder. Diese betreffen nicht die groben Züge der Justizreform. Grundsätzliche Änderungen oder Modellwechsel drängen sich nicht auf. Hingegen wurden innerhalb der bestehenden Strukturen Optimierungsmöglichkeiten festgestellt.

- **Interpretation der institutionellen Unabhängigkeit:** Durch die gestärkte institutionelle Unabhängigkeit und die damit verbundene Eigenständigkeit der Justiz mussten die Rollen zwischen Verwaltung und Justiz neu definiert werden. Die Zusammenarbeit funktioniert grundsätzlich gut. Der Findungsprozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen, wie sich das exemplarisch im Zusammenspiel zwischen Justiz und dem Amt für Grundstücke und Gebäude zeigt. Zwischen der Verwaltung und der Justiz besteht ein unterschiedliches Verständnis von institutioneller Unabhängigkeit und daraus folgend der Frage, welche Gerichtsverwaltungsaufgaben durch die Justiz und welche (weiterhin) durch die Verwaltung zu erfüllen sind. Es wird empfohlen zu prüfen, in welchen Bereichen die Justiz zur Wahrung der institutionellen Unabhängigkeit eigene Lösungen braucht und wo sie die bestehenden Strukturen der Kantonsverwaltung in Anspruch nehmen kann und soll. Dazu gehören namentlich die Aufgabenverteilung zwischen Personalamt und Justiz-HR, sodann Aufgabenverteilung in den Bereichen IT und Rechnungswesen und im Bereich des Strafvollzugs (Busseninkasso, Koordinationsstelle Strafregister).
- **Wahrnehmung, Zusammensetzung, Rolle und Funktionsweise der Justizleitung:** Da die Justizleitung mit der Reform neu geschaffen wurde, musste sie ihre Rolle zuerst finden. Ihr Funktionstest im Ernstfall, z.B. durch die Umsetzung einer allfälligen Budgetkürzung, steht erst noch aus.
 - **Wahrnehmung:** Die Justizleitung wird aktuell vor allem gegen aussen als gemeinsamer Ansprechpartner der Justiz wahrgenommen. Im Innenverhältnis ist sie zwar bei den Geschäftsleitungen der Justizbehörden bekannt. Bereits eine Hierarchiestufe tiefer spielt

sie im Alltagsgeschäft sowohl seitens der Gerichte als auch der Staatsanwaltschaften praktisch keine Rolle und ihre Zusammensetzung und ihre Aufgaben sind wenig bekannt. Im Sinne einer gemeinsamen Identifikation der Berner Justiz und ihren Institutionen wäre zu prüfen, ob die Justizleitung nicht auch verstärkt nach innen kommunizieren und in Erscheinung treten sollte.

- **Zusammensetzung:** Die Zusammensetzung der Justizleitung ist eine Kernfrage der gesamten Justizreform. Aktuell funktioniert die Justizleitung – wohl nicht auch zuletzt aufgrund der personellen Zusammensetzung – gut. Ob die Generalstaatsanwaltschaft Teil der Justizleitung bilden soll, muss längerfristig abgewogen werden. Ein kurzfristiger Umbau wird nicht empfohlen. Hingegen kann auf systemischer Ebene der an das Amt als Generalstaatsanwältin oder Generalstaatsanwalt gebundene und insoweit «unbefristete» Einsitz gegenüber der drei- bzw. sechsjährigen Rotation der Präsidien des Ober- und des Verwaltungsgerichts zu Ungleichgewichten innerhalb der Justizleitung führen. Zumindest wäre zu prüfen, die Amtsdauern der Präsidien von Ober- und Verwaltungsgericht so aufeinander abzustimmen, dass sie nicht gleichzeitig ablaufen.
- **Rolle:** Die Rolle der Justizleitung wird von den einzelnen Akteuren unterschiedlich interpretiert. Gemäss GSOG ist sie ein Koordinationsgremium. Jedoch wünschte sich die Generalstaatsanwaltschaft ein agileres entscheidorientierteres Gremium, welches die ihm zustehenden Entscheidkompetenzen, wie bereits oben unter dem Aspekt der Führungsstruktur erwähnt, in stärkerem Mass wahrnimmt und die Justizeinheiten stärker steuert. Das Rollenverständnis der Justizleitungsmitglieder zwischen Koordinations- und Entscheidgremium ist noch zu schärfen. Mittelfristig ist zu prüfen, ob die Justizleitung in einzelnen Bereichen mit Führungskompetenzen ausgestattet werden sollte.
- **Funktionsweise:** Die Justizleitung entscheidet einstimmig. Bis anhin hat dies funktioniert, die Bewährungsprobe, zum Beispiel aufgrund einer Budgetkürzung, welche es umzusetzen gilt, steht noch aus. So wird die Justizleitung auch verschiedentlich als «Schönwettermodell» bezeichnet, das funktioniert, solange keine schwierigen Entscheide anstehen. Bei Uneinigkeit besteht aktuell kein Eskalationsgremium, d.h. die Justizleitung ist gezwungen, sich zu einem einstimmigen Entscheid zu finden. Auch sind die Mechanismen, wie zum Beispiel bei einer Budgetkürzung verfahren wird, nicht definiert. In diesem Sinn verfügt die Justizleitung über keine schlagkräftigen Führungsinstrumente, welche aufgrund übergeordneter Entscheide auf Basis rationaler Kriterien sachgerechte Entscheide der Justizleitung ermöglichen würden. Es besteht die Gefahr, dass die Justizleitungsmitglieder sich letztlich doch am stärksten den Interessen jener Justizbehörden, die sie präsidieren, verpflichtet fühlen.
- Es wird empfohlen zu prüfen, in welchen Bereichen die **Innovationskraft**, welche durch die Verwaltungsspezialisten der Generalsekretariate in die Justiz eingebracht wird, nutzbringend eingesetzt werden kann. Gerade in den administrativen Supportbereichen wie Personalwesen oder IT besteht in der Justiz ein gewisser Nachholbedarf, auch weil die Führungspersonen weiterhin auch im Kerngeschäft – der Rechtsprechung – tätig sind und in der Regel über keinen spezifischen Management-Hintergrund verfügen (bzw. sich diesen erst «on the job» erwerben).

- Die **interne Kommunikation** der Justizleitung und der Stabsstelle Ressourcen gegenüber den in der Justiz tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bezüglich ihres Aufgabenbereichs sowie bezüglich der weiterhin bei den Produktgruppen verbleibenden Aufgaben sollte gestärkt werden. Diese Führungsaufgabe der Justiz gegenüber den Produktgruppen kann wesentlich dazu beitragen, das Verständnis für die Justizverwaltung und deren Anliegen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justiz zu schärfen.
- Weiter wird empfohlen, zu prüfen, ob das **Busseninkasso** und die Koordinationsstelle für das **Strafregister** bei der Stabsstelle für Ressourcen am richtigen Ort angesiedelt sind. Hierbei handelt es sich um klassische Vollzugsaufgaben, welche die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz nicht berühren. Ebenfalls stellt sich die Frage, ob die **Anwaltsprüfungskommission** statt wie bisher beim Obergericht neu bei der Justizleitung angesiedelt werden sollte.
- **Stabstellen:** Durch die Justizreform wurden innerhalb der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbehörden die Führungsstrukturen angepasst. Gleichzeitig kam mit der Justizleitung eine weitere Leitungsebene mit eigener Stabsstelle und Funktionen in den Bereichen Personal, Finanzen und Informatik dazu. Die Vielzahl und der Ausbau der Stabsfunktionen werden von verschiedenen justizinternen und externen Stellen kritisch beurteilt. Es besteht beim Justizpersonal zum Teil der Eindruck, dass zunehmend Ressourcen in Stabsfunktionen fließen und nicht mehr für das Kerngeschäft zur Verfügung stehen, wobei sich gezeigt hat, dass dieser Eindruck insofern täuscht, als die Stabsstelle Ressourcen der Justizleitung heute etliche Aufgaben wahrzunehmen hat, die früher durch das Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA) der JGK wahrgenommen wurden und damit nicht unmittelbar der Justiz zugerechnet wurden; diese Aufgabenübernahme wird vom Justizpersonal kaum wahrgenommen. Am häufigsten wird seitens der Kritiker auf den Personalbereich verwiesen. Nebst der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung, sind auch die Generalsekretariate und beim Obergericht die Ressourcenverantwortlichen an den Regionalgerichten mit Personaladministration beschäftigt. Die Vielzahl von Akteuren führt zu Unsicherheiten in Bezug auf den Absender und den Zweck von HR-Dokumenten. Dabei kann nicht generell festgehalten werden, auf welcher Ebene es zu Ineffizienzen kommt. Ineffizienzen im HR-Bereich sind bereits durch die gesetzliche Kompetenzordnung angelegt, indem nach Art. 3 Ziff. a der Personalverordnung die Produktgruppen im Personalbereich über dieselben Zuständigkeiten wie die Direktionen und somit über weitreichende Kompetenzen verfügen, was einer Zentralisierung des HR-Wesens bei der Justizleitung entgegensteht. Wir empfehlen, das Aufgabenportfolio der Stabsstellen auf seine Notwendigkeit und die Zuordnung auf die verschiedenen Stabsebenen auf seine Zweckmässigkeit kritisch zu prüfen, was je nach Ergebnis einer Anpassung der Personalverordnung bedarf. Insbesondere im Finanzbereich sollte die Zentralisierung von Aufgaben geprüft werden, zumal mit den neuen Vorgaben zur Rechnungslegung die Anforderungen steigen werden. Gerade auch unter Berücksichtigung der Knappheit von Ressourcen ist klar zu definieren, welche Fragestellungen parallel von den jeweiligen Produktgruppen behandelt und individualisiert werden müssen und welche Leitlinien im Personalbereich von der Stabsstelle für Ressourcen für alle Produktgruppen einheitlich verbindlich sind.

- **Oberaufsicht zum Budget der Justiz:** Die Juko kümmert sich nicht nur um die Aufsicht und die Vorbereitung der Richterwahlen, sondern übernimmt auch die Vorberatung des Budgets. Die Fiko, welche für den gesamtsstaatlichen Haushalt verantwortlich ist, beurteilt die Zuständigkeit der Juko für das Justizbudget kritisch. Entsprechend der Anregung der Fiko kann geprüft werden, ob es im Sinn einer gesamtheitlichen Behandlung der Finanzbedürfnisse der kantonalen Behörden nicht angebracht wäre, dass auch das Justizbudget durch die Fiko statt durch die Juko zuhanden des Grossen Rates vorbereitet wird.
- **Organisationsstruktur der Jugendanwaltschaft:** Mit der Justizreform II hat der Kanton Bern einen Wechsel vom Jugendrichter- zum Jugendanwaltsmodell vorgenommen. Dabei wurden eine kantonale Jugendanwaltschaft mit Dienststellen sowie ein Jugendgericht geschaffen, wobei bei der Ausgestaltung der Jugendanwaltschaft eine Kompromisslösung einer kantonalen Jugendanwaltschaft mit regionalen Dienststellen gewählt wurde. In Bezug auf Führungsaufgaben stellt dieses Modell verschiedene Herausforderungen. Mittelfristig sollte das Zusammenspiel zwischen regionaler Struktur und kantonaler Führung überprüft und allenfalls in die eine oder andere Richtung (stärkere Zentralisierung / stärkere Regionalisierung) angepasst werden, wobei aus Effizienzgesichtspunkte eine stärkere Zentralisierung im Vordergrund stünde. Kurzfristig sollten die Kompetenzordnung zwischen der Leiterin oder dem Leiter der Jugendanwaltschaft und den Dienststellenleitern sowie die Personalunion zwischen Leitung Jugendanwaltschaft und Dienststellenleitung Bern-Mittelland genauer analysiert und allenfalls angepasst werden.
- **Aussenstellen im Berner Jura und Zweisprachigkeit:** Die Aussenstellen in Moutier werden von den befragten Akteuren hinsichtlich der Effizienz kritisch bis ablehnend betrachtet. Während sich die einen Akteure von einer Konzentration in Biel eine effiziente Lösung und verbesserte Möglichkeiten im Pikettdienst bei der Staatsanwaltschaft und beim Zwangsmassnahmengericht versprechen, erachten andere Befragte einen selbständigen Justizstandort im Berner Jura als einzige effiziente Lösung. Es wird argumentiert, dass die Reibungsverluste in einem Justizstandort mit zwei Sprachen und Mentalitäten zu gross sei. Als weiterer Verlustpunkt hinsichtlich der Effizienz wird erwähnt, dass zu wenige Dokumente ins Französische übersetzt würden und dadurch zusätzliche Efforts im Standort Berner Jura-Seeland benötigt würden.

Synthèse

Contexte

Le nouveau droit procédural unitaire dans les domaines civil et pénal ainsi qu'en ce qui concerne les mineurs est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Le canton de Berne a alors saisi l'occasion pour optimiser, et parfois remanier, l'organisation de ses autorités judiciaires et de son Ministère public.

Au nombre des principales nouveautés apportées par la seconde réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, on compte la création d'un organe commun de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général, la Direction de la magistrature, qui est sans pareil sur le plan national. La Direction de la magistrature représente les autorités judiciaires et le Ministère public envers les tiers, comme le Grand Conseil et le gouvernement, et garantit l'accomplissement coordonné et conjoint des tâches relevant du domaine judiciaire. La mise en œuvre de la réforme a renforcé l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public et a redéfini le rapport que ceux-ci entretenaient avec l'administration. Depuis lors, les autorités judiciaires et le Ministère public établissent un budget global qu'ils proposent de manière autonome au Grand Conseil. Concernant le Ministère public, le passage du modèle du juge d'instruction au modèle actuel a induit des changements fondamentaux. Dans les juridictions civile et pénale, le regroupement des 13 tribunaux de première instance a donné naissance à quatre tribunaux régionaux. D'autres modifications, enfin, ont trait à la création de nouvelles autorités ou de structures de conduite.

Mandat, méthode et démarche

Dès l'origine, une évaluation des résultats était prévue cinq ans après la mise en œuvre de la réorganisation. Cette évaluation externe, commanditée par la délégation à la justice du Conseil-exécutif, vise à vérifier si les principaux objectifs de la réorganisation ont été atteints, tout en décelant si et dans quelle mesure il est souhaitable d'apporter des modifications dans certains domaines. En l'occurrence, l'analyse se concentre avant tout sur les effets de la mise en œuvre s'agissant des structures d'organisation et de conduite des autorités judiciaires et du Ministère public, de leurs compétences ainsi que des processus.

Pour le bon déroulement de cette tâche complexe aux multiples facettes, plusieurs méthodes ont été combinées. Les propos recueillis, sous la forme d'entretiens semi-directifs et de discussions de groupe, auprès des acteurs directement impliqués dans les domaines de la justice, de l'administration ou de la politique sont au cœur de la démarche. Une attention particulière a également été accordée aux documents concernant la réorganisation (qu'ils soient officiels, accessibles au public ou mis à notre disposition) ainsi qu'aux bases légales. Enfin, les données quantitatives ont servi à l'analyse de l'activité des autorités judiciaires, lorsqu'il était opportun d'y recourir.

Résultats et conclusions

Tout d'abord, il y a lieu de constater que la réglementation a été totalement revue à l'occasion de la seconde réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux. Parallèlement à la mise en place de la structure en partie inédite des autorités, les tribunaux et le Ministère public ont dû introduire les nouveaux codes de procédure. Compte tenu du nombre de changements et de nouveautés survenant au niveau supérieur – à savoir l'introduction de la Direction de la magistrature (DM), une plus grande indépendance institutionnelle, de nouvelles modalités de surveillance et d'élection – et à celui des différentes autorités judiciaires, il faut reconnaître que la réorganisation a pu être mise en œuvre de façon convaincante et su faire ses preuves. Lors de la refonte du système, toutes les personnes impliquées ont dû se montrer très ouvertes et flexibles. Le regroupement des fonctions (qui concerne les juges d'instruction aussi bien que les procureurs) et des structures décentralisées (les 13 arrondissements judiciaires sont réunis en quatre régions judiciaires) a forcé différentes cultures à former de nouvelles unités. L'engagement des organes dirigeants et des collaborateurs a fortement contribué à la réussite de la deuxième réorganisation. A bien des égards, cette dernière a été couronnée de succès :

- Au niveau supérieur:
 - La DM constitue un organe de coordination commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général. Elle est essentielle dans la représentation des autorités judiciaires et comme interlocutrice de l'administration et de la sphère politique, et c'est dans ce rôle qu'elle est reconnue et appréciée par ses divers partenaires.
 - La structure indépendante (DM), née de la séparation de l'administration judiciaire et de l'administration centrale (JCE), a permis le renforcement de l'indépendance institutionnelle de l'ordre judiciaire.
 - Les compétences et les procédures en matière de surveillance ont été simplifiées et ont gagné en cohérence s'agissant des tribunaux de première instance et les autorités de conciliation, ce qui rend les rapports de surveillance plus aisés.
 - Les juges de première instance ne sont plus élus par le corps électoral, mais par le Grand Conseil (GC) qui se chargeait déjà de désigner les autres juges. Ce changement est largement accepté.
 - Le remplacement des 13 tribunaux d'arrondissement par quatre tribunaux régionaux permet à la centralisation, qui avait déjà été entreprise avec la première réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, de se poursuivre. Cette centralisation a globalement reçu un bon accueil; seules quelques personnes notamment de l'Oberland, qui voit l'ensemble de son imposant territoire constituer une seule région judiciaire, et du Jura bernois ont émis des réserves.
- Au niveau des autorités judiciaires et du Ministère public:
 - La réorganisation a donné naissance à de nouveaux tribunaux de première instance compétents en matière pénale. Il s'agit du Tribunal cantonal des mesures de contrainte, du Tribunal pénal économique et du Tribunal des mineurs. Ils contribuent à garantir la

spécialisation et la professionnalisation des autorités et à soigner l'image de la justice bernoise (le professionnalisme et la qualité sont au rendez-vous).

- Les autorités régionales de conciliation nouvellement créées constituent un modèle de réussite au-delà des frontières cantonales. Centralisées et proches des citoyens, elles sont compétentes pour traiter tout litige devant obligatoirement faire l'objet d'une procédure de conciliation (litiges «classiques», baux à loyer, droit du travail, etc.) et proposent en outre des renseignements juridiques. Dans le canton de Berne, les personnes qui président ces autorités sont sans exception des juristes (dans les autres cantons, cette charge n'est pas forcément assumée par des professionnels). De ce fait, ces autorités suscitent un grand respect auprès des avocats.
- L'entrée en vigueur du code de procédure pénale suisse a induit un transfert de tâches des tribunaux pénaux au Ministère public. L'abandon du système de juges d'instruction au profit du système du Ministère public a simplifié et optimisé les procédures.

Outre les acquis et les réussites, on décèle aussi certains points faibles ou perfectibles cinq ans après la mise en œuvre de la réorganisation. La réorganisation dans ses grandes lignes n'est pas remise en cause, puisque aucune modification de fond ni aucun changement de modèle ne s'impose. Néanmoins, les structures existantes peuvent être améliorées.

- **Notion d'indépendance institutionnelle:** Suite au renforcement de l'indépendance institutionnelle et à l'autonomisation du pouvoir judiciaire qui en résulte, il a fallu revoir la répartition des responsabilités entre l'administration et les autorités judiciaires. Si la collaboration est en général bonne, les délimitations doivent encore être affinées comme le montre de façon exemplaire l'interaction entre le pouvoir judiciaire et l'Office des immeubles et des constructions. Les autorités judiciaires et l'administration ne conçoivent pas l'indépendance institutionnelle de la même façon, ce qui pose la question de savoir quelles tâches administratives doivent être accomplies par le pouvoir judiciaire ou par l'administration (comme maintenant). Il est recommandé d'identifier les domaines qui, pour la garantie de l'indépendance institutionnelle, appellent des solutions propres aux autorités judiciaires et ceux pour lesquels ces dernières peuvent et doivent avoir recours aux structures existantes de l'administration cantonale. Il s'agit notamment de répartir les tâches entre l'Office du personnel et la DM s'agissant des ressources humaines, et de revoir les attributions dans les domaines de l'informatique, de la comptabilité et de l'exécution des peines (encaissement des amendes, service de coordination chargé du casier judiciaire).
- **Reconnaissance, composition, responsabilité et fonctionnement de la DM:** Etant donné que la DM résulte de la réorganisation, elle a d'abord dû trouver ses marques. Il lui reste encore à prouver qu'elle est fonctionnelle dans les situations difficiles, comme lors d'une éventuelle réduction budgétaire.
 - **Reconnaissance:** Actuellement, la DM est considérée, vu de l'extérieur, comme la porte-parole des autorités judiciaires. Par contre, au sein du domaine judiciaire, seuls les directoires sont en contact avec elle. Aux niveaux inférieurs de l'organisation, on constate qu'elle ne joue pratiquement aucun rôle dans les affaires courantes, que ce soit

auprès des tribunaux ou du Parquet général. Par ailleurs, ni ses tâches ni sa composition ne sont vraiment connues. Dans l'optique d'une identification commune de la justice bernoise et de ses institutions, il serait intéressant de déterminer si la DM doit fournir plus d'efforts en termes de communication et être plus présente.

- **Composition:** La composition de la DM est une question centrale de la réorganisation. Pour l'heure, la DM fonctionne bien, sans doute grâce à ses membres. Si une transformation n'est pas conseillée dans l'immédiat, il faut se poser la question de l'appartenance du Ministère public à long terme. Dans une perspective systémique, on estime toutefois que la présence du procureur général – fonction qui n'est pas limitée dans le temps – peut donner lieu à une situation quelque peu déséquilibrée au sein de la DM étant donné que la rotation de la présidence de la Cour suprême et du Tribunal administratif a lieu respectivement tous les trois et six ans. Il conviendrait au minimum d'organiser la périodicité des présidences de la Cour suprême et du Tribunal administratif de sorte qu'elles ne se s'achèvent pas en même temps.
- **Responsabilité:** Chaque acteur s'est fait sa propre idée des responsabilités qui incombent à la DM. Au sens de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM), il s'agit d'un organe de coordination. Le Parquet général souhaite toutefois lui offrir une plus grande liberté d'action et en faire un organe doté de compétences décisionnelles accrues, comme il a été mentionné plus haut en matière de conduite, et qui dirigerait d'une main plus ferme les autorités judiciaires. Il est crucial de trancher entre les deux conceptions qu'ont les membres quant au rôle de la DM, en termes de coordination ou de prise de décision. A moyen terme, il y a lieu d'examiner s'il faut attribuer à la DM des compétences en matière de conduite dans certains domaines.
- **Fonctionnement:** La DM prend ses décisions à l'unanimité; certes, cette méthode a jusqu'à présent fonctionné, mais elle n'a pas encore connu d'ombre au tableau qui pourrait l'éprouver, telle qu'une réduction budgétaire devant être mise en œuvre. Aussi, elle a été décrite maintes fois comme un modèle qui est fonctionnel du moment que tout va bien. A ce jour, aucun organe n'a été institué pour trancher en cas de désaccord; en d'autres termes, la DM est contrainte de trouver une solution consensuelle. Par ailleurs, les mécanismes à mettre en place, lors d'une réduction budgétaire par exemple, n'ont pas été définis. La DM ne dispose donc d'aucun instrument de conduite robuste lui permettant de prendre des décisions sur la base de critères rationnels. Le risque encouru est que chaque membre de la DM se sente finalement obligé de représenter principalement les intérêts de l'autorité judiciaire qu'il préside.
- Il est conseillé d'identifier les domaines dans lesquels le **potentiel d'innovation**, apporté dans le domaine de la justice par les spécialistes des secrétariats généraux, peut être mis à profit. Dans les secteurs de soutien logistique qui gèrent, par exemple, le personnel ou l'infrastructure informatique, un certain retard doit être rattrapé, puisque les responsables continuent à être impliqués au cœur de l'activité principale – l'administration de la justice – et ne disposent en général d'aucune formation préalable en matière d'entrepreneuriat (c'est-à-dire qu'ils font leurs armes sur le terrain).

- En termes de **communication**, la DM et l'état-major des ressources devraient améliorer leur façon d'interagir avec les collaborateurs du domaine de la justice à propos des différents domaines d'activité et des autres tâches des groupes de produits. Ce faisant, ils pourraient contribuer de manière décisive à permettre à ces collaborateurs de mieux cerner les enjeux liés aux tâches administratives.
- Il reste en outre à déterminer si l'état-major des ressources est bel et bien l'organe idoine pour ce qui a trait à l'encaissement des amendes et à la coordination pour le **casier judiciaire**. Il s'agit en l'occurrence d'une tâche d'exécution classique qui n'a rien à voir avec l'indépendance institutionnelle de la justice. Il convient également d'examiner si la **Commission des examens d'avocat** doit être rattachée à la Direction de la magistrature au lieu de faire partie comme aujourd'hui de la Cour suprême.
- **Etats-majors:** La seconde réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux ne s'est pas contentée d'entraîner une modification des structures de conduite au sein du Ministère public et des autorités judiciaires, elle a également créé un nouveau niveau de direction, la DM, qui possède son propre état-major et assume des fonctions en matière de personnel, de finances et d'informatique. Divers services, aussi bien au sein du domaine de la justice qu'en dehors de celui-ci, portent un regard critique sur le nombre important et le développement des fonctions d'état-major. Le personnel a en partie l'impression que les ressources sont toujours plus allouées aux fonctions d'état-major au détriment de l'administration de la justice; cette impression doit toutefois être nuancée dans la mesure où l'état-major des ressources de la DM exécute aujourd'hui plusieurs tâches dont s'occupait auparavant l'Office de gestion et de surveillance (OGS) de la JCE et qui n'étaient pas considérées comme relevant directement de l'administration de la justice; ce changement n'a guère été remarqué par le personnel judiciaire. Le plus souvent, c'est la gestion des ressources humaines que les critiques pointent du doigt. En effet, l'administration du personnel est du ressort non seulement de l'état-major des ressources de la DM, mais aussi des secrétariats généraux et des responsables des ressources à la Cour suprême pour les tribunaux régionaux. Cette pléthore d'acteurs fait naître certaines hésitations quant à l'expéditeur et au but des documents régulièrement envoyés. De manière générale, il n'est pas possible de déterminer quel domaine est inefficent et les dysfonctionnements dans le domaine du personnel ont leur source dans la législation réglementant les compétences. Selon l'article 2, alinéa 3, lettre a de l'ordonnance sur le personnel, chaque groupe de produits dispose des mêmes compétences que les Directions concernant le personnel; autrement dit, l'étendue des compétences en la matière s'inscrit en contradiction avec une centralisation du domaine des ressources humaines au sein de la DM. Nous recommandons d'examiner de manière critique si le cahier des charges des états-majors est légitime et si la répartition entre les différents niveaux est opportune. En fonction des conclusions de cet examen, des modifications doivent être apportées à l'ordonnance sur le personnel. Une attention particulière doit être portée à la possibilité de centraliser les tâches du domaine financier, puisque les exigences seront accrues par les nouvelles dispositions en matière de présentation des comptes. Au vu du manque de ressources, il convient de définir clairement quels points doivent être traités parallèlement et individuellement par chaque groupe de produits

et quelles directives de l'état-major des ressources sont applicables uniformément au personnel de l'ensemble des groupes de produits.

- **Exercice de la haute surveillance sur le budget des autorités judiciaires et du Ministère public:** La CJus est chargée d'une part de la surveillance et de l'élection des juges et, d'autre part, de l'examen du budget. La CFin, responsable du budget cantonal, juge de manière critique la compétence de la CJus en la matière. Conformément aux vœux de la CFin, il peut être vérifié s'il ne serait plus judicieux, au sens d'une approche globale des besoins financiers des autorités cantonales, de charger la CFin, plutôt que la CJus, de préavisier le budget des autorités judiciaires et du Ministère public à l'attention du Grand Conseil.
- **Structure du Ministère public des mineurs:** Suite à la seconde réorganisation, le canton de Berne est passé du modèle du juge de mineurs à celui du procureur des mineurs. A cette fin, le Ministère public des mineurs cantonal ainsi que ses agences au niveau régional – formule de compromis – et le Tribunal des mineurs ont été créés. Ce modèle présente plusieurs défis quant aux tâches de direction. A moyen terme, l'interaction entre la structure régionale et la direction cantonale doit être examinée, ce qui pourrait déboucher sur une plus forte centralisation ou sur une intensification de la régionalisation (bien que la première solution soit préférable eu égard à l'efficacité). A court terme, la réglementation des compétences entre le procureur des mineurs en chef et les responsables d'agence ainsi que le cumul des fonctions à la tête du Ministère public des mineurs et de l'agence de Berne – Mittelland doivent être analysés avec minutie et, le cas échéant, adaptés.
- **Agences dans le Jura bernois et bilinguisme:** Les acteurs interrogés jugent les agences sises à Moutier peu ou pas efficaces en termes d'organisation. Alors que certains estiment qu'un regroupement à Bienne constituerait une solution efficace et améliorerait les possibilités pour le Ministère public et le tribunal régional des mesures de contrainte d'assurer un service de permanence, d'autres jugent que la seule vraie solution réside dans le choix d'un cercle judiciaire indépendant pour le Jura bernois, car d'après l'argument avancé, composer avec deux langues et deux mentalités différentes est à l'origine d'une trop grande perte de temps. L'accent est également mis sur le fait que trop peu de documents sont disponibles en français, ce qui implique un investissement supplémentaire de la région du Jura bernois – Seeland.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	1
Kurzfassung.....	2
Synthèse	8
Inhaltsverzeichnis	14
Abkürzungsverzeichnis	17
1 Einleitung	18
1.1 Kontext und Auftrag	18
1.2 Zur vorliegenden Evaluation	18
2 Fragestellung und methodischer Ansatz	20
2.1 Ziele der Justizreform.....	20
2.2 Fragestellung.....	20
2.3 Methode	23
3 Umsetzung der Eidgenössischen Prozessordnungen im Kanton Bern	28
3.1 Einleitung.....	28
3.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen	29
3.3 Schlussfolgerungen.....	31
4 Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	32
4.1 Gerichtsbehörden.....	32
4.3 Koordination der Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbarkeit.....	46
4.3.1 Einleitung.....	46
4.3.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen	46
4.3.3 Schlussfolgerung.....	48
4.4 Organisation der kantonal zuständigen Gerichtsbehörden und der regionalen Gerichtsbehörden.....	49
4.4.1 Einleitung.....	49
4.4.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen	51
4.4.3 Schlussfolgerungen.....	55
4.5 Kantonales und regionale Zwangsmassnahmengerichte	56
4.5.1 Einleitung.....	56
4.5.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen	57
4.5.3 Schlussfolgerungen.....	57
4.6 Schlichtungsbehörden.....	59

4.6.1	Einleitung.....	59
4.6.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	59
4.6.3	Schlussfolgerungen.....	61
5	Staatsanwaltschaft.....	62
5.1	Staatsanwaltschaftsmodell.....	62
5.1.1	Einleitung.....	62
5.1.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	64
5.1.3	Schlussfolgerungen.....	67
5.2	Jugendanwaltschaftsmodell.....	69
5.2.1	Einleitung.....	69
5.2.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	70
5.2.3	Schlussfolgerungen.....	74
6	Effizienz.....	75
6.1	Einleitung.....	75
6.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	76
6.3	Schlussfolgerungen.....	81
7	Justizleitung	83
7.1	Einleitung.....	83
7.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	84
7.3	Schlussfolgerungen.....	91
8	Institutionelle Unabhängigkeit der Justiz.....	93
8.1	Institutionelle Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft	93
8.1.1	Einleitung.....	93
8.1.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	94
8.1.3	Schlussfolgerungen.....	95
8.2	Verhältnis Verwaltung-Justiz / Zusammenarbeit zwischen den Staatsgewalten	97
8.2.1	Einleitung.....	97
8.2.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	97
8.2.3	Schlussfolgerungen.....	102
8.3	NEF	104
8.3.1	Einleitung.....	104
8.3.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	105
8.3.3	Schlussfolgerung.....	106
8.4	Aufsicht.....	107
8.4.1	Einleitung.....	107
8.4.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	107
8.4.3	Schlussfolgerung.....	109
8.5	Wahlprozedere: Richterinnen und Richter, Generalstaatsanwältin bzw. Generalstaatsanwalt	110
8.5.1	Einleitung.....	110

8.5.2	Erkenntnisse aus den Gesprächen	110
8.5.3	Schlussfolgerungen.....	111
9	Fazit – Conclusion	113
9.1	Fazit.....	113
9.2	Conclusion.....	121
10	Anhang: Gesprächspartner.....	130
10.1	Semi-strukturierte Leitfrageninterviews.....	130
10.2	Fokusgruppengespräche	131
	Literatur.....	133

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude
BUI	Busseninkasso
BV	Bundesverfassung
BVK	Bodenverbesserungskommission
EGL	Erweiterte Geschäftsleitung des Obergerichts
EEGL	Erweiterte erweiterte Geschäftsleitung des Obergerichts
EG ZSJ	Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESChK	Enteignungsschätzungskommission
Fiko	Finanzkommission des Grossen Rats
FLG	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen
GL	Geschäftsleitung
GR	Grosser Rat
GR GSA	Geschäftsreglement der Generalstaatsanwaltschaft
GS	Generalsekretär
GSOG	Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft
KAIO	Amt für Informatik und Organisation
KOST	Koordinationsstelle Strafregister
JGK	Justiz-, Gemeinden- und Kirchendirektion
JL	Justizleitung
Juko	Justizkommission des Grossen Rats
JStG	Jugendstrafgesetz
JStPO	Jugendstraftprozessordnung
NEF	Neue Verwaltungsführung
OG	Obergericht
OrR OG	Organisationsreglement des Obergerichts
OrR VG	Organisationsreglement des Verwaltungsgerichts
PA	Personalamt
RR	Regierungsrat
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz
StRK	Steuerrekurskommission
StPO	Straftprozessordnung
VG	Verwaltungsgericht
ZPO	Zivilprozessordnung

1 Einleitung

1.1 Kontext und Auftrag

Der Bund hat ein gesamtschweizerisch einheitliches Zivilprozess-, Strafprozess- und Jugendstrafprozessrecht erlassen, welches die bis dahin geltenden kantonalen Prozessordnungen abgelöst hat. Die bundesrechtlichen Prozessordnungen sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Die Kantone hatten auf diesen Zeitpunkt hin ihre Gerichtsorganisationen an die bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen.

Der Kanton Bern nahm dies zum Anlass, die Organisation seiner Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft zu optimieren und teilweise umfassend neu zu regeln (Justizreform II). Gegenstand der Reform bildete namentlich die Reduktion der 13 erstinstanzlichen Gerichtskreise auf vier Gerichtsregionen, die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells, die Einführung von Grundsätzen und Instrumenten der Neuen Verwaltungsführung (NEF) für die Steuerung und Führung der Gerichtsbehörden sowie die Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden durch den Grundsatz der Selbstverwaltung und durch ein autonomes Budgetantragsrecht. Als Leitungs- und Koordinationsgremium wurde eine Justizleitung, bestehend aus den Präsidenten oder Präsidentinnen des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie aus dem Generalstaatsanwalt bzw. der Generalstaatsanwältin, eingesetzt.

Die gesetzgeberische Umsetzung der Justizreform II (nachfolgend auch Reform) erfolgte im Wesentlichen durch das Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1) und das Einführungsgesetz vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ; BSG 271.1).

Eine Evaluation der Justizreform nach fünf Jahren wurde in Aussicht gestellt. Dementsprechend wurde nun im Rahmen einer externen, im Auftrag der Justizdelegation des Regierungsrates durchgeführten Evaluation untersucht, ob die Hauptziele der Revision erreicht wurden und ob und inwiefern in einzelnen Bereichen Handlungsbedarf besteht.

1.2 Zur vorliegenden Evaluation

Der vorliegende Bericht basiert auf semi-strukturierten Interviews mit direkt betroffenen Akteuren aus Justiz, Politik und Verwaltung, auf der Auswertung der verfügbaren Daten sowie der Berücksichtigung der vorhandenen Dokumente. Im Zentrum der Analyse stehen die geführten Gespräche mit den genannten Akteuren. Eine Liste mit sämtlichen Gesprächsteilnehmern findet sich in Kapitel 11 im Anhang.

Im Kapitel 2 werden die Ziele der Justizreform, die darauf basierende Fragestellung der Evaluation sowie der methodische Ansatz vorgestellt. In den Kapiteln 1 bis 8 erfolgt die thematisch gruppierte Evaluation der Justizreform.

- In Kapitel 3 werden zunächst übergeordnete Fragestellungen zur Umsetzung der Eidgenössischen Prozessordnung behandelt.
- In Kapitel 4 werden Organisations-, Führungs-, Koordinations-, Modellaspekte der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit evaluiert. Dabei werden auch die neu geschaffenen Schlichtungsbehörden sowie die Zwangsmassnahmengerichte (kantonale und regionale) betrachtet.
- Kapitel 5 ist der Staatsanwaltschaft und der Jugendstaatsanwaltschaft gewidmet. Dabei wird zentral der Modellwechsel behandelt.
- Im Kapitel 6 wird das Thema Effizienz einerseits auf Ebene der Organisation der einzelnen Gerichtsbehörden, andererseits auf der Ebene Gesamtorganisation diskutiert.
- Nach der Betrachtung der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaften widmet sich das Kapitel 7 der Justizleitung, deren Zusammensetzung, Aufgaben und Kompetenzen.
- Das Thema institutionelle Unabhängigkeit der Justiz mit seinen Teilaspekten NEF, Aufsicht und Wahlprozedere wird in Kapitel 8 evaluiert. Zum Thema Unabhängigkeit gehört auch die Betrachtung des Verhältnisses zwischen der Justiz und der Verwaltung.
- Im Fazit in Kapitel 9 sind die wichtigsten Erkenntnisse kurz zusammengefasst sowie Schlussfolgerungen und mögliche Empfehlungen formuliert.

2 Fragestellung und methodischer Ansatz

2.1 Ziele der Justizreform

Ausgangspunkt für die Evaluation sind die Ziele der gesetzgeberischen Umsetzung der Justizreform. Diese sind im Vortrag des Regierungsrats vom 17. Dezember 2008¹ wie folgt formuliert:

- Festlegung der sachlichen und funktionellen Zuständigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft in Umsetzung der neuen eidgenössischen Prozessordnungen;
- Steigerung der Effizienz der Gerichtsorganisation durch die Reduktion der heutigen 13 erstinstanzlichen Gerichtskreise auf vier Gerichtsregionen;
- Stärkung der Führungskraft der Gerichtsbehörden sowie der Staatsanwaltschaft durch Umsetzung des Geschäftsleitungsmodells sowie durch Einführung von NEF-Steuerungselementen;
- Gewährleistung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft durch Verankerung des selbständigen Budgetantragsrechts und des Grundsatzes der Selbstverwaltung: Wenn die Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaft ihr Gesamtbudget gemeinsam erstellen und vor dem Grossen Rat vertreten, bedarf es hierfür eines geeigneten Führungsorgans. Diese Aufgabe übernimmt eine Justizleitung. Gleichzeitig soll die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den Gerichtsbehörden im administrativen Bereich unter der Beibehaltung der Unabhängigkeit möglich sein;
- Kohärente Ausgestaltung der Aufsicht über die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft;
- Wahl der Richterinnen und Richter durch den Grossen Rat.

2.2 Fragestellung

Aus diesen Zielen leiten sich die Kernfragen der Evaluation ab. Nicht Ziel der Justizreform II und damit auch nicht Gegenstand der vorliegenden Evaluation war eine qualitative Beurteilung der Rechtsprechung. Die Personaldotation der Justizbehörden wurde bereits evaluiert und ist daher vorliegend ebenfalls nicht Evaluationsgegenstand.

Ein besonderes Augenmerk der Evaluation gilt den Institutionen, welche im Rahmen der Justizreform II neu geschaffen wurden, respektive jenen Aspekten, welche durch die Reform erhebliche Änderungen erfahren haben. Dazu gehören insbesondere:

- **Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit:** Die Justiz verwaltet sich selbst. Sie erstellt ein Gesamtbudget für die Bereiche Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft und vertritt dieses selbständig vor dem Grossen Rat (Budgetantragsrecht). Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung erfolgt im administrativen Bereich über sog. Ressourcenvereinbarungen. Die Reform

¹ Vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 19.12.2008 zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zum Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG), Tagblatt des Grossen Rates 2009, Beilage 17.

wurde mithin auch zum Anlass genommen, um die Führungsstrukturen zu modernisieren unter Einführung von NEF-Elementen.

- **Schaffung einer Justizleitung:** Die Selbstverwaltung der Justiz bedingt die Schaffung eines entsprechenden Führungs- und Koordinationsgremiums. Vor diesem Hintergrund wurde die Justizleitung als gemeinsames Organ von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft geschaffen, um die Vertretung der Justiz gegenüber dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Verwaltung zu ermöglichen, die der Justiz zur Verfügung stehenden Ressourcen sachgerecht zu allozieren und die Zusammenarbeit der Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden untereinander zu erleichtern.
- **Neustrukturierung der Strafverfolgungsbehörden:** Die Einführung der eidgenössischen StPO führte zu einer grundlegenden Neuorganisation der Strafverfolgungs- und Strafgerichtsbehörden: Die Untersuchungsrichterämter wurden abgeschafft und durch Staatsanwaltschaften ersetzt. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind damit – was für den Kanton Bern neu war – sowohl für die Strafuntersuchung als auch für die Anklageerhebung und -vertretung vor den Strafgerichten zuständig. Der frühere Handwechsel von der Untersuchungsrichterin bzw. vom Untersuchungsrichter an die Staatsanwältin bzw. den Staatsanwalt ist damit entfallen.
- **Reduktion der Gerichtskreise:** Die Reform wurde zum Anlass genommen, die 13 erstinstanzlichen Kreisgerichte in vier Regionalgerichten zusammenzuführen.

Über diese genannten Aspekte hinaus haben weitere Bereiche – teilweise in zwingender Umsetzung der eidgenössischen Prozessordnungen – Änderungen erfahren: Der Kanton Bern wechselte vom Jugendrichter- zum Jugendanwaltsmodell mit einem kantonal zuständigen Jugendgericht, es wurden regionale Zwangsmassnahmengerichte eingeführt, regionale Schlichtungsbehörden und ein kantonales Wirtschaftsstraßgericht geschaffen und es wurden das Aufsichtskonzept über die erstinstanzlichen Gerichte sowie die Kompetenzordnung für Richterinnen- und Richterwahlen neu geregelt. Die mit der Reform verbundenen Änderungen werden nachfolgend nach Themenbereichen strukturiert evaluiert.

Abbildung 2-1: Evaluierte Themen

Themen	Ziele	Berichtskapitel
Umsetzung der Eidgenössischen Prozessordnung	– Behördenstruktur ist zweckmässig und erprobt. Allfälliger Handlungsbedarf ist identifiziert. – Bereiche, in denen die Reorganisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaften über die Eidg. Vorgaben hinausgeht, sind identifiziert	– Kap. 3
Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit	– Die Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden sind sachgerecht und führen i.d.R. zu keinen Problemen – Die Spruchkörperregelungen sind sinnvoll und zweckmässig	– Kap. 4 – Kap. 4.1
– Gerichtsbehörden	– Die internen Kommunikationsflüsse einer Gerichtsbehörde sind geregelt und erfolgen effizient.	

	– Die von der Geschäftsleitung vorgegebenen Prozesse, Vorgaben und Vorlagen sind den MA der Gerichtsbehörde bekannt und werden angewendet. – Die MA sind zeitgerecht informiert und wissen, wo Informationen zu finden sind	
– Organisationsstruktur der obersten Gerichte	– Gesetzliche Zuweisung der Kompetenzen an die verschiedenen Leitungsorgane ist sachgerecht – Zusammensetzung der Geschäftsleitung ist sachgerecht – Die Aufgabenbefugnisse des Generalsekretariats sind stufen- und sachgerecht – Die Leitungsgremien definieren und kontrollieren die wesentlichen Prozesse, Vorgaben und Vorlagen – Entscheidungsfindung und Kommunikation in den Leitungsgremien sind sachgerecht und funktionieren – Die Kommunikation zwischen den Leitungsgremien und den ihnen unterstellten Behörden ist geregelt, entsprechende Kanäle sind vorhanden und werden genutzt	– Kap. 4.2
– Koordination der Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbarkeit	– Die Erweiterte Geschäftsleitung nimmt die ihr zugeordnete Funktion der Koordination von Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbarkeit in sachgerechter Weise wahr. – Die Abgrenzung zu den Leitungsorganen der obersten Gerichte und der kantonal zuständigen sowie der regionalen Gerichtsbehörden ist sachgerecht	– Kap. 4.3
– Organisation der kantonal zuständigen Gerichtsbehörden und der regionalen Gerichtsbehörden	– Die Organisations- und Führungsstrukturen der kantonal zuständigen Gerichtsbehörden und der regionalen Gerichtsbehörden sind sachgerecht	– Kap. 4.4
– Kantonale und regionale Zwangsmassnamengerichte	– Die Aufgabenteilung zwischen kantonalen und regionalen Zwangsmassnahmengerichten ist sinnvoll und zweckmässig	– Kap. 4.5
– Schlichtungsbehörden	– Die Schlichtungsbehörden entlasten die Gerichtsbehörden – Die Fallbearbeitung durch die Schlichtungsbehörden erfolgt effizient, verhältnis- und zweckmässig.	– Kap. 4.6
Staatsanwaltschaft	– <i>Die institutionelle Stellung der Staatsanwaltschaft als Teil der Justiz ist sachgerecht → Beantwortung unter dem Thema Justizleitung in Kapitel 7</i>	– Kap. 5
– Staatsanwaltschaften	– Die Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaft sind sachgerecht und führen i.d.R. zu keinen Problemen – Die Kommunikationsflüsse innerhalb der Staatsanwaltschaft sind geregelt und erfolgen effizient. – Die von der Geschäftsleitung vorgegebenen Prozesse, Vorgaben und Vorlagen sind den MA der Staatsanwaltschaft bekannt und werden angewendet. – Die MA sind zeitgerecht informiert und wissen, wo Informationen zu finden sind	– Kap.5.1
– Jugendanwaltschaftsmodell	– Das Jugendanwaltschaftsmodell ist umgesetzt – Das Jugendanwaltschaftsmodell ist praktikabel und zweckmässig – Die Fallbearbeitung durch die Jugendgerichte erfolgt effizient, verhältnis- und zweckmässig	– Kap.5.2

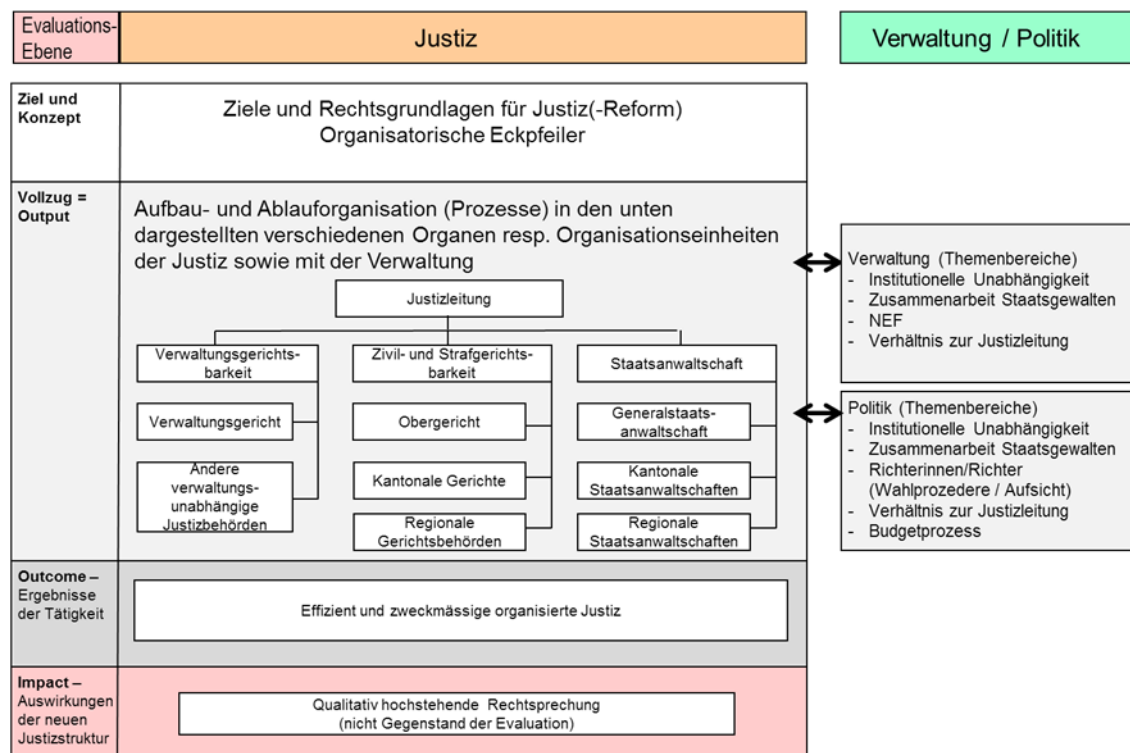
Effizienz	– Die neue Organisation der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft ermöglicht eine effiziente, verhältnis- und zweckmässige Fallbearbeitung –	– Kap. 6
Justizleitung	– Die Schaffung einer Justizleitung als Koordinationsorgan und Ansprechpartnerin ist sachgerecht – Die Zusammensetzung der Justizleitung ist sinnvoll und zweckmässig – Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Stabsstelle der Justizleitung und den Geschäftsleitungen der einzelnen Behörden ist sachgerecht – Der Aufgabenbereich der Justizleitung ist sachgerecht – Die Justizleitung nimmt die Interessen der gesamten Justiz war – Die Kommunikation zwischen der Justizleitung und den Geschäftsleitungen der einzelnen Behörden funktioniert.	– Kap. 7
Institutionelle Unabhängigkeit der Justiz	– Die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft sind in angemessenem Mass institutionell unabhängig – Das selbständige Budgetantragsrecht ist sachgerecht – Das selbständige Budgetantragsrecht ist gewährleistet und funktioniert	– Kap. 8 – Kap. 8.1
– Verhältnis Verwaltung-Justiz / Zusammenarbeit zwischen Staatsgewalten	– Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staatsgewalten ist praktikabel und zweckmässig organisiert. – Selbständige Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen durch die JL ist sachgerecht – Justizleitung wird bei der Erarbeitung von Rechtsgrundlagen sowie bei betreffenden Vernehmlassungen des Bundes und des Kantons sachgerecht einbezogen – Rechtsgrundlagen, die sowohl für die Verwaltung als auch für die Justiz gelten (z.B. Personalrecht, Schuldenbremse) werden koordiniert und rechts-gleich angewendet	– Kap. 8.2
– NEF	– Die NEF Produktgruppen- und Produktstruktur ist zweckmässig: – aus Sicht der Justiz für die Steuerung – aus Sicht des Grossen Rats – Justizkommission / Finanzkommission unter aufsichtsrechtlichen Aspekten	– Kap. 8.3
– Aufsicht	– Das Aufsichtsmodell ist praktikabel und zweckmässig	– Kap. 8.4
– Wahlprozedere: Richterinnen und Richter, Generalstaatsanwältin bzw. Generalstaatsanwalt	– Wahlprozedere (Zuständigkeit für die Wahl, Wahl an bestimmte Gerichtsbehörde ist sinnvoll und zweckmässig	– Kap. 8.5

2.3 Methode

Die folgende Abbildung zeigt die Einordnung der Themen ins klassische Evaluationsschema. Dabei zeigt sich, dass es sich in erster Linie um eine **Vollzugsevaluation** handelt, in der primär Organisationsstruktur, Prozesse und Abläufe in der Berner Justiz untersucht werden, die metho-

disch auf der sog. «Outcome-Ebene» anzusiedeln sind.² Nicht zu evaluieren ist, wie bereits erwähnt, die «Impact-Ebene», d.h. die Qualität der Rechtsprechung. Ebenfalls nicht zu evaluieren ist die personelle Dotation der Justizbehörden.

Abbildung 2-2 Evaluationsschema



Die Fragestellungen und die ihnen zugrundeliegenden Sachverhalte sind vielschichtig (vgl. Kapitel 2.2). Im Untersuchungsdesign wurde diesem Umstand durch die Kombination mehrere Methoden («**Methodentriangulation**») Rechnung getragen. Im Zentrum standen die Gespräche mit den direkt involvierten Akteuren, und daneben wurden Dokumente zur Reform und die gesetzlichen Grundlagen mitberücksichtigt. Wo als sinnvoll erachtet, wurde zur Beurteilung der Tätigkeit der Justiz auch Zahlenmaterial ausgewertet.

² In Evaluationsschemas wird manchmal noch die Ebene «Input» erwähnt (Ressourcen, die für die Leistungserstellung nötig sind). Diese wird der Einfachheit halber weggelassen, weil die Personaldotation ausgeklammert bleibt. Weiter werden «Vollzug» und «Output» oft separat dargestellt. Hier könnte man die gesprochenen Urteile als «Output» der Justiz bezeichnen. Uns scheint es vorliegend jedoch sinnvoller, den «Output» der Justizreform in den Fokus zu stellen, worunter – wie dargestellt – die Aufbau- und Ablauforganisation zu verstehen ist.

a) Semi-strukturierte Leitfadeninterviews und Fokusgruppengespräche

Die Gespräche wurden in drei Etappen in der Zeitperiode von September 2015 bis März 2016 geführt. In der ersten Etappe wurde mit den Mitgliedern der Justizleitung sowohl in dieser Funktion als auch in ihrer jeweiligen Funktion als Präsidenten bzw. Leiter der obersten Gerichte Staatsanwaltschaft gesprochen. Im Zentrum standen strategische und übergeordnete operative Aspekte der Reform; es sollten die groben Züge der Reform erfassen und beurteilt werden können. Zudem lieferten diese Gespräche auch zusätzliche Diskussionspunkte für die nachfolgenden Interviews.

In einer zweiten Etappe wurden die Leitungsgremien von Gerichten und Staatsanwaltschaft – auf kantonaler und regionaler Ebene – sowie die Akteure aus Politik und Verwaltung sowie der Bernische Anwaltsverband befragt. Bei diesen Gesprächen wurden die übergeordneten Fragen und spezifische Aspekte hinsichtlich die Umstellung bei den neuen Organisationsmodellen vertieft. Zudem standen Themen der internen Organisation, Abläufe und Kommunikation sowie der sachlichen Zuständigkeit im Zentrum. Durch den Einbezug von Akteuren aus Politik, Verwaltung und der Anwaltschaft (Bernischer Anwaltsverband) konnte die justizinternen Wahrnehmungen dahingehend ergänzt werden, als wichtige Aussenperspektiven respektive Sichtweisen über die Zusammenarbeit zwischen Gerichtsbarkeit / Strafverfolgung und Verwaltung / Regierung hinzugekommen sind. Insgesamt wurden 47 semi-strukturierte Leitfadeninterviews geführt, an denen total 64 Personen teilgenommen haben. Die Gespräche fanden überwiegend am Arbeitsort der interviewten Personen statt. Zwei Befragungen wurden telefonisch geführt, und eine Befragung erfolgte schriftlich.

In einer dritten Etappe wurden die Mitarbeitenden miteinbezogen. Dies vorab deshalb, um auch Perspektiven unmittelbar aus dem jeweiligen Arbeitsalltag «an der Front» zu erfahren und in der Evaluation berücksichtigen zu können. Insbesondere wurden Fragen zur Kommunikation, zu den internen Abläufen, zu Vorgaben und Vorlagen sowie zur Wahrnehmung der Behördenstruktur generell sowie zur Justizleitung erfragt. Diese Personen wurden nach Funktionen (z.B. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Gerichtsschreibende, etc.) in Gruppen von drei bis sieben Personen bei Ecoplan befragt. Es wurden 6 Fokusgruppengespräche durchgeführt, an welchen insgesamt 32 Personen teilnahmen.

Zusammenfassend wurden in den verschiedenen Etappen im Wesentlichen folgende Akteure einbezogen:

- **Justizleitung:** Semi-strukturierte Leitfadeninterviews mit den Präsidenten der obersten Gerichte und dem Generalstaatsanwalt, zusammen mit Mitgliedern der jeweiligen Geschäftsleitungen. Befragt wurden ausserdem der Leiter der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung und der Gerichtsinspektor.
- **Leiterinnen und Leiter der Gerichte und der Staatsanwaltschaften, relevante Akteure aus Politik und Verwaltung, Präsidium des Bernischen Anwaltsverbands:** Semi-strukturierte Leitfadeninterviews mit Mitgliedern je aus der Leitung der vier Regionalgerichte, der regionalen Zwangsmassnahmengerichte, der regionalen Staatsanwaltschaften, von ausgewählten kantonale zuständigen Gerichten (Jugendgericht, Wirtschaftsstrafgericht, kantonales Zwangsmassnahmengericht, Steuerrekurskommission) und der Kantonalen Staatsanwaltschaften (Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten, Staatsanwaltschaft

für besondere Aufgaben, Jugendanwaltschaft). Seitens der Regierung wurden der Justizdirektor, die Finanzdirektorin und der Staatsschreiber und seitens der Verwaltung der Generalsekretär der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion, Mitglieder der Leitung des Personalamts (PA), des Amts für Informatik und Organisation (KAIO) und des Amts für Gebäude und Grundstücke (AGG) befragt. Auch wurde das Präsidium des Bernischen Anwaltsverbands einbezogen.

- **Mitarbeitende der Gerichte und Staatsanwaltschaft:** Fokusgruppengespräche mit Vertretern aus verschiedenen Funktionen (Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Richterinnen und Richter, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie Kanzleimitarbeitende).

Unter methodologischen Gesichtspunkten unterscheiden sich die beiden Verfahren: Die semi-strukturierten Leitfadeninterviews waren so angelegt, dass die Gesprächspartner sowohl gezielt zu den Evaluationsthemen befragt wurden, ihnen aber auch die Möglichkeit gewährt wurde, ihre eigenen Perspektiven, Erfahrungen und Empfindungen mitzuteilen und allfälliges Optimierungspotenzial anzubringen. Solche Leitfadeninterviews eignen sich dafür, individuelle Sichtweisen zu eruieren und diese alsdann miteinander zu vergleichen um Kontraste herausfiltern zu können. Gruppendiskussionsverfahren wie hier die Fokusgruppengespräche eignen sich dagegen dort, wo mehrere Akteure mit ähnlichen Rollen / Funktionen (z.B. Kanzleimitarbeitende oder Gerichtsschreibende) einzubeziehen sind, die zum Teil ähnliche, teilweise aber auch abweichende Erfahrungen gemacht haben und daher eher Tendenzaussagen und generelle Wahrnehmungen interessieren.

b) Dokumentenauswertung

Als zweiter methodischer Pfeiler dienten die gesetzlichen Grundlagen (Bundesrecht und kantonales Recht), die Grundlagen der Justizreform II (insbes. Projektberichte der Projektorganisationen, Vortrag des Regierungsrates, Protokolle der parlamentarischen Diskussionen), Reglemente, Kreisschreiben, Richtlinien, Organigramme und Weisungen der Justizbehörden, Geschäfts- und Tätigkeitsberichte der Justiz sowie bestehende Evaluationen zur Dotation der Justizbehörden und zur Reform der dezentralen Verwaltung. Die vor kurzem durchgeführte Umfrage zur Personalfriedenheit wurde nicht einbezogen. Diese hatte einen anderen Fokus als die vorliegende Evaluation. In der Evaluation stehen die Strukturen und die Entwicklung der Gesamtorganisation im Zentrum, während es bei der Personalbefragung um das individuelle Wohlbefinden ging.

Diese Quellen wurden im Hinblick auf die direkten Erkenntnisse aus der Bernischen Umsetzung des gesamtschweizerisch einheitlichen Zivilprozess-, Strafprozess- und Jugendstrafprozessrechts ausgewertet. Gleichzeitig dienten diese auch als Grundlage zur Vorbereitung der semi-strukturierten Leitfadeninterviews.

c) Datenauswertung

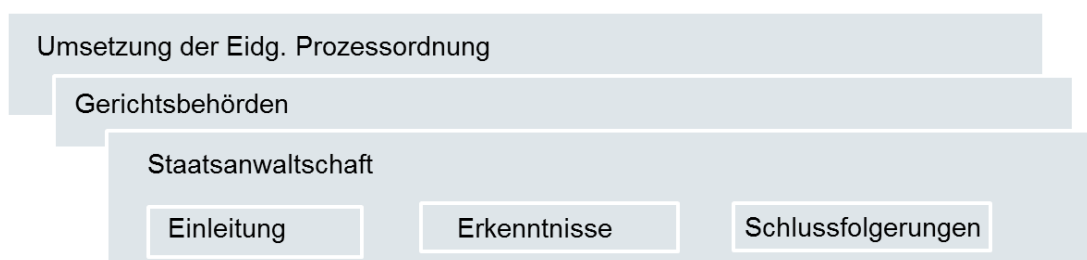
Als dritte Methode wurde zur Quantifizierung der Tätigkeiten der Berner Justiz verfügbares Zahlenmaterial ausgewertet. Dieser Datenauswertung wurde allerdings deutlich weniger Gewicht

beigemessen als den beiden erstgenannten Methoden. Solche Daten wurden dann herangezogen, wenn z.B. durch die Auswertung von regionalen Daten Schlüsse über die Zweckmässigkeit einer Organisation gezogen werden konnten (u.a. Belastung von regionalen Behörden) oder wenn Evaluationsfragen direkt auf ausgewertete Daten abzielten (z.B. Entlastungsfunktion der Schlichtungsbehörden; «Schlichtungsquote»). Auf einen Zahlenvergleich vor und nach der Reform wurde bewusst verzichtet, weil ein solcher aufgrund von einschneidenden organisatorischen Änderungen zu falschen Schlüssen über die Tätigkeit der Justiz hätte führen können.

d) Interpretation

Die Evaluationsthemen werden, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, in die drei Unterkapitel Einleitung, Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aufgegliedert. Die folgende Grafik zeigt die Methodik der Ergebnisdarstellung im Überblick:

Abbildung 2-3: Methodik Ergebnisdarstellung



- Im **Einleitungskapitel** werden basierend auf der Dokumentenanalyse und den gesetzlichen Grundlagen die wichtigsten Änderungen in feststellender Weise dargestellt, die Kernfragen der Evaluation kurz skizziert und die wichtigsten zum Thema befragten Akteure genannt.
- Im zweiten Teil werden sodann die **Erkenntnisse** summarisch wiedergegeben. Es handelt sich dabei in erster Linie um die Erkenntnisse aus den Gesprächen. Dabei handelt es sich ausschliesslich um unkommentierte Äusserungen resp. Perspektiven der befragten Akteure. Dabei sollen auch gegensätzliche Meinungen aufgezeigt werden. Zudem werden in diesem Kapitel auch die Resultate allfällige Datenauswertungen und Erkenntnisse aus ergänzenden Unterlagen dargestellt.
- Im dritten Teil werden die Erkenntnisse im Rahmen einer **Schlussfolgerung** aus Sicht des Evaluationsteams kritisch gewürdigt, und es werden soweit möglich Empfehlungen abgegeben und ein allfälliger Handlungsbedarf (auf der kantonalen Gesetzgebungsebene) aufgezeigt. Falls Bundesvorgaben zu Problemlagen geführt haben, so werden diese zwar aufgezeigt, aber auf Empfehlungen verzichtet.

3 Umsetzung der Eidgenössischen Prozessordnungen im Kanton Bern

3.1 Einleitung

Gestützt auf die in den Art. 122 und 123 BV eingeräumten Kompetenzen hat der Bundesgesetzgeber gesamtschweizerisch einheitliche Prozessordnungen im Bereich des Zivil- und Strafrechts erlassen, nämlich die Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272), die Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) und die Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (JStPO, SR 312.1). Die Prozessordnungen sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten und haben die bis dahin geltenden kantonalen Prozessordnungen abgelöst. Die gesetzgebende Umsetzung der Justizreform erfolgte im Kanton Bern im Wesentlichen mit zwei Erlassen:

- Dem Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG; BSG 161.1). Es regelt die Organisation und Führung der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, schafft die Rahmenbedingungen für eine effiziente Behördenorganisation sowie die zeitgerechte Durchführung der Gerichtsverfahren und der Strafverfolgung und regelt die Aufsicht über die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft (Art. 1 GSOG).
- Dem Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung vom 11. Juni 2009 (EG ZSJ; BSG 271.1) mit den Ausführungsbestimmungen zu den eidgenössischen Prozessordnungen.

Die neuen eidgenössischen Prozessordnungen erforderten Anpassungen der Behördenstruktur. Am stärksten betroffen waren die Staatsanwaltschaft und die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit. Im Bereich der Verwaltungsjustiz beschränkte sich die Reform im Wesentlichen auf die Neuregelung der Geschäftsleitungsstrukturen am Verwaltungsgericht sowie Aufsicht über die erstinstanzlichen Kommissionen (Steuerrekurskommission, Enteignungs-Schätzungskommission, Bodenverbesserungskommission und Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern). Die Änderungen in der Zivil- und Strafjustiz betreffen im Wesentlichen:

- Übergang vom Untersuchungsrichter- zum Staatsanwaltschaftsmodell: Konkret wurden damit die Untersuchungsrichterämter durch die Staatsanwaltschaften ersetzt und kommt damit den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten neu die Aufgabe sowohl der Strafuntersuchung als auch der Anklageerhebung und -vertretung zu.
- Schaffung eines kantonalen Zwangsmassnahmengerichts;
- Schaffung eines Wirtschaftsstrafgerichts;
- Überführung der bisher 13 Gerichtskreise in vier Gerichtsregionen (weder ZPO noch StPO / JStPO verlangten eine solche Neuordnung);
- Einführung des Jugendanwaltsmodells.³

³ Begrifflich ist klarzustellen, dass es sich um ein Jugendstaatsanwaltschaftsmodell handelt (zur Vermeidung von Missverständnis in Bezug auf einen Jugendanwalt als Verteidiger).

Bei der Analyse der Umsetzung der eidgenössischen Prozessordnungen geht es in erster Linie darum, Aussagen zur Zweckmässigkeit der Behördenstruktur zu machen und allfällige Bereiche zu identifizieren, bei denen über die eidgenössischen Vorgaben hinausgegangen wurde. Zur Thematik wurden sämtliche Leitungspersonen aus der Justiz befragt.

Die Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaften werden in den Kapiteln 4 und 5 detaillierter evaluiert.

3.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Behördenstruktur

Die in den eidgenössischen Prozessordnungen verlangten Behördenstrukturen wurden umgesetzt. Es haben sich aus den geführten Gesprächen keine gegenteiligen Anhaltspunkte ergeben.

Gerade bei der Staatsanwaltschaft, wo die Umstellung durch die Einführung des Staatsanwaltschaftsmodells erheblich war, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit verschiedenen beruflichen Hintergründen und Vorkenntnissen bzw. Erfahrungen – v.a. Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte – zusammengeführt werden mussten, besteht bei sämtlichen der befragten Akteure grosse Zufriedenheit. Im Zuge dieser Umstellung wurde der sog. «Handwechsel» von der Untersuchungsbehörde (den früheren Untersuchungsrichterinnen und -richtern) zur Anklagebehörde (Staatsanwaltschaft) überwunden werden, was zur Effizienzsteigerung beitrug (vgl. Kapitel 5.1). Gleiches gilt für das Jugendanwaltschaftsmodell, welches ebenfalls vollständig umgesetzt ist.

Zur Integration der Staatsanwaltschaft in die Justizleitung gehen die Meinungen der Gesprächspartner auseinander. Während die Staatsanwaltschaft die Integration einstimmig begrüsst und für richtig und notwendig hält, sind die diesbezüglichen Auffassungen von Seiten der Gerichte kritischer ausgefallen. Die Frage nach der Zusammensetzung der JL wird in Kapitel 7 ausführlich vertieft.

Auch das Obergericht hat in Bezug auf die Gerichtsverwaltung verschiedene Änderungen erfahren. Diese haben sich nach Ansicht der involvierten Leitungspersonen ebenfalls bewährt und sind mittlerweile gut eingespielt. Die neu geschaffenen Schlichtungsbehörden gelten schweizweit als Erfolgsmodell und entlasten die Gerichte in hohem Mass (vgl. Kapitel 4.6).

Die Überführung der Gerichtskreise in vier Gerichtsregionen und die gleichzeitig damit erfolgte Angleichung an die schon vorbestehende regionale Struktur der Staatsanwaltschaft werden grundsätzlich begrüsst und haben sich insgesamt gut etabliert. Die Beurteilung bzw. die Frage nach der idealen Grösse der Gerichtsregionen hängt von der Betrachtungsperspektive ab. Was aus betriebswirtschaftlicher Sicht (z.B. Stellvertretungsreglung, Pikettdienst, Belastungsausgleich) sinnvoll ist, kann in Bezug auf geografische Ausdehnung oder Kundennähe negativ beurteilt werden (vgl. Kapitel 4.2.2).

Nicht zuletzt wurden mit der Justizreform spezialisierte kantonale zuständige Gerichte geschaffen (Kantonales Zwangsmassnahmengericht, Wirtschaftsstrafgericht, Jugendgericht). Gemäss sämtlichen Gesprächspartnern bewähren sich die kantonale zuständigen Gerichte aus fachlicher Sicht. Aus organisatorischer Sicht wurden vereinzelt die kleine Betriebsgrösse und die geringe Flexibilität beim Personaleinsatz als Nachteil betrachtet (vgl. Kapitel 4.4).

Über die Vorgaben hinausgehende Bereiche

Die Reorganisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft erfolgte weitgehend im Rahmen der eidgenössischen Vorgaben. In den Gesprächen konnten die wenigen Bereiche identifiziert werden, welche im Kanton Bern über diese Vorgaben hinausgehen. Dabei kann unterschieden werden zwischen:

- Bereichen, bei denen der Kanton Bern in der Ausgestaltung der Behördenstruktur generell über die Vorgaben hinausgeht;
- Bereichen, bei denen innerhalb einer Behörde (z.B. Spruchkörperregelung) über deren bundesrechtliche Vorgaben hinausgegangen wird, und
- Bereichen, in welchen durch Weisungen der Generalstaatsanwaltschaft zusätzliche Massstäbe gesetzt werden.

Unter den ersten Punkt fällt die Schaffung der Justizleitung. Im Kanton Bern besteht mit ihr ein schweizweit einzigartiges Koordinationsgremium des Obergerichts, Verwaltungsgerichts und der Generalstaatsanwaltschaft. Die Justizleitung ist Ausdruck der Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz, welche auf einer eigenständigen Zielsetzung des kantonalen Gesetzgebers beruht und nicht durch die eidgenössischen Prozessordnungen bedingt ist.

Unter den zweiten Punkt fallen die folgenden Spruchkörperregelungen im GSOG:

- **Einsatz der Fachrichterinnen und Fachrichter Arbeit bei den Schlichtungsbehörden:** Der Einsatz von Fachrichterinnen und Fachrichter bei arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahren nicht zwingend vorgegeben.⁴ Das GSOG sieht jedoch im arbeitsrechtlichen Schlichtungsverfahren (analog dem mietrechtlichen Schlichtungsverfahren) den Einsatz von Fachrichterinnen und Fachrichtern in paritätischer Zusammensetzung vor (vgl. Spruchkörperregelung in Kapitel 4.1.2).⁵
- **Zusammensetzung des Spruchkörpers bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten an den Regionalgerichten:** Erstinstanzliche arbeitsrechtliche Streitigkeiten werden im Kanton Bern bis

⁴ Art. 200 ZPO: Paritätische Zusammensetzung wird bundesrechtlich verlangt bei Streitigkeiten aus Miete und Pacht sowie bei Streitigkeiten nach Gleichstellungsgesetz. Nicht verlangt wird hingegen eine paritätische Schlichtung bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten.

⁵ Art. 88 Abs.2 GSOG: «Bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten besteht die Schlichtungsbehörde aus einer oder einem Vorsitzenden sowie aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite.»

zu einem Streitwert von 15'000 CHF in Dreierbesetzung behandelt (vgl. Spruchkörperregelung in Kapitel 4.1.2).⁶ Diese Regelung sei politisch motiviert gewesen, um ein gewerkschaftliches Referendum zur Einführung der Justizreform II zu verhindern. Auch diese Zusammensetzung wird durch die ZPO nicht vorgegeben und führt insoweit zu Einwendungen, als sie bei Streitwerten über CHF 15'000 entfällt, was als unlogisch betrachtet werden kann.

Zum dritten Punkt zählt die Weisung der Generalstaatsanwaltschaft im Bereich häusliche Gewalt. Der Kanton Bern geht hier über die Vorgaben der StPO hinaus, indem gemäss dieser Weisung ohne eine vorgängige Anhörung des Opfers kein Strafbefehl erlassen werden darf. Aktuell ist auf Bundesebene ein parlamentarischer Vorstoss überwiesen, in welchem sogar zwei vorgängige Anhörungen gefordert werden.⁷

Durch die StPO wurden die Strafbefehlskompetenzen der Staatsanwaltschaften stark ausgeweitet. Die Strafbefehlskompetenzen sind auf Bundesebene vorgegeben. Es besteht in diesem Bereich für den kantonalen Gesetzgeber kein Spielraum. Die Staatsanwaltschaft kann Strafbefehle gemäss Art. 352 StPO i.V.m. Art. 59 Abs. 1 GSOG neu dann erlassen, wenn sie eine der folgenden Strafen für ausreichend hält: a) eine Busse, b) eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen, c) gemeinnützige Arbeit von höchstens 720 Stunden oder d) eine Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten. Die Erhöhung der Strafbefehlskompetenz der Staatsanwaltschaft von 3 auf 6 Monate hat gemäss Auskunft der Generalstaatsanwaltschaft in relativ geringem Mass zu einer Zunahme der Strafbefehlsverfahren geführt. Jedoch besteht ein deutlicher Mehraufwand für die Staatsanwaltschaft nach neuem Recht darin, dass das Einspracheverfahren durch die Staatsanwaltschaft und nicht mehr durch das Gericht durchgeführt wird. Das Verfahren geht erst an das Gericht, wenn die Staatsanwaltschaft nach durchgeführtem Einspracheverfahren am Strafbefehl festhält.

3.3 Schlussfolgerungen

- Die generelle Behördenstruktur der Staatsanwaltschaft und Gerichte ist zweckmässig und hat sich gut eingespielt; hier besteht kein Handlungsbedarf. Innerhalb der umgesetzten Strukturen sind allfällige Optimierungen denkbar. Diese werden in den folgenden Kapiteln besprochen. In Kapitel 7 wird namentlich die Justizleitung detailliert besprochen.
- Die Eidgenössische Prozessordnung (ZPO) wurde im Kanton Bern im Wesentlichen durch Erlass des GSOG und des EG ZSJ umgesetzt. Ausser bei der Justizleitung, den Fachrichterrinnen und Fachrichtern Arbeit an den Schlichtungsbehörden und der Spruchkörperregelung bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten an den Regionalgerichten bestehen auf gesetzlicher Ebene keine Bereiche, wo über die eidgenössischen Vorgaben hinausgegangen wurde. Die Weisungen der Generalstaatsanwaltschaft sind rein behördenintern und können jederzeit abgeändert werden.

⁶ Art. 81 Abs. 4 GSOG i.V.m. Art. 9 EG ZSJ.

⁷ Motion 12.4025 Keller-Sutter «Opfer häuslicher Gewalt besser schützen», AB 2013 S 189; AB 2013 N 1569.

4 Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit

4.1 Gerichtsbehörden

4.1.1 Einleitung

Die kantonalen Gerichtsbehörden gliedern sich gemäss Art. 2 GSOG in

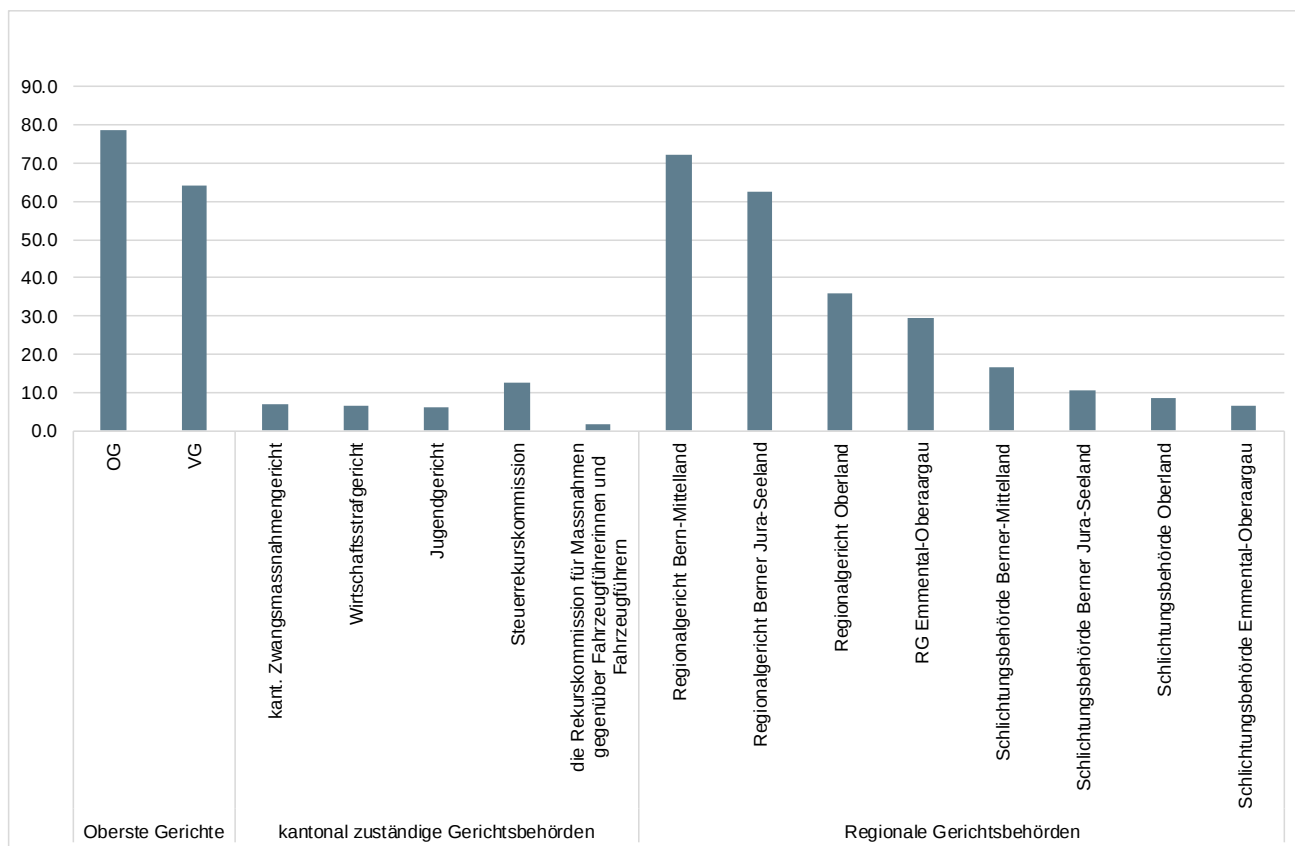
- oberste Gerichte,
- kantonal zuständige Gerichtsbehörden und
- regionale Gerichtsbehörden.

Abbildung 4-1: Gliederung der Gerichtsbehörden

Oberste Gerichte	Kantonal zuständige Gerichtsbehörden	Regionale Gerichtsbehörden
• Obergericht • Verwaltungsgericht	• Kantonales Zwangsmassnahmengericht • Wirtschaftsstrafgericht • Jugendgericht • Steuerrekurskommission • Rekurskommission für Massnahmen gegen Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern • Enteignungsschätzungskommission • Bodenverbesserungskommission	• Regionalgerichte • Regionale Zwangsmassnahmengerichte • Regionale Schlichtungsbehörden

Quelle: www.justice.be.ch

Abbildung 4-2: Grösse der Gerichtsbehörden, Vollzeitstellen 2014



Bemerkung: Die Enteignungsschätzungskommission und die Bodenverbesserungskommission verfügen über kein festangestelltes Personal

Quelle: Stellenplan 2014 und Verifizierung durch Gerichtsbehörden

Als **oberste Gerichte** gelten das Obergericht (für zivil- und strafrechtliche Streitigkeiten) und das Verwaltungsgericht (für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten).⁸

Bei den kantonal zuständigen Gerichtsbehörden wird im Rahmen der Evaluation auf diejenigen fokussiert, die durch die Reform neu geschaffen wurden respektive erhebliche Änderungen erfahren haben. Es sind dies das kantonale Zwangsmassnahmengericht, das Wirtschaftsstrafgericht und das Jugendgericht.

Für das gesamte Kantonsgebiet besteht ein **kantonales Zwangsmassnahmengericht**, welches sich am Sitz des Regionalgerichts Bern-Mittelland befindet und gleichzeitig die Aufgaben des regionalen Zwangsmassnahmengerichts Bern-Mittelland wahrnimmt (Art. 59 GSOG).⁹ Es ist als

⁸ Art. 2 Abs. 1 und 2 GSOG.

⁹ Vor der Justizreform II bestanden regionale Haftgerichte. Das Haftgericht der Untersuchungsregion Bern-Mittelland fungierte dabei – analog zur neuen Regelung – gleichzeitig als kantonales Haftgericht für die ausländerrechtliche Administrativhaft.

eigenständiges Gericht mit fest an dieses Gericht gewählten Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten und Ersatzmitgliedern ausgestaltet. Letztere sind i.d.R. Gerichtspräsidentinnen/Gerichtspräsidenten der Region Bern-Mittelland (Art. 62 GSOG). Das kantonale Zwangsmassnahmengericht entscheidet als Einzelgericht (Art. 59 Abs. 1 und 61 GSOG). Weitere Ausführungen dazu finden sich in Kapitel 4.5.

Mit der Reform wurde ein eigenständiges **kantonales zuständiges Wirtschaftsstrafergericht** geschaffen. Zuvor bestand das Wirtschaftsstrafergericht als Teil der Strafabteilung des Obergerichts. Das Wirtschaftsstrafergericht setzt sich zusammen aus Gerichtspräsidentinnen / Gerichtspräsidenten sowie aus Ersatzmitgliedern (Art. 63 GSOG). Auch hier wählt der Grosse Rat die Richterinnen und Richter an das Gericht; das Obergericht bestimmt eine Geschäftsleiterin oder einen Geschäftsleiter. Das Wirtschaftsstrafergericht urteilt als Einzelgericht oder in Dreierbesetzung. Bei der Dreierbesetzung führt das von der Geschäftsleitung für den Einzelfall bezeichnete Mitglied den Vorsitz.

Für das **kantonale Jugendgericht** wird auf das separate Evaluationsthema «Jugendanwaltsmodell» in Kapitel 5.2 verwiesen.

Für jede Gerichtsregion besteht ein Regionalgericht (Emmental-Oberaargau, Bern-Mittelland, Oberland, Berner Jura-Seeland). Das Regionalgericht Berner Jura-Seeland hat eine Ausenstelle im Berner Jura in Moutier. Die Regionalgerichte setzen sich aus Gerichtspräsidentinnen/ Gerichtspräsidenten, Fachrichterinnen / Fachrichtern sowie aus Laienrichterinnen/Laienrichtern zusammen.

Mit Ausnahme der arbeitsrechtlichen Verfahren nach Art. 9 EG ZSJ urteilt das Regionalgericht in Zivilsachen in Einerbesetzung. In Strafsachen urteilt es in Einerbesetzung oder als Kollegialgericht (vgl. Kapitel 4.1.2). Den Vorsitz führt ein(e) Gerichtspräsident/Gerichtspräsidentin. Als Kollegialgericht kann das Strafergericht in Dreier- oder Fünferbesetzung mit dem Gerichtspräsidenten/der Gerichtspräsidentin sowie zwei oder vier Laienrichterinnen/Laienrichtern urteilen (Art. 81 Abs. 6 GSOG).

Zudem bestehen:

- **Regionale Zwangsmassnahmengerichte** (vgl. Evaluationsthema «Kantonale und regionale Zwangsmassnahmengerichte» in Kapitel 4.5)
- **Regionale Schlichtungsbehörden:** Für jede Gerichtsregion wurde durch die Reform eine Schlichtungsbehörde geschaffen, welche sämtliche Streitigkeiten, die der Schlichtungspflicht unterliegen, behandelt. Vor der Reform waren die Verfahren in verschiedenen Behörden angesiedelt¹⁰:
 - Die Aussöhnungsverfahren fanden durch die Gerichtspräsidentin bzw. den Gerichtspräsidenten des örtlich zuständigen erstinstanzlichen Zivilgerichts statt.

¹⁰ Kettiger (2014), Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell? In Justice – Justiz – Giustizia, 2014/3, S. 3 und 4.

- Für die Schlichtung in Miet- und Pachtsachen waren die Mietämter zuständig, welche den Einwohnergemeinden angegliedert waren.
- Für arbeitsrechtliche Streitigkeiten bestanden teilweise Arbeitsgerichte.
- Für Streitigkeiten aus dem Gleichstellungsgesetz gab es eine zentrale Schlichtungsstelle bei der Staatskanzlei.

Die Schlichtungsbehörden amten grundsätzlich in Einerbesetzung, bei arbeitsrechtlichen, miet- und pachtrechtlichen Streitigkeiten sowie bei Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz unter Beizug von paritätisch besetzten Fachrichterinnen und Fachrichtern in Dreierbesetzung (Art. 84 Abs. 2 und 88 GSOG). Mitglieder eines regionalen Gerichts dürfen (mit Ausnahme der arbeitsrechtlichen Fachrichterinnen und Fachrichter) nicht einer regionalen Schlichtungsbehörde angehören (Art. 27 Abs. 1 GSOG); hingegen sind die Vorsitzenden der Schlichtungsbehörden zur Aushilfe als Gerichtspräsidentinnen oder Gerichtspräsidenten an den Regionalgerichten verpflichtet (Art. 87 Abs. 1 GSOG)

Bei der Analyse der Gerichtsbehörden stellt sich die Frage, ob deren Zuständigkeiten sachgerecht ausgestaltet sind. Diese Frage zielt einerseits auf eine kritische Prüfung der sachlichen Zuständigkeit der Gerichtsbehörden gemäss EG ZSJ ab und andererseits auf deren gelebte Umsetzung und Tauglichkeit in der Praxis.

Nebst den Zuständigkeits- sollen auch die Spruchkörperregelungen beurteilt werden. Bei deren Ausgestaltung hat der kantonale Gesetzgeber gewisse Spielräume. Es stellt sich somit die Frage, ob das eingesetzte Gremium (Einzelrichterzuständigkeit, Dreier- oder Fünfergremium) sinnvoll und zweckmässig ist, sprich angesichts der Bedeutung/Aufwand des zu beurteilenden Falls sowie unter Effizienzgesichtspunkten nicht zu klein resp. zu gross ist.

Nicht zuletzt sollen auch die Kommunikationsflüsse, die Prozesse, Vorgaben und Vorlagen sowie der Informationsfluss beurteilt werden. In einem ersten Schritt geht es darum, festzustellen, ob und in welchen Gerichtsbehörden resp. Arbeitsbereichen diese Informationen vorhanden sind. In einem zweiten Schritt wird beurteilt, ob diese auch bekannt sind und genutzt werden.

Zu den genannten Themen wurden die Geschäftsleitung des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts, die Präsidien der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die Präsidien der evaluierten kantonal zuständigen Gerichte und der regionalen Gerichtsbehörden, der Gerichtsinspektor als auch das Präsidium des Bernischen Anwaltsverbands befragt. Insbesondere zu den Aspekten Kommunikation und Prozesse wurden auch die Mitarbeitenden miteinbezogen.

4.1.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Zuständigkeiten

Zuständigkeiten können aus verschiedenen Perspektiven diskutiert werden: Örtliche (territoriale) Zuständigkeit, sachliche bzw. themenbezogene und funktionale Zuständigkeit (betreffend des Instanzenzuges). Im Folgenden wird die sachliche Zuständigkeit evaluiert.

In der Strafjustiz wurden im Rahmen der Justizreform mit dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht, dem Wirtschaftsstraengericht und dem Jugendgericht selbständige, erstinstanzlich zuständige Gerichte geschaffen. Die Evaluation hat ergeben, dass sowohl die Richter- als auch die Gerichtsschreiber-Tätigkeit an den kantonal zuständigen Gerichten ein spezifisches Fachwissen und besondere Qualifikationen voraussetzen, welche in den Regionalgerichten nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen, sodass sich die Zuweisung entsprechender Fälle an ein eigenständiges Gericht durchaus rechtfertigen.

Sachliche Abgrenzungsfragen bezüglich einzelner Dossiers drängen sich in der Straferichtsbarkeit vorab zwischen dem Wirtschaftsstraengericht und den Regionalgerichten sowie zwischen dem kantonalen und dem regionalen Zwangsmassnahmengericht auf (vgl. Kapitel 4.5). In der Praxis werden die aktuell vorhandenen Zuständigkeiten von den befragten Akteuren als gut empfunden, und es konnten keine Abgrenzungsprobleme festgestellt werden.

In der Verwaltungsgerichtsbarkeit bewirkte die Justizreform keine Veränderungen der sachlichen Zuständigkeiten.

Spruchkörperregelung

Die befragten Akteure sind mit den aktuellen Spruchkörperregelungen zufrieden und erachten diese als angemessen. Nur in zwei – bereits erwähnten – Fällen geben sie Anlass zur Diskussion.

- **Spruchkörperregelung an der Schlichtungsbehörde bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten:** Obwohl die ZPO bei arbeitsrechtlichen (anders als bei mietrechtlichen) Streitigkeiten keinen Einsatz von Fachrichterinnen / Fachrichter vorgibt, werden solche auf kantonaler Ebene in paritätischer Vertretung vorgesehen (Art. 88 Abs. 2).¹¹

Ein solcher Einsatz von Fachrichterinnen/Fachrichtern kann damit begründet werden, dass die Akzeptanz solcher Entscheide bei den Rechtsuchenden erhöht werde, wenn je eine Vertretung aus dem Praxisalltag mitbeteiligt sei. Diese Spruchkörperregelung wird von den Leiterinnen/Leitern der Schlichtungsbehörden unterschiedlich beurteilt. Während sie mehrheitlich begrüsst und für das Verfahren als nützlich erachtet wird, betrachtet eine Schlichtungsbehörde den Einsatz von Fachrichterinnen und Fachrichter im Arbeitsrecht als eher unnötig (erhöhter Koordinationsaufwand zur Terminfindung) und möchte diese Regelung wieder abschaffen. Auch die Befürworter geben zwar zu bedenken, dass der Nutzen eines Fachrichtereinsatzes stark von der (unterschiedlichen) Qualität der einzelnen Fachrichter abhängig sei; das System an und für sich sei jedoch gut.

Damit das System unter Beizug von Fachrichtern / Fachrichterinnen weiterhin funktioniert, braucht es eine ausreichende Anzahl an verfügbaren Fachrichterinnen/Fachrichtern. Zwei Schlichtungsbehörden stellen eine Diskrepanz bei der Verfügbarkeit von Arbeitgeber- und Vermieterseite (viel beschäftigte Fachkräfte) gegenüber derjenigen von Arbeitnehmer- und Mieterseite (grössere Flexibilität und damit Verfügbarkeit von Fachkräften) fest. Zudem

¹¹ Bei Miet- und Pachtsachen sowie arbeitsrechtlichen Streitigkeiten besteht eine Dreierkammer, bei Gleichstellungsfragen eine Fünferkammer (Art. 88 Abs.2–4 GSOG).

mangle es bei den Fachrichtern Arbeit generell an ausreichenden Fachkräften, namentlich auch an «Nachwuchs».

- **Spruchkörperregelung an den Regionalgerichten in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten:** Erstinstanzliche arbeitsrechtliche Streitigkeiten werden bis zu einem Streitwert von 15'000 CHF im Kanton Bern in einer Dreierbesetzung behandelt. Streitigkeiten mit einem höheren Streitwert werden demgegenüber in Einerbesetzung beurteilt (Art. 81 Abs. 4 i.V.m. Art. 9 EG ZSJ). Diese Regelung macht aus Sicht der Mehrheit der Vorsitzenden der Regionalgerichte aus sachlicher Perspektive keinen Sinn und ist ein politisch motivierter Kompromiss gewesen, um ein gewerkschaftliches Referendum zur Einführung der Justizreform II zu verhindern.

Interne Kommunikation

An den Gerichten stehen diverse Gefässe zur internen Kommunikation zur Verfügung. Diese werden entsprechend den Bedürfnissen, welche insbesondere stark von der Grösse des Standorts abhängen, eingesetzt. Während an grösseren Standorten ein standardisierter Informationsaustausch notwendig erscheint, fliesst die Information bei kleineren Einheiten auch über den informellen Austausch in Pausengesprächen. Je nach Gerichtsbehörde werden unterschiedliche Kommunikationsgefässe eingesetzt wie Abteilungskonferenzen, Kanzleisitzungen und Teamsitzungen.

Die Gerichtsleitungen beurteilen die Kommunikation innerhalb ihrer Behörde als gut und zweckmässig und betonen, dass diese auf die Bedürfnisse ihrer Mitarbeiter angepasst und zielgerichtet erfolge.

Die Mitarbeitenden – sowohl Richterinnen und Richter als auch Gerichtsschreibende und Kanzleileitungen – fühlen sich generell ausreichend informiert, wobei das Informationsbedürfnis zwischen den Mitarbeitenden variiert. Die einen wünschen sich mehr Information, andere sind froh, wenn sie in der ohnehin bestehenden Informationsflut vor nicht zwingend nötigen Informationen verschont bleiben. Ihre wesentliche Informationsquelle sind die Abteilungsleitenden. Diesen kommt auch die Aufgabe zu, Informationen sinnvoll zu triagieren, um eine Informationsflut zu vermeiden. Von Seiten Justizleitung würden die Mitarbeitenden kaum in direkter Kommunikation Informationen erhalten, was die meisten auch nicht als notwendig erachten.

Die durchgeführten Interviews haben aufgezeigt, dass am Verwaltungsgericht sowohl intern als auch gegenüber den beaufsichtigten Kommissionen zurückhaltender als am Obergericht und an den Regionalgerichten kommuniziert wird. Auch der Information dienende Sitzungen zwischen Geschäftsleitung und Kanzleileitungen seien in den letzten Jahren «eingeschlafen» und Protokolle würden nur zurückhaltend weitergeleitet.

Die Kommunikationsflüsse zwischen den obersten Gerichten und den regionalen und kantonal zuständigen Gerichtsbehörden wird in Kapitel 4.2 thematisiert.

Prozesse, Vorgaben und Vorlagen

Die prozessualen Verfahrensschritte sind sowohl im Zivil- als auch im Strafrecht grundsätzlich durch die Prozessordnungen gegeben. Die internen Abläufe wurden durch Reglemente, Weisungen und Vorlagen standardisiert. Aufgrund der Änderung der eidgenössischen Prozessordnungen mussten Abläufe und Vorlagen angepasst werden. Dies betraf in erster Linie die Staatsanwaltschaften und die Regionalgerichte. Am Obergericht mussten in einem geringeren Ausmass ebenfalls Vorlagen angepasst werden. Das Verwaltungsgericht war kaum betroffen.

An den Regionalgerichten standen gemäss dem mit den Kanzleileitungen geführten Gespräch direkt nach der Reform keine standardisierten Abläufe zur Verfügung. Man habe es auch verpasst, diese gemeinsam zu erarbeiten oder die Erarbeitung durch das Obergericht zu koordinieren. Folge davon sei gewesen, dass jedes Regionalgericht selbst die für es geeigneten Abläufe entwickelt habe, was erhebliche Ressourcen beansprucht habe und dem Vereinheitlichungsgedanken an sich widerspreche. Auch bei den Vorlagen gibt es gewisse regionale Eigenheiten. Die Tribuna-Vorlagen würden dementsprechend mitunter übersteuert. Insgesamt seien die Abläufe und Vorlagen jedoch für den Arbeitsalltag tauglich und hätten sich die Abläufe an den jeweiligen Standorten gut eingespielt.

Das Regionalgericht Berner Jura-Seeland trägt, wie sämtliche Behörden in dieser Region, aufgrund der Zweisprachigkeit eine Zusatzbelastung. Zur Übersetzung der Abläufe und neuer Vorlagen gibt es keinen zentralen Übersetzungsdienst innerhalb der Justiz. Die Übersetzung wird vom Justizpersonal vor Ort nebst der eigentlichen Tätigkeit vorgenommen.

Mit den Leitungspersonen der Gerichte wie auch der Staatsanwaltschaft wurden die übergeordneten Prozessvorgaben, namentlich im Personalwesen, diskutiert. Von Seiten dieser Akteure besteht der Eindruck, dass auf organisatorischer oder strategischer Ebene tendenziell zu viele Prozesse, Vorgaben und Konzepte (z.B. Prozess bei Einstellungen/Kündigungen) bestehen; es war von «Überreglementierung» die Rede. Zudem seien diese zum Teil wenig praxistauglich und würden den administrativen Aufwand erhöhen. Auch sei nicht immer ganz klar, wer der Absender der Vorgaben sei (Stab Justizleitung, Generalsekretariate der Gerichte und/oder Generalstaatsanwaltschaft) und zu welchem Zweck sie lanciert werden (vgl. Kapitel 7.2 Abgrenzung Aufgaben JL und Stäbe).

4.1.3 Schlussfolgerungen

- Die sachlichen Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden bewähren sich und führen zu keinerlei Abgrenzungsschwierigkeiten. Es besteht mithin kein Handlungsbedarf.
- Die Spruchkörperregelungen sind als mehrheitlich sinnvoll und angemessen zu würdigen. Wie stark die Fachrichterinnen/Fachrichter Arbeit an den Schlichtungsbehörden zu einer erhöhten Vergleichsquote beitragen, ist schwierig zu beurteilen. Sowohl der fachliche als auch der psychologische Effekt, dass nebst der Vorsitzenden noch zwei Vertreterinnen/Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite mitwirken, darf nicht unterschätzt werden. Es wird daher nicht empfohlen, diese Fachrichterinnen / Fachrichter abzuschaffen. Deutlich kritischer beurteilt sich die Situation an den Regionalgerichten, wo die Fachrichterinnen / Fachrichter Arbeit bis zu Streitwerten von 15'000 CHF eingesetzt werden und darüber nicht mehr, was einer gewissen Logik entbehrt. Die Abschaffung dieser Dreierbesetzung sollte überprüft werden.
- Die internen Kommunikationsflüsse innerhalb der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbehörden funktionieren grundsätzlich gut. Die Kommunikationsgefässe und Intensität der Kommunikation sind auf die Bedürfnisse der Standorte angepasst, was unter Effizienzgesichtspunkten als sinnvoll zu werten ist. Die Mitarbeitenden fühlen sich ausreichend informiert. Am Verwaltungsgericht ist die Kommunikationsintensität erkennbar tiefer.
- Aufgrund der Rückmeldungen zur Vielzahl von Prozessen und Vorlagen zu organisatorischen Aspekten sollte geprüft werden, ob diese in der Tat in zu grosser Anzahl vorliegen und allenfalls reduziert werden könnten. Ergibt sich deren Notwendigkeit, sollte dies bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Justiz besser kommuniziert und damit Verständnis für die Prozesse der Justizverwaltung geschaffen werden.

4.2 Organisationsstruktur der obersten Gerichte

4.2.1 Einleitung

Die **Geschäftsleitung des Obergerichts** setzt sich zusammen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Obergerichts, den Abteilungspräsidentinnen und Abteilungspräsidenten und der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär (GSOG Art. 39).

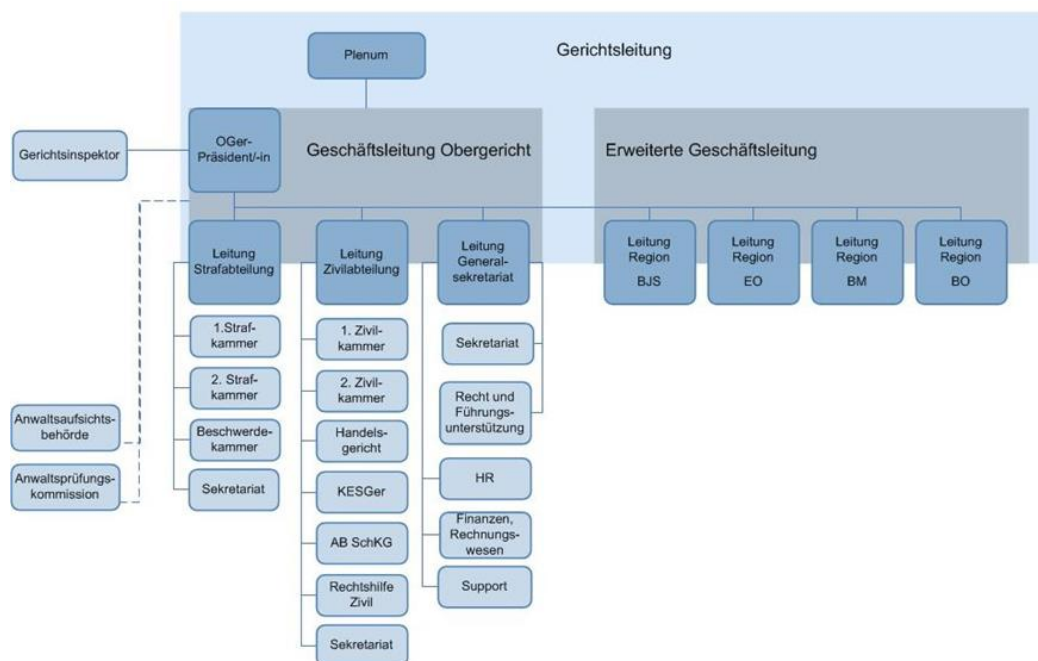
Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für die Gerichtsverwaltung und zuständig für alle Angelegenheiten, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind, zu nennen sind insbesondere¹²

- die Verabschiedung der Leistungsziele, des Voranschlags, des Aufgaben- und Finanzplans sowie des Tätigkeitsberichts zuhanden des Plenums sowie die Verabschiedung des Geschäftsberichts zuhanden der Justizleitung (Abs. 2 Ziff. a);
- Anstellung der Gerichtsinspektorin oder des Gerichtsinspektors (Abs. 2 Ziff. b), der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber (Abs. 2 Ziff. c) und des administrativen Personals (Abs. 2 Ziff. d);
- die Wahl der Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts, des Wirtschaftsstraengerichts und des Jugendgerichts sowie die Wahl der Vorsitzenden der Geschäftsleitungen der Regionalgerichte und der Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter der regionalen Schlichtungsbehörden (Abs. 2 Ziff. e);
- die Aufsicht (Abs. 2 Ziff. g);
- die regionale Zuordnung der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter (Abs. 2 Ziff. l);
- den Abschluss von *Ressourcenvereinbarungen* mit den beaufsichtigten Gerichtsbehörden (Abs. 2 Ziff. m).

Die **Geschäftsleitung des Verwaltungsgerichts** setzt sich zusammen aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts, den Abteilungspräsidentinnen und Abteilungspräsidenten und der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär (GSOG Art. 52).

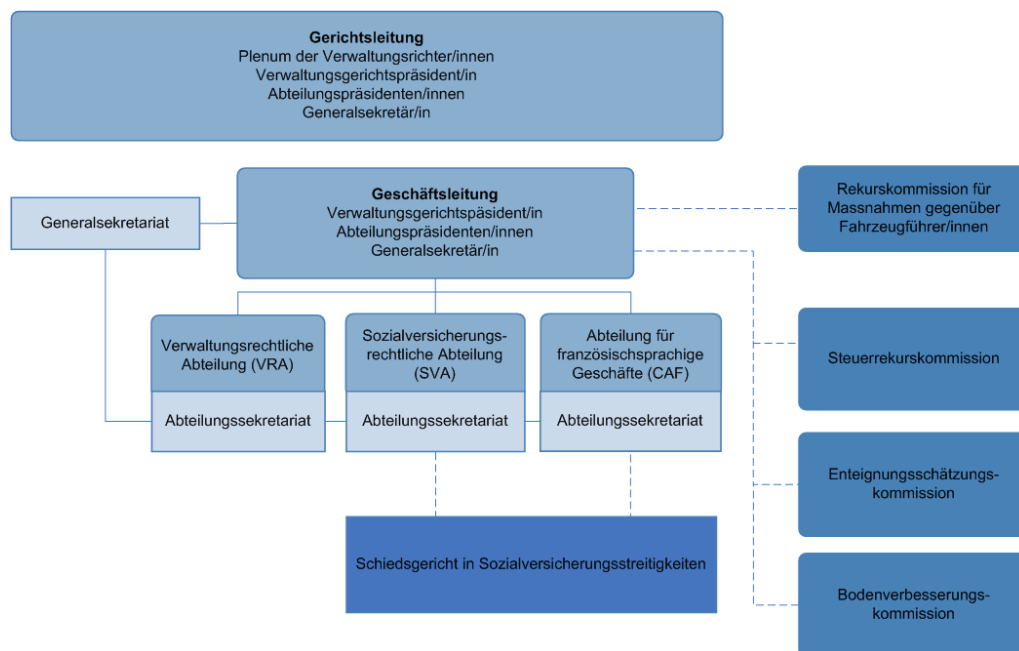
¹² Auf eine vollständige Aufzählung der in GSOG Art. 39 Abs. 2 aufgeführten Zuständigkeiten wird verzichtet. Es werden summarisch die für die Evaluation als zentral erachteten Zuständigkeiten aufgeführt.

Abbildung 4-3: Organigramm Obergericht



Quelle: <http://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/obergericht/organigramm.html>

Abbildung 4-4: Organigramm Verwaltungsgericht



Quelle: <http://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/verwaltungsgericht/organigramm.html>

Unter dem Aspekt der Organisationsstruktur der obersten Gerichte stehen deren Zusammensetzung, die Kompetenzen, die Aufgabenbefugnisse sowie die Kommunikation in und zwischen den Leitungsgremien im Vordergrund. In der aktuellen Organisationsstruktur, bei welcher die Generalstaatsanwaltschaft Teil der Justizleitung ist, stellt sich die Frage nach der Bildung eines Kantonsgerichts nicht. Ein aus Ober- und Verwaltungsgericht gebildetes Kantongericht wurde als Modellalternative daher nicht geprüft. Die Diskussion um ein Kantonsgericht würde im Zusammenhang mit einem allfälligen Ausscheiden der Staatsanwaltschaft relevant werden (vgl. Kapitel 7). Ebenfalls nicht Gegenstand der Evaluation ist das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht und das Handelsgericht, welche nicht auf der Justizreform II basieren.

Zum Thema Organisationsstruktur der obersten Gerichte wurden die Präsidien, Abteilungspräsidien und Generalsekretärinnen / Generealsekretäre des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts befragt.

4.2.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Zusammensetzung, Zuweisung der Kompetenzen und Entscheidungsfindung der Leitungsorgane

Die Gerichtsleitung beim Obergericht obliegt der Präsidentin oder dem Präsidenten, dem Plenum, der Geschäftsleitung und der Erweiterten Geschäftsleitung (Art. 36 GSOG). Die Kompetenzen der Geschäftsleitung wurden mit der Justizreform stark ausgebaut. Die ehemalige Aufsichtskammer besteht nicht mehr.

Die Zusammensetzung dieser Gremien ist unter den Gesprächspartnern weitgehend unbestritten geblieben. Bei einer der Schlichtungsbehörden bestand der Wunsch nach dem Einsitz eines Repräsentanten / einer Repräsentantin der Schlichtungsbehörden in die Erweiterte Geschäftsleitung (vgl. Kapitel 4.3). Bei der Zusammensetzung und Entscheidungsfindung der Geschäftsleitung des Obergerichts ist zu bedenken, dass die Viererkonstellation, bei welcher jedes Mitglied eine Stimme hat, zu Pattsituationen führen kann, welche dann mit Stichentscheid der Präsidentin / des Präsidenten zu überwinden ist. Falls Entscheide auf diese Weise häufig zu Ungunsten derselben «Zweiergruppe» ausfallen, kann dies zu Frustrationen und verhärteten Fronten innerhalb der Geschäftsleitung führen.

In Bezug auf die Kompetenzen der Leitungsorgane des Obergerichts blieben jene der Präsidentin / des Präsidenten wie auch jene der Geschäftsleitung unbestritten. Die Erweiterte Geschäftsleitung ist ein Koordinations- und Informationsorgan und nicht mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet (Art. 11 f. OrR OG). Am kontroversesten wurden die Kompetenzen des Plenums diskutiert. Dieses hat beim Obergericht im Unterschied zum Verwaltungsgericht auch die Aufgabe, die Leistungsziele, den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Tätigkeitsbericht zuhanden der Justizleitung zu genehmigen (Art. 38 Abs. 2 Ziff. h GSOG). Diese weitreichenden Kompetenzen sind innerhalb des Obergerichts nicht unumstritten und es stellt sich die Frage, ob das Plenum nicht weitergehend von operativen Zuständigkeiten entlastet werden sollte, namentlich vom Budgetbeschluss, der aufgrund der zeitlichen Vorgaben der Justizleitung

ohnehin unter erheblichen Zeitdruck erfolgen muss. Allerdings wird die Zuständigkeit des Plenums zur Verabschiedung des Budgets von einzelnen Mitglieder des Obergerichts durchaus verteidigt.

Beim Verwaltungsgericht obliegt die Gerichtsleitung der Präsidentin oder dem Präsidenten, dem Plenum und der Geschäftsleitung (Art. 49 GSOG). Eine Erweiterte Geschäftsleitung wie beim Obergericht existiert nicht und ist aufgrund der Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch nicht erforderlich.

Die Zusammensetzung dieser Gremien ist auch im Verwaltungsgericht weitgehend unbestritten. Diskutiert wurde im Hinblick auf die Zusammensetzung und das Gleichgewicht innerhalb der Justizleitung insbesondere die Frage, ob die Präsidien der obersten Gerichte nicht auch (wie der Generalstaatsanwalt) auf eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt werden sollten, statt auf drei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit. Im Mindesten wurde die Überlegung geäußert, dass – bei einer dreijährigen Amtszeit – die beiden Vertreter der obersten Gerichte nicht gleichzeitig in der Justizleitung ausgewechselt werden sollten.

Wie beim Obergericht stellt sich auch beim Verwaltungsgericht die Frage, ob die Kompetenzen bezüglich operativer Entscheide nicht weitergehend vom Plenum zur rascher handlungsfähigen Geschäftsleitung verschoben werden sollten.

Kommunikation in und zwischen den Leitungsgremien sowie mit den ihnen unterstellten Behörden

Die Kommunikation zwischen den Leitungsgremien und den ihnen unterstellten Behörden ist im jeweiligen Organisationsreglement für das Obergericht (Art. 21 OrR OG) und das Verwaltungsgericht (Art. 16 OrR VG) analog geregelt. Darin ist auch die Weitergabe der Sitzungsprotokolle geregelt.¹³

Die Kommunikation in und zwischen den Leitungsgremien funktioniert gemäss den befragten Akteuren gut. Die Kommunikation der Leitungsgremien mit den ihnen unterstellten Behörden und die Informationsweitergabe aus den Justizleitungssitzungen werden beim Obergericht und beim Verwaltungsgericht unterschiedlich gehandhabt:

- Am **Obergericht** fasst der Präsident das Protokoll aus der Justizleitungssitzung für das Plenum OG zusammen. Die Mitarbeitenden ausserhalb des Plenums erfahren dagegen praktisch nichts von der Justizleitung. Zum Teil wird gewünscht, dass die Justizleitung vermehrt direkt und nicht nur über die Leitungsgremien kommuniziert (vgl. hierzu auch Kapitel 7 zur Justizleitung). Die Regionalgerichte werden an der Sitzung der Erweiterten Geschäftsleitung über die wichtigsten Traktanden aus der JL-Sitzung informiert.

¹³ Art. 21 Abs. 2 OrR OG: Protokolle der Sitzungen des Plenums, der Geschäftsleitung und der Erweiterten Geschäftsleitung werden den Mitgliedern des Obergerichts zur Kenntnis gebracht. Zur Wahrung des Schutzes der Persönlichkeit oder aus wichtigen betrieblichen Gründen kann in Einzelfällen davon abgewichen werden.

Art. 16 Abs. 2 OrR VG: Die Protokolle der Sitzungen des Plenums und der Geschäftsleitung werden den Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zur Kenntnis gebracht. Zur Wahrung des Schutzes der Persönlichkeit oder aus wichtigen betrieblichen Gründen kann in Einzelfällen davon abgewichen werden.

Den befragten Akteuren ist jedoch zum Teil nicht klar, welche Informationen vom Generalsekretariat des Obergerichts und welche vom Stab der Justizleitung weitergegeben werden, und mit welcher Absicht (vgl. Aufgabenbefugnisse Generalsekretariate im nächsten Abschnitt und Kapitel 7 zur Justizleitung).

- Am **Verwaltungsgericht** ist der Informationsfluss weniger ausgeprägt. Die Geschäftsleitung der Steuerrekurskommission wird weder über die Justizleitungssitzungen noch über die Sitzungen der Geschäftsleitung des Verwaltungsgerichts informiert. Insbesondere im Personalbereich sei der Informationsfluss unbefriedigend und man wünscht sich vom Verwaltungsgericht eine aktivere Kommunikation. Der spärliche Kommunikationsfluss wird von den befragten Akteuren auf die neue Aufsichtsfunktion des Verwaltungsgerichts über die Kommissionen zurückgeführt.

Aufgabenbefugnisse Generalsekretariat

Die Generalsekretariate sowohl beim Obergericht als auch beim Verwaltungsgericht wurden in dieser Form durch die Justizreform II geschaffen. Die Aufgaben der Generalsekretariate sind im GSOG derart definiert, dass diese – vorbehaltlich der Zuständigkeiten der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung – für das Personal-, Finanz- und Rechnungswesen zuständig sind (Art. 41 Abs. 2 respektive Art. 53 Abs. 2 GSOG).¹⁴ Am Obergericht übernimmt das Generalsekretariat zudem einen wesentlichen Teil der Personaladministration der erstinstanzlichen Gerichte.

In der Praxis scheint die Aufgabenteilung zwischen den Generalsekretariaten und der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung nicht immer klar zu sein. Verschiedene befragte Akteure auf unterschiedlichen Stufen gaben zu bedenken, dass in den drei genannten Bereichen – insbesondere im Personalwesen – zum Teil unklar ist, welche Ebene, wofür zuständig ist. Es besteht bei den befragten Akteuren zudem der Eindruck, dass sich viele verschiedene Stellen mit teilweise ähnlichen HR-Fragen beschäftigen. Das Thema wird ausführlich unter dem Kapitel 7 zur Justizleitung behandelt.

4.2.3 Schlussfolgerungen

- Im Grossen und Ganzen sind Zusammensetzung, Zuweisung der Kompetenzen und Entscheidungsfindung der Leitungsorgane beim Obergericht wie auch beim Verwaltungsgericht akzeptiert und sachgerecht. Eine grundlegende Umstrukturierung der obersten Gerichte ist kein Thema. Das Thema Kantonsgericht wird erst dann relevant, wenn über die Zusammensetzung der Justizleitung, insbesondere dem Einbezug der Generalstaatsanwaltschaft, nachgedacht würde, was hier nicht vorgeschlagen wird. Eine Prüfung und allfällige Anpassung wird bei drei Aspekten empfohlen:

¹⁴ Beim OG werden noch die zentralen Dienste und beim VG die Infrastruktur erwähnt.

- **Aufgabenüberprüfung der Plena:** Die Justizreform hat Änderungen in der Führungsstruktur mit sich gebracht. Die Plena haben durch die Reform Zuständigkeiten im Bereich der Gerichtsverwaltung verloren, sind aber weiterhin an der Gerichtsverwaltung beteiligt und am Obergericht nach wie vor in den Budgetprozess involviert. Es ist fraglich, ob der umfassende Aufgabenbereich der Plena angesichts der neuen Führungsstruktur noch vollständig und zweckmässig ist, zumal in der Justizleitung mit dem Generalstaatsanwalt bzw. der Generalstaatsanwältin ein Partner Einsitz hat, der zufolge der streng hierarchisch ausgeprägten Organisation Entscheide viel schneller treffen kann. Folgende Veränderungen im Aufgabenbereich der Plena gegenüber dem Status quo sollten geprüft werden:
 - Beim Obergericht sind die Plenarzuständigkeiten in Bezug auf den Voranschlag (Art. 38 Abs. 2 lit. h GSOG), auf die Anstellung der Generalsekretärin/des Generalsekretärs (lit. i), auf den Entscheid betreffend Veränderungen des Beschäftigungsgrads (lit. l) und zur Patentierung der Anwälte (lit. m) prüfenswert.
 - Beim Verwaltungsgericht sind die Plenarzuständigkeiten in Bezug auf die Anstellung der Generalsekretärin/des Generalsekretärs (Art. 51 Abs. 2 lit. h GSOG), auf den Entscheid betreffend Veränderungen des BG (lit. i), die Zuteilung der ausserordentlichen Mitglieder an die Abteilungen (lit. k) und die Aushilfe an andern Abteilungen (lit. l) prüfenswert.
- **Aufgabenbefugnisse der Generalsekretariate:** Zwischen den Generalsekretariaten – insbesondere jenem des Obergerichts und der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung – werden bei den Mitarbeitenden der Justiz vorab im Personalbereich Unklarheiten über die Aufgabenzuteilung wahrgenommen. Nebst diesen beiden Akteuren sind mit dem Personalamt und den ressourcenverantwortlichen Personen an den Regionalgerichten zwei weitere Akteure involviert. Die Aufgabenzuordnung auf die verschiedenen HR-Stellen ist zu prüfen und dem Justizpersonal besser zu kommunizieren (vgl. Kapitel 7).

4.3 Koordination der Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbarkeit

4.3.1 Einleitung

Die Geschäftsleitung des Obergerichts bildet zusammen mit den Vorsitzenden der Geschäftsleitungen der Regionalgerichte die Erweiterte Geschäftsleitung (EGL). Sie ist das instanzenübergreifende Koordinationsorgan der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit einschliesslich der Jugendgerichtsbarkeit.

Die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter der Regionalgerichte nehmen dabei an sich auch die Interessen der entsprechenden regionalen Schlichtungsbehörden sowie der räumlich und infrastrukturell beim Regionalgericht Bern-Mittelland angedockten kantonal zuständigen Gerichten (kantonales Zwangsmassnahmengericht, Wirtschaftsstrafgericht, Jugendgericht) wahr.

Das Organisationsreglement des Obergerichts regelt die Zuständigkeiten der Erweiterten Geschäftsleitung (Art. 40 GSOG). Diese umfassen gemäss Art. 11 des Organisationsreglements des Obergerichts:

- Informationsfluss und Abstimmung der Interessen zwischen dem Obergericht und den unter seiner Aufsicht stehenden Gerichtsbehörden.
- Erarbeitung und Diskussion von Grundlagen, auf deren Basis das Obergericht seine Leitungsfunktionen wahrnehmen kann.
- Gewährleistung einer einheitlichen Geschäftsführung in den Regionen

Im Zentrum stehen die Fragen, ob die Erweiterte Geschäftsleitung die ihr zugedachten Funktionen der Koordination von Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbarkeit in sachgerechter Weise wahrnimmt und ob die Abgrenzung zu den Leitungsorganen der obersten Gerichte und der kantonal zuständigen sowie der regionalen Gerichtsbehörden sachgerecht ist.

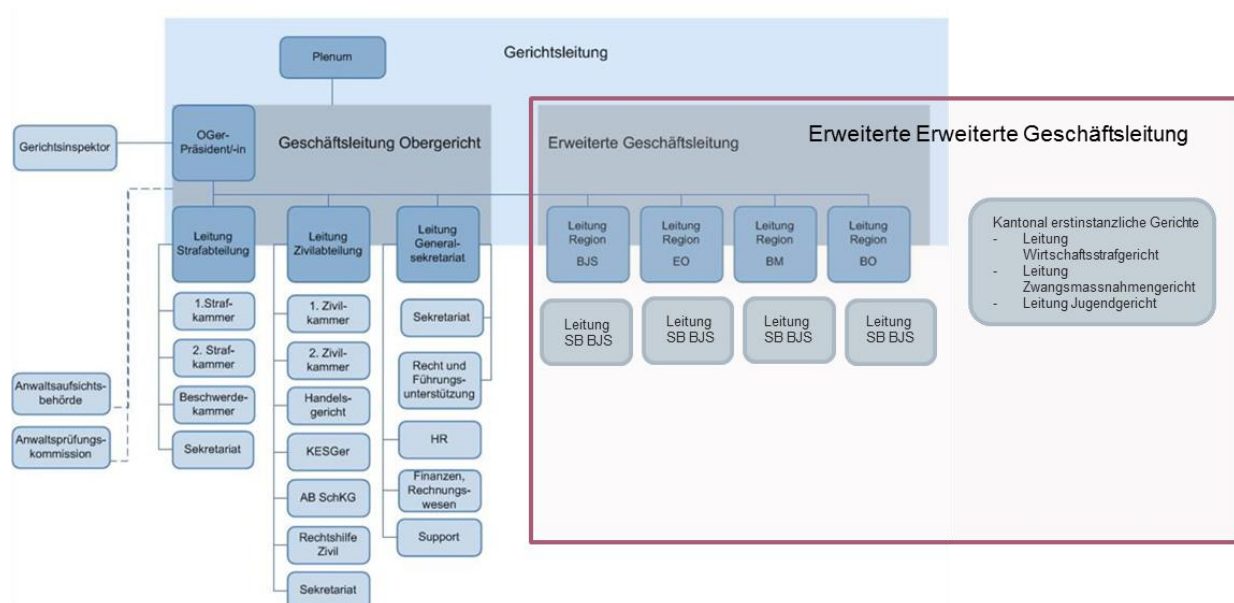
Hierzu wurden die Geschäftsleitung des Obergerichts, Geschäftsleiterinnen und -leiter der Regionalgerichte, der Schlichtungsbehörden und der kantonal zuständigen Gerichte befragt.

4.3.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Erweiterte Geschäftsleitung

Die EGL ist ein Koordinations- und Informationsgremium. Hauptanliegen ist die Vereinheitlichung der Rechtsprechung in den Regionen sowie der Austausch von Informationen vom Obergericht an die Regionalgerichte und umgekehrt.

Zusätzlich zur im Organisationsreglement vorgesehenen EGL wurde eine «Erweiterte Erweiterte Geschäftsleitung» (EEGL) geschaffen, an welcher zusätzlich die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter der Schlichtungsbehörden und der kantonal zuständigen Gerichte teilnehmen (vgl. Abbildung 4-5). Eine gesetzliche oder reglementarische Verankerung der EEGL, welche rund zwei Mal pro Jahr stattfindet, wird von den befragten Akteuren nicht als notwendig erachtet.

Abbildung 4-5: Zusammensetzung EEGl

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Gesprächsinformationen

Die befragten Akteure sind generell mit den bestehenden Koordinations- und Informationsgefässen zufrieden. Die Zufriedenheit bei den Mitgliedern der EGL ist tendenziell etwas höher als bei jenen der EEGl. Letztere sind froh, dass eine EEGl geschaffen wurde und sie ebenfalls ein Austauschgefäss mit dem Obergericht haben.

Als es die EEGl noch nicht gab, fühlten sich vereinzelte Schlichtungsbehörden übergangen. Die im GSOG Art. 40 Abs. 3¹⁵ angedachte Interessenwahrnehmung der Regionalgerichte für die in der Region ansässigen kantonalen und regionalen Gerichtsbehörden sowie der Informationsaustausch hat zu Beginn nicht überall funktioniert, hat sich mittlerweile aber mehrheitlich verbessert. Vereinzelt besteht nach wie vor der Wunsch, dass ein Geschäftsleiter der Schlichtungsbehörden diese in der EGL vertritt. Es zeigt sich, dass die Unterbringung der Schlichtungsbehörde und der Regionalgerichte im selben Gebäude (Bern, Thun und Burgdorf) den Informationsaustausch wesentlich erleichtert.

Abgrenzung zu den Leitungsorganen

Durch die Ausgestaltung der EGL und EEGl als Koordinations- und Informationsgremien sind deren Aufgabenbereiche gegenüber denjenigen der Leitungsorganen mit Entscheidungskompetenzen (der Geschäftsleitung des Obergerichts und jener der kantonal zuständigen und regionalen Gerichtsbehörden) klar abgegrenzt. Sämtliche betroffenen Akteure sind sich der unterschiedlichen Aufgaben bewusst und empfinden die Abgrenzung als klar.

¹⁵ Art. 40 Abs. 3 GSOG: «Die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter der Regionalgerichte nehmen auch die Interessen der anderen in der Region ansässigen kantonalen und regionalen Gerichtsbehörden wahr.»

4.3.3 Schlussfolgerung

- Die bestehenden Gremien (EGL und EEGL) zur Koordination der Zivil-, Straf- und Jugendgerichtsbarkeit bewähren sich. Ihre Aufgaben sind zu den Leitungsorganen der jeweiligen Gerichtsbehörden ausreichend abgegrenzt.
- Die Schaffung einer EEGL ist nachvollziehbar, gleichzeitig aber auch Ausdruck davon, dass die angedachte Vertretung der in der Region ansässigen kantonalen und regionalen Gerichtsbehörden durch die jeweiligen Regionalgerichte nicht in zufriedenstellendem Mass funktioniert hat. Die EEGL trägt den Bedürfnissen der Schlichtungsbehörden und kantonal zuständigen Gerichten Rechnung und wird von diesen geschätzt, schafft jedoch für die bereits in der EGL Vertretenen wenig Zusatznutzen. Trotzdem haben beide Gremien ihre Berechtigung und ergänzen sich gegenseitig. Eine Zusammenlegung oder sonstige organisatorische Änderung ist nicht angezeigt. Hingegen wäre die Schaffung einer reglementarischen Grundlage für die EEGL zu prüfen.

4.4 Organisation der kantonal zuständigen Gerichtsbehörden und der regionalen Gerichtsbehörden

4.4.1 Einleitung

Zu den evaluierten kantonal zuständigen Gerichtsbehörden gehören:

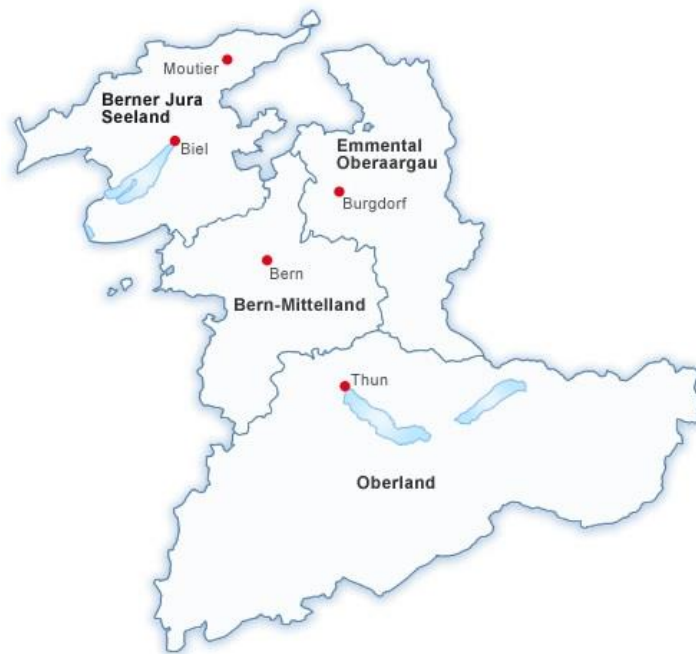
- **Das kantonale Zwangsmassnahmengericht:** Für das ganze Kantonsgebiet besteht ein kantonales Zwangsmassnahmengericht, welches sich am Sitz des Regionalgerichts Bern-Mittelland befindet und gleichzeitig die Aufgaben des regionalen Zwangsmassnahmengerichts Bern-Mittelland wahrnimmt (Art. 59 GSOG).

Es ist als eigenständiges Gericht mit fest an dieses gewählte Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten und Ersatzmitglieder ausgestaltet. Als Ersatzmitglieder amten i.d.R. Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten der Region Bern-Mittelland (Art. 62 GSOG). Es entscheidet als Einzelgericht (Art. 59 Abs. 1 und 61 GSOG). Weitere Ausführungen zum Zwangsmassnahmengericht finden sich in Kapitel 4.5)

- **Wirtschaftsstrafgericht:** Für das ganze Kantonsgebiet besteht ein Wirtschaftsstrafergericht. Es setzt sich zusammen aus an das Gericht gewählte Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten sowie aus Ersatzmitgliedern (Art. 63 GSOG). Das Obergericht wählt den/die Geschäftsleiter/in des Wirtschaftsstrafergerichts. Das Wirtschaftsstrafergericht urteilt als Einzelgericht oder in Dreierbesetzung. Bei Dreierbesetzung führt das von dem/der Geschäftsleiter/in für den Einzelfall bezeichnete Mitglied den Vorsitz.
- **Kant. Jugendgericht** (vgl. Evaluationsthema «Jugendanwaltsmodell» in Kapitel 5.2).

Für jede Gerichtsregion besteht ein Regionalgericht (Emmental-Oberaargau, Bern-Mittelland, Oberland, Berner Jura-Seeland). Das Regionalgericht Berner Jura-Seeland hat eine Ausenstelle im Berner Jura in Moutier.

Abbildung 4-6: Sitz und Einzugsgebiet der Regionalgerichte und regionalen Schlichtungsbehörden



Quelle: http://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/strafgericht/ueber_uns/regionalgerichte.html#originRequestUrl=www.justice.be.ch/regionalgerichte

Das Regionalgericht setzt sich aus Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten, aus Fachrichterinnen und Fachrichtern sowie aus Laienrichterinnen und Laienrichtern zusammen. Mit Ausnahme der arbeitsrechtlichen Verfahren nach Art. 9 EG ZSJ urteilt es in Zivilsachen als Einzelgericht. In Strafsachen urteilt es als Einzelgericht oder als Kollegialgericht. Den Vorsitz führt ein/e Gerichtspräsident/in. Als Kollegialgericht tagt das Regionalgericht in Dreier- oder Fünferbesetzung mit einer/m Gerichtspräsident/in sowie zwei oder vier Laienrichterinnen und Laienrichtern (Art. 81 Abs. 6 GSOG).

Zudem bestehen:

- **Regionale Zwangsmassnahmengerichte** (vgl. Evaluationsthema «Kantonales und regionale Zwangsmassnahmengerichte» in Kapitel 4.5)
- **Regionale Schlichtungsbehörden:** Im Kanton Bern sind regionale Schlichtungsbehörden vorgesehen (Art. 2 Abs. 4 lit. c i.V. m Art. 84 ff. GSOG; Art. 10 EG ZSJ). Für jede Gerichtsregion besteht eine Schlichtungsbehörde (Art. 84 GSOG). Die Schlichtungsbehörden werden nebst Vorsitzenden, welches Juristinnen und Juristen sind, von Fachrichterinnen und Fachrichtern besetzt und setzen sich nach bundesrechtlichen Vorgaben paritätisch zusammen (Art. 84 Abs. 2 und 88 GSOG).

Bei diesem Thema stehen die **Organisations- und Führungsstruktur** im Zentrum. Die Zusammenarbeit zwischen kantonal und regional zuständigen Gerichtsbehörden wird in den Kapiteln

zu den jeweiligen Gerichten behandelt (vgl. Kapitel 4.5 für das kantonale Zwangsmassnahmengericht und Kapitel 5.2 für das Jugendgericht).

Es wurden dazu die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der kantonal zuständigen Gerichtsbehörden sowie die Vorsitzenden der Regionalgerichte, die Geschäftsleitung des Obergerichts und der Inspektor des Obergerichts befragt.

4.4.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Die kantonal zuständigen Gerichte

Mit dem kantonalen Wirtschaftsstraengericht, dem kantonalen Jugendstraengericht und dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht bestehen in dieser, mit der Justizreform II eingeführten Struktur, drei eigenständige, thematisch spezialisierte, für das ganze Kantonsgebiet zuständige erstinstanzliche Gerichte. Unter dem Thema Organisations- und Führungsstruktur wurden mit den Gesprächspartnern nicht zuletzt auch die Vor- und Nachteile der Eigenständigkeit dieser Gerichtsbehörden und mögliche Alternativen diskutiert.

Sämtliche Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der kantonal zuständigen Gerichte begründen die Eigenständigkeit mit ihrer spezialisierten Tätigkeit, die im Gegensatz zu den früheren Kreisgerichten, welche im Strafrecht je nach Strafandrohung mit Laienrichtern arbeiteten, zwingend Juristen bzw. (beim Jugendgericht) Fachleute mit Spezialwissen erfordere. Zudem sind professionelle kantonal zuständige Gerichte als «Gegengewichte» zu den ebenfalls professionellen Staatsanwaltschaften (Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte, Jugendanwaltschaft) notwendig. Die aktuelle Struktur hat sich fachlich bewährt. Durch einen Modellwechsel würde die erreichte Professionalisierung verlorengehen. Auch trage die spezialisierten Gerichte zu einem positiven Aussenbild (Professionalität und Qualität) der Berner Justiz beitragen.

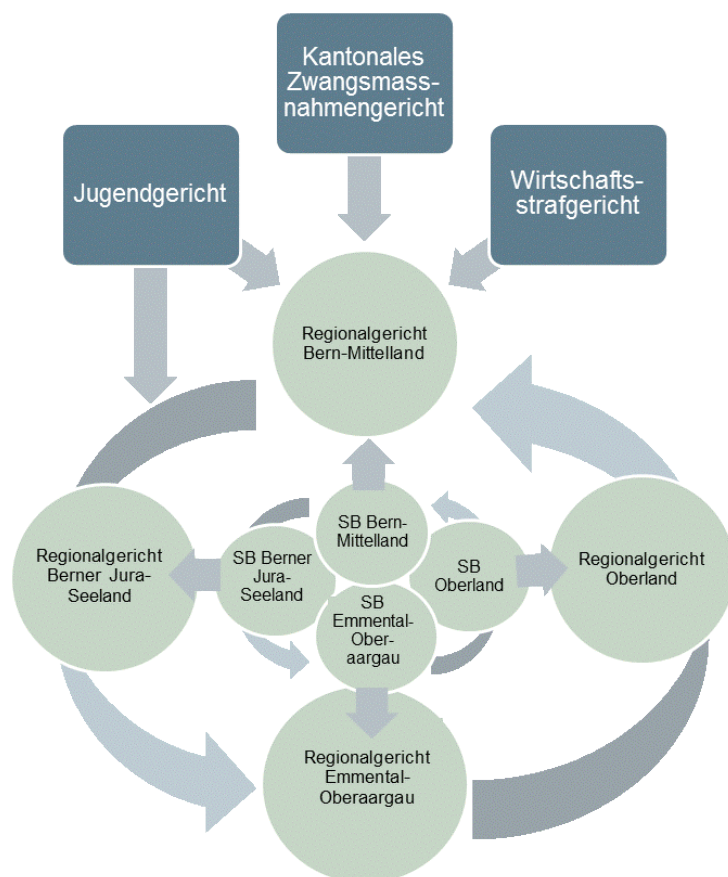
Aktuell findet die Wahl des Grossen Rates direkt an ein kantonal zuständiges Gericht statt und ist somit ein bewusstes Bekenntnis zu dieser Gerichtsbehörde. Im Jugendstrafbereich ist ein selbständiges Jugendgericht mit einer eigenen Leitung auch als Gegenpart zur selbständigen Jugendanwaltschaft notwendig. Ansonsten würde ein Ungleichgewicht entstehen. Generell wird von den Präsidien der kantonal zuständigen Gerichte auch auf die ähnliche Aufbauorganisation der Staatsanwaltschaft mit ebenfalls kantonal zuständigen Staatsanwaltschaften für thematische Spezialgebiete verwiesen. Ebenfalls bewirkt die direkte Wahl an das Gericht bei den Richterinnen und Richtern ein gewisses Sozialprestige, auf das einige nur ungern verzichten würden.

Unter dem Aspekt der flexiblen Ressourcenallokation kann die Eigenständigkeit der kantonal zuständigen Gerichte indes durchaus hinterfragt werden, wie von Seiten der Geschäftsleitung des Obergerichts bemerkt wird. Gemessen an ihrem Personalbestand sind die kantonal zuständigen Gerichte (Wirtschaftsstraengericht, kantonales Zwangsmassnahmengericht, Jugendgericht) mit rund sechs bis sieben Vollzeitäquivalenzstellen relativ klein. Ihr Personalbestand umfasst ein Zehntel bis ein Viertel von jenem eines Regionalgerichts. Die Kleinheit der Einheiten und die Tatsache, dass die Richterinnen und Richter direkt an das jeweilige Gericht gewählt werden,

erschweren den Belastungsausgleich. Grössere Einheiten würden die Flexibilität im Personaleinsatz erhöhen.

Aushilferegeln bestehen zwischen den kantonal zuständigen Gerichten und den Regionalgerichten, aufgrund der erforderlichen Spezialkenntnisse aber nicht zwischen den kantonal zuständigen Gerichten (vgl. Abbildung 4-7). Die hauptamtlichen Mitglieder des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts sind im Bedarfsfall zur Aushilfe als Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten am Regionalgericht Bern-Mittelland verpflichtet (Art. 62 Abs.2 GSOG). Jene des Wirtschaftsstrafrichts sind in erster Linie zur Aushilfe am Regionalgericht Bern-Mittelland verpflichtet (Art. 66 Abs. 2 GSOG). Das Jugendgericht ist neben der Aushilfe am Regionalgericht Bern-Mittelland auch zur Aushilfe am Regionalgericht Berner Jura-Seeland verpflichtet (GSOG Art. 68 Abs. 2). Die Aushilferegeln werden in der Praxis gelebt. So halfen Richterinnen und Richter des Jugendgerichts bereits als ausserordentliche Gerichtspräsidenten am Regionalgericht Berner Jura-Seeland aus. Die Vorsitzenden der Schlichtungsbehörden sind zur Aushilfe als Gerichtspräsidentinnen oder Gerichtspräsidenten in erster Linie der jeweiligen Gerichtsregion oder in anderen regionalen Schlichtungsbehörden verpflichtet.

Abbildung 4-7: Aushilfsregeln



Quellen: Art. 26, Art. 39 Abs. 2 lit. k, l, p; Art. 51 Abs. 2 lit. k, l; Art. 62 Abs. 2 und 3, Art. 66, 68, 87 GSOG
Eingezeichnet sind die in erster Linie vorgesehenen Aushilfsregeln.

Um die genannten Nachteile zu minimieren, wurden von der Leitung des Obergerichts zwei Ideen eingebracht: Erstens die vollständige Flexibilisierung der Aushilferegeln sowie zweitens als Modellvariante die Integration der kantonal zuständigen Gerichte als Abteilungen in das Regionalgericht Bern-Mittelland. Administrativ sind die kantonal zuständigen Gerichte bereits heute dem Regionalgericht Bern-Mittelland angegliedert, ansonsten jedoch selbständig und mit einer eigenen GL ausgestattet. Mit der vollständigen Flexibilisierung würde ein durchlässiges gegenseitiges Aushilfssystem zwischen Regionalgerichten, den kantonal zuständigen Gerichten und den Schlichtungsbehörden geschaffen, welches vom Obergericht gesteuert werden kann. Die vollständige Integration der kantonal zuständigen Gerichte (Jugendgericht, Kant. Zwangsmassnahmengericht, Wirtschaftsstraengericht) als Abteilungen in das Regionalgericht Bern-Mittelland hätte zur Folge, dass die vollamtlichen Mitglieder der kantonal zuständigen Gerichte vom Grossen Rat nicht mehr explizit an diese Gerichte gewählt würden, sondern nurmehr in ihre Funktion als erstinstanzliche Richterinnen und Richter und die Zuteilung (auch) auf diese Gerichte dann durch das Obergericht vorgenommen würde. Dadurch würden ebenfalls die Flexibilität in der Personalallokation und die Steuerungsmöglichkeiten erhöht und der Belastungsausgleich würde erleichtert. Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der kantonal zuständigen Gerichte lehnen einen derartigen Modellwechsel mit Verweis auf die oben erwähnten Errungenschaften ab. Das Regionalgericht Bern-Mittelland ist skeptisch, was die vollständige administrative Übernahme der kantonal zuständigen Gerichte betrifft. Von der Leitung der Regionalgerichte Bern-Mittelland wird die heutige administrative Grösse des Regionalgerichts Bern-Mittelland als ausreichend betrachtet.

Räumliche Organisation der Regionalgerichte und Schlichtungsbehörden

Mit der Justizreform wurden die 13 Gerichtskreise auf 4 Gerichtsregionen reduziert. Durch die teilweise grossräumige Zusammenlegung mussten die verschiedenen Kulturen zuerst zusammenfinden, was Zeit und Ressourcen beansprucht hat. Mit der Reduktion der Gerichtskreise waren auch grössere räumliche Veränderungen verbunden. Die Gerichte sind aus den Schlössern ausgezogen, was an den Regionalgerichten auch heute noch bedauert wird. Ein Teil der Autorität und des Respekts vor den Gerichten und auch ein Identifikationsmerkmal der Bürger mit der Justiz seien dadurch verloren gegangen. Auch die Rechtsanwälte hätten den Auszug aus den Schlössern und der Einzug einer neuen Gerichtskultur teilweise bedauert. Zudem führte die Zentralisierung der Arbeitsorte zu längeren Arbeitswegen bzw. zu einem Wegzug des Justizpersonals aus den peripheren Regionen.

Durch die Zusammenlegung entstanden, gemessen an den Beschäftigten, zwei grosse (Bern-Mittelland und Berner Jura-Seeland) und zwei kleinere Regionen (Oberland und Emmental-Oberaargau), wobei die beschäftigungsmässig kleine Region Oberland für ein grosses geografisches Einzugsgebiet zuständig ist (vgl. Abbildung 4-6). Gemäss den Vorsitzenden der Regionalgerichte bewährt sich die neue Struktur mehrheitlich, und die Anzahl der Gerichtsregionen wird als angemessen erachtet. Die Anlehnung an die Verwaltungskreise der dezentralen Verwaltung wird begrüsst. Im Einzelfall werden von den Regionalgerichten unterschiedliche Überlegungen zur optimalen Betriebsgrösse angestellt, ohne dass die aktuelle Struktur ernsthaft in Frage gestellt

würde: Generell wird in den Interviews festgehalten, dass durch die Schaffung grösserer Einheiten der administrative und koordinative Aufwand zugenommen hat. Der Geschäftsleiter des Regionalgerichts Oberland ist der Meinung, dass der Gerichtskreis Oberland in Bezug auf seine geografische Ausdehnung am oberen Limit sei. Es wären in dieser Region auch zwei Gerichtskreise denkbar gewesen. Durch die grösseren Einheiten hätte die Flexibilität zugenommen, der Pikettdienst könne gut durchgeführt werden und die Arbeitsbelastung sei ausgeglichener als unter den früheren kleinräumigeren Kreisen im Oberland. Gemäss der Region Bern-Mittelland könne man sich über die Zuordnung der Gemeinden in ihrem Perimeter streiten. Durch die Reform sei eine grosse Anzahl Gemeinden dem Kreis Bern-Mittelland zugeordnet worden.

Die Schlichtungsbehörden sind nach denselben Perimetern wie die Regionalgerichte organisiert. Die Geschäftsführer der Schlichtungsbehörden sind mit der räumlichen Organisation zufrieden.

Berner Jura-Seeland mit Aussenstelle

Beim Regionalgericht und bei der Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland besteht nebst dem Sitz in Biel eine Aussenstelle in Moutier. Die Aussenstelle bearbeitet am Regionalgericht rund 20-25% und bei der Schlichtungsbehörde rund 25 Prozent der Fälle. Alle Gesprächspartner an den Gerichten und auch in der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland sind der Meinung, dass dies aus Effizienzgesichtspunkten nicht ideal, aber politisch gewollt und damit hinzunehmen sei. Die räumliche Trennung erschwere einen einheitlichen Aussenauftritt und erhöhe den Koordinationsbedarf. Demgegenüber sei die Aussenstelle als Zeichen der Bürgernähe gegenüber der frankophonen Bevölkerung ein Vorteil. Die Gerichtsregion mit Aussenstelle Moutier entspricht den Verwaltungskreisen Biel/Bienne und Berner Jura, wobei die Aussenstelle im Berner Jura ausschliesslich die Fälle aus dem Verwaltungskreis Berner Jura, nicht aber jene aus Biel behandelt. Dies mit der Folge, dass z.B. Parteien aus La Neuveville für Gerichtstermine nach Moutier reisen müssen, was als suboptimal erkannt wird.

Das Regionalgericht und die regionale Schlichtungsbehörde versuchen sich unter den gegebenen Umständen optimal zu organisieren. So sind bei den Mitarbeitenden der Schlichtungsbehörde beide Standorte als Arbeitsort im Vertrag aufgeführt und dadurch die Personaleinsätze flexibler. Zudem werden die Kanzleiarbeiten der Schlichtungsbehörde in Biel konzentriert. Die mit der Aussenstelle Moutier verbundenen Zusatzaufwendungen lassen sich dadurch aber nicht wirklich überwinden.

Führungsstruktur der Regionalgerichte und Schlichtungsbehörden

In Bezug auf die Führungsstruktur stellt sich die Frage, welche Stabsaufgaben (Finanzen, Personal und Informatik) auf regionaler Ebene, welche auf Ebene Generalsekretariat Obergericht und welche durch die Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung wahrgenommen werden sollten. Wie bereits unter Kapitel 4.2.2 die Abgrenzungsfragen zwischen dem Generalsekretariat Obergericht und der Justizleitung angesprochen wurden, stellen sich dieselben Fragen eine Ebene tiefer ebenfalls. Die Regionalgerichte verfügen je über eine ressourcenverantwortliche Person. Diese leitet und betreut das Finanzwesen, den Personalbereich und den Infrastrukturbereich. Die Regionalgerichte sind über diese Kompetenzen vor Ort «an der Front», auf welche

zudem auch die Schlichtungsbehörden zugreifen, sehr froh. Die Schlichtungsbehörden und Regionalgerichte sehen allenfalls Doppelspurigkeiten zwischen dem Stab Ressourcen der Justizleitung und dem Generalsekretariat des Obergerichts, jedoch weniger zwischen den Regionalgerichten und dem Obergericht. Die Schnittstellenfrage wird unter Kapitel 7 vertieft behandelt.

4.4.3 Schlussfolgerungen

- Die kantonal zuständigen Gerichte geniessen einen guten Ruf. Der Spezialisierungsbedarf und ihr Renommee sprechen für die Weiterführung der Eigenständigkeit. Die Modellalternative einer Ausgestaltung der kantonal zuständigen Gerichte als Abteilungen des Regionalgerichts Bern-Mittelland überzeugt nicht vollständig. Sie würde zwar die Flexibilität und den Belastungsausgleich erhöhen, jedoch ginge die mit der Selbständigkeit angestrebte Spezialisierung und damit möglicherweise auch Effizienz und – nicht zu unterschätzen – auch die Attraktivität dieser Richterstellen für die Richterinnen und Richter, welche sich spezifisch für dieses Fachgebiet interessieren, verloren. Ein Modellwechsel drängt sich nicht auf. Auch sind Aushilferegeln zur Gewährleistung des Belastungsausgleichs grundsätzlich in ausreichend Mass vorhanden.¹⁶
- Die Reduktion der Gerichtskreise von 13 auf 4 hat sich grundsätzlich bewährt. Die optimale Grösse ist schwierig zu bestimmen. Die aktuelle Struktur mit der Angleichung an die Verwaltungskreise sowie der Einheitlichkeit mit den Perimetern der regionalen Staatsanwaltschaften ist eine gute Lösung.
- Die Aussenstelle des Regionalgerichts und der regionalen Schlichtungsbehörde im Berner Jura sind unter Effizienzgesichtspunkten nicht optimal. Ob dies geändert werden soll, ist eine politische Frage, die ausserhalb der vorliegenden Evaluation zu beantworten ist und auch vom Ausgang der Abstimmung vom 18. Juni 2017 zur Kantonszugehörigkeit von Moutier abhängt. Wichtig ist, dass sich die Gerichtsregion Berner Jura-Seeland unter den gegebenen Umständen optimal organisiert. Hierfür sind grundsätzlich mehrere Varianten denkbar: Konzentration des ganzen Gerichts in Biel, Berner Jura als eigener Standort oder Beibehaltung des Status quo. Ein grosses Anliegen des Regionalgerichts Berner Jura-Seeland ist die Übersetzung der Dokumente der Gerichtsverwaltung ins Französische.
- Die Führungsstruktur der Regionalgerichte und Schlichtungsbehörden sind zweckmässig. Optimierungspotenzial besteht in der Abgrenzung der Stabsaufgaben zwischen den Regionalgerichten, dem Obergericht und der Justizleitung (vgl. Kapitel 7).

¹⁶ Das Thema Aushilferegeln bei Schlichtungsbehörden wird im nächsten Kapitel behandelt.

4.5 Kantonales und regionale Zwangsmassnahmengerichte

4.5.1 Einleitung

Die StPO schrieb Bund und Kantonen die Einführung von Zwangsmassnahmengerichten vor (Art. 13 lit. a i.V.m. 18 StPO). Diese sollen primär ein Gegengewicht zu starken Stellung der Polizei und Staatsanwaltschaft im Vorverfahren bilden.¹⁷

Die Zwangsmassnahmengerichte wurden einerseits als regionale Gerichte und andererseits als kantonales Gericht mit **je unterschiedlichen sachlichen Zuständigkeiten** ausgestaltet. (Art. 2 Abs. 3 lit. a und Abs. 4 lit. b GSOG). Das kantonale Zwangsmassnahmengericht, welches gleichzeitig die Funktion des regionalen Zwangsmassnahmengerichts Bern-Mittelland wahrnimmt, ist für die Anordnung der Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft für die Gerichtsregion Mittelland sowie für die Anordnung weiterer Massnahmen für den gesamten Kanton zuständig (Art. 38 Abs. 1 lit. a, 39, 40 EG ZSJ). Die Anordnung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft der anderen Gerichtsregionen fällt in die Zuständigkeit der regionalen Zwangsmassnahmengerichte (Art. 38 Abs. 1 lit b und 39 EG ZSJ), welche aus Mitgliedern der jeweiligen Regionalgerichte gebildet werden.

Das **kantonale Zwangsmassnahmengericht** mit Sitz in Bern übernimmt sämtliche gesetzlichen Aufgaben auf kantonaler wie auch regionaler Ebene.

- Es behandelt Haftsachen und Entsiegelungsgesuche aus der Region Bern Mittelland, aber auch Haftsachen der kantonalen Staatsanwaltschaften und des Wirtschaftsstrafgerichts (Art. 38 Abs. 1 lit. a, 39, 40 EG ZSJ; Arn/Sauerer/Kuhn, Organisation der kantonalen und eidgenössischen Strafbehörden, S. 162).
- Überwachungsmassnahmen im Kommunikations-, Technik- und Bankenbereich sowie verdeckte Ermittlungen.
- Zusätzlich hat es die Aufgabe, die Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft, die von den Migrationsbehörden angeordnet wird, zu überprüfen und zu genehmigen; insoweit übernimmt es Aufgaben der Verwaltungsrechtspflege.

Des Weiteren amtet das kantonale Zwangsmassnahmengericht auch als Zwangsmassnahmengericht des Bundes, weil sich die Bundesanwaltschaft in Bern befindet, sofern das betreffende Verfahren nicht durch eine Zweigstelle der Bundesanwaltschaft geführt wird (Art. 65 StBOG, vgl. auch Arn/Sauerer/Kuhn, Organisation der kantonalen und eidgenössischen Strafbehörden, S. 162).

Die **regionalen Zwangsmassnahmengerichte** haben Sitz in Biel, Burgdorf und Thun. Das Obergericht bezeichnet wie bisher regionale Zwangsmassnahmenrichterinnen und Zwangsmassnahmenrichter aus dem Kreis der regionalen Gerichtspräsidenten (Art. 83 GSOG).

Ziel der Analyse ist es, die Aufgabenteilung des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts und der regionalen Zwangsmassnahmengerichte kritisch zu hinterfragen. Dazu wurden der Präsident

¹⁷ Schmid (2013), Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, § 23 N 368

des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts sowie die Präsidien der regionalen Zwangsmassnahmengerichte befragt.

4.5.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Die Veränderungen durch die Justizreform seien nicht so einschneidend gewesen, da es bereits zuvor ein kantonales Haftgericht mit ähnlichen Aufgaben gab. Die organisatorische Aufteilung in ein kantonales Zwangsmassnahmengericht und in regionale Zwangsmassnahmengerichte wird von allen befragten Geschäftsleitern der Zwangsmassnahmengerichte begrüsst.

Auch die Aufgabenteilung zwischen dem kantonally zuständigen und den regionalen Zwangsmassnahmengerichten wird von allen befragten Akteuren als sinnvoll und zweckmässig beurteilt. Von den regionalen Zwangsmassnahmengerichten wird geschätzt, dass mit dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht eine spezialisierte Behörde besteht, welche die komplexeren Fälle bearbeitet. Diese kommen in den einzelnen Regionen zu selten vor, als dass eine Praxis entwickelt werden könnte. Vereinzelt wird von den regionalen Zwangsmassnahmengerichten noch gewünscht, dass umfangreiche Entsiegelungen zentral vom kantonalen Zwangsmassnahmengericht gemacht würden. Hinsichtlich einer weiterführenden Zentralisierung der Aufgaben im Bereich Zwangsmassnahmen gehen die Auffassungen an den Regionalgerichten auseinander. Die Mehrzahl der Befragten erachtet eine weitere Zentralisierung nicht als notwendig, vereinzelt wird aber die Frage gestellt, ob nicht auch ein kantonales Gericht für sämtliche Zwangsmassnahmen denkbar wäre. Auch aus Sicht des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts hat sich die Zusammenfassung gewisser Zuständigkeiten bewährt und hat sich dadurch die Professionalität und Qualität erhöht.

Gewisse Herausforderungen ergeben sich bei den regionalen Zwangsmassnahmengerichten aus den Ausstandspflichten. Um Befangenheitsprobleme zu verhindern, müssen die Fälle am Regionalgericht durch eine andere Richterin oder einen anderen Richter geführt werden, als denjenigen, der die Zwangsmassnahme angeordnet hat. Dies hat zur Folge, dass aktuell in der Region Berner Jura-Seeland alle Zwangsmassnahmen in Biel und keine in Moutier bearbeitet werden, da in Moutier alle Richterinnen und Richter auch Straffälle erledigen. Es wird jedoch nach Möglichkeiten gesucht, auch in Moutier Zwangsmassnahmen zu behandeln.

4.5.3 Schlussfolgerungen

- Das kantonally zuständige und die regionalen Zwangsmassnahmengerichte haben unterschiedliche sachliche Zuständigkeiten. Diese Aufgabenteilung bewährt sich. In diesem Sinn ist, obwohl vereinzelt über eine kantonale Lösung nachgedacht wird, die organisatorische Struktur (kantonally und regional) sinnvoll. Das kantonally Zwangsmassnahmengericht bearbeitet grosse, komplexe Fälle, welche die Kapazitäten der regionalen Zwangsmassnahmengerichte sprengen würden, zudem hat es spezielle Aufgaben im Bereich Überwachungsmassnahmen im Kommunikations-, Technik- und Bankenbereich sowie verdeckte Übermittlungen.
- Im Sinne einer stärkeren Zentralisierung könnte allenfalls über eine Bündelung der aufwändigen Entsiegelungsverfahren beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht nachgedacht werden.

- Zu klären ist die Situation am Standort Berner Jura-Seeland, wo aktuell sämtliche Zwangsmassnahmenfälle in Biel bearbeitet werden.

4.6 Schlichtungsbehörden

4.6.1 Einleitung

Mit der Schaffung von regionalen Schlichtungsstellen wurde eine einzige regionale und bürger-nahe Schlichtungsstelle geschaffen, welche in sämtlichen Streitigkeiten, welche einer Schlichtungspflicht unterliegen, angerufen werden muss. Diese Fälle können erst nach einem Schlichtungsversuch an eine Gerichtsinstanz gelangen.

Die Schlichtungsbehörde kann den Parteien einen Urteilsvorschlag unterbreiten in:

- Streitigkeiten nach dem Gleichstellungsgesetz vom 24. März 1951;
- Streitigkeiten aus Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen sowie aus landwirtschaftlicher Pacht, sofern die Hinterlegung von Miet- und Pachtzinsen, der Schutz vor missbräuchlichen Miet- und Pachtzinsen, der Kündigungsschutz oder die Erstreckung des Miet- und Pacht-verhältnisses betroffen ist;
- den übrigen vermögensrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von 5000 Franken (Art. 210 ZPO).

Evaluiert wurde, ob die Schlichtungsbehörden die Gerichtsbehörden entlasten und ob die Fallbearbeitung der Schlichtungsbehörden effizient, verhältnis- und zweckmässig erfolgt. Dazu wurden die Präsidien der regionalen Schlichtungsbehörden und Regionalgerichte, sowie die Geschäftsleitung des Obergerichts, der Gerichtsinspektor und die Leitung der Zivilabteilung befragt.

Organisatorische Aspekte und die Spruchkörperregelung werden in Kapitel 4.1.2 behandelt.

4.6.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Entlastungswirkung

Die Berner Schlichtungsbehörden gelten als Erfolgsmodell. Alle Gesprächspartner haben sich äusserst positiv geäussert. Sie sind nach den Erkenntnissen aus den Interviews gut organisiert, funktionierten gut und sind in der Bevölkerung akzeptiert. Aufgrund der Professionalität und der fachlichen Kompetenz der Behörden ist die Akzeptanz auch bei den Anwälten gross. Den Schlichtungsbehörden wird auch von Seiten Obergericht ein gutes Zeugnis ausgestellt. Diese sind mit der Funktionsweise und der Fallbearbeitung zufrieden.

Die Schlichtungsbehörden im Kanton Bern sind im schweizweiten Vergleich die erfolgreichsten. Eine im Frühjahr 2014 von der Universität Zürich veröffentlichte Untersuchung hat die verschiedene Schlichtungsmodelle – gerichtsinterne Schlichtung, Schlichtungsamt-Modell, Friedensrich-

termodell – verglichen. Die Autoren kommen dabei zum Schluss, dass gerichtsnahe Schlichtungsmodelle eine tiefe Schlichtungsquote, hingegen unabhängige Schlichtungsbehörden eine hohe Erfolgsquote aufweisen:¹⁸

- Erledigungsquote¹⁹ bei Friedensrichtermodell: 49.3 Prozent
- Erledigungsquote bei gerichtsnaher Schlichtung: 43.6 Prozent
- Schlichtungsbehörden-Modell: 65.4 Prozent

Die Schlichtung im Kanton Bern war innerhalb der Schlichtungsbehörden-Modelle (BE, NW, OW, UR) nochmals signifikant erfolgreicher (10-15% höhere Einigungs- bzw. Erledigungsquote).²⁰ Kettiger kommt in seiner Anmerkung zur Untersuchung der Universität Zürich zum Schluss, dass die Folgerungen von Meier/Scheiwiller plausibel sind und die Organisationsform von Schlichtungsbehörden einen grossen Einfluss auf die Erfolgsquote zu haben scheint. Das Organisationsmodell der Schlichtungsbehörden im Kanton Bern erweist sich dabei als besonders erfolgreich.²¹

Die Schlichtungsbehörden im Kanton Bern erreichten 2014 die folgenden Erledigungsquoten.

Abbildung 4-8: Erledigungen Schlichtungsbehörden insgesamt

Erledigung Schlichtungsbehörden insgesamt = 100%	100%	6'607
Vergleichsquote	ca. 44%	2'907
Rückzug, Anerkennung etc.	ca. 30%	1'982
Angenommene Urteilsvorschläge	ca. 5%	330
Entscheide	ca. 5%	330
Klagebewilligungen (max. an Regionalgericht)	ca. 16%	1058

Quelle: Statistiken des Gerichtsinspektors des Obergerichts vom 09.03.2016

Die Entlastung der Gerichte ist erwartungsgemäss in hohem Mass gegeben. Aktuell kommen nur 4% der Verfahren, welche einer Schlichtung durch die Schlichtungsbehörden zugänglich sind, zu den Regionalgerichten.²² Das Erfolgsmodell geht soweit, dass sich dem Vernehmen nach die Regionalgerichte darüber «beklagen», dass ihnen schwergewichtig die nicht der Schlichtung unterliegenden Familienstreitigkeiten übrigbleiben, was eintönig sei und die Attraktivität des Richterinnen- bzw. Richterberufs reduziere.

¹⁸ Vgl. Meier/ Scheiwiller

¹⁹ Quote der einvernehmlichen Streitbeilegung

²⁰ Vgl. Meier/Scheiwiller, S. 169 f.

²¹ Kettiger (2014), Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell? In Justice – Justiz – Giustizia, 2014/3

²² Trotz dieser hohen Erfolgsquote der Schlichtungsbehörden gelangt eine erhebliche Anzahl Fälle an die Regionalgerichte, dazu gehören namentlich Summarverfahren, Scheidungsrecht, Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege, etc., da bei diesen ein Schlichtungsverfahren nicht möglich ist.

In Interviews mit Vorsitzenden von regionalen Schlichtungsbehörden wurde kritisiert, dass die Zielvorgaben des Obergerichts bezüglich Klagebewilligungen einmal nach unten korrigiert wurden, was zu Stress bei den Mitarbeitenden geführt hat.

Effizienz der Fallerledigung

Mit der Reform konnte durch die Bündelung sämtlicher schlichtungspflichtigen Streitigkeiten («normale» Streitigkeiten, Mietrecht, Arbeitsrecht usw.) bei einer zentralen Schlichtungsstelle eine Effizienzsteigerung erreicht werden.

Aus Effizienzgesichtspunkten noch nicht ideal ist die unterschiedliche Belastung der Standorte. Die Schlichtungsbehörde Bern Mittelland ist am stärksten belastet. Ebenfalls stark belastet ist die Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland. Eine Zusammenlegung der kleineren, weniger stark belasteten Schlichtungsbehörden Emmental-Oberaargau und Thun ist aus geografischen wie auch politischen Gründen unrealistisch. Die Aushilfsregeln von Art. 87 GSOG erlauben eine Ressourcenverschiebung zu andern Schlichtungsbehörden, was erfolgreich gehandhabt wurde (temporäre Verschiebung von Burgdorf nach Bern) oder von einer Schlichtungsbehörde an das Regionalgericht. Wünschbar wäre freilich eine grössere Durchlässigkeit dahingehend, dass Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten auch an den regionalen Schlichtungsbehörden aushelfen können, was nach Art. 87 Abs. GSOG im Moment ausgeschlossen ist.

4.6.3 Schlussfolgerungen

- Die Schlichtungsbehörden arbeiten sehr gut, sind von sämtlichen Akteuren – nicht zuletzt aufgrund der professionellen Besetzung durch Richterinnen und Richter – breit akzeptiert und erreichen eine hohe Erledigungsquote. Die neuen Behörden bewähren sich vollumfänglich.
- Die Fallbearbeitung erfolgt effizient. Es besteht zwischen den vier regionalen Schlichtungsbehörden jedoch noch eine unterschiedliche Arbeitsbelastung. Diese fällt, solange der Belastungsausgleich über Aushilfsregeln (vgl. Beschreibung und Abbildung in Kapitel 4.4.2) funktioniert, aus Effizienzgesichtspunkte nicht ins Gewicht. Hinsichtlich der Arbeitszufriedenheit sollte längerfristig dennoch eine ausgewogenere Belastung angestrebt und allenfalls eine nachhaltige Ressourcenverschiebung geprüft werden.
- Zur Erhöhung der Flexibilität und Durchlässigkeit könnte zudem eine Poollösung analysiert werden, bei welcher Richterinnen und Richter in einen Pool gewählt und dann auf die Regionalgerichte und Schlichtungsbehörden zugeteilt würden (vgl. Kapitel 8.5 zum Thema Wahlprozedere).

5 Staatsanwaltschaft

5.1 Staatsanwaltschaftsmodell

5.1.1 Einleitung

Neu haben die Staatsanwälte gemäss Bundesrecht eine Doppelrolle, indem sie die Untersuchung leiten und gegebenenfalls auch Anklage erheben. Die StPO basiert auf dem sog. Staatsanwaltschaftsmodell II. Die Staatsanwaltschaft ist dabei alleinige «Herrin» des Vorverfahrens; d.h. es gibt keine Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter mehr. Sie leitet die polizeilichen Ermittlungen, führt die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt sie vor Gericht²³ Strafverfolgungsbehörden sind: die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die Übertretungsstrafbehörden (Art. 12 StPO).

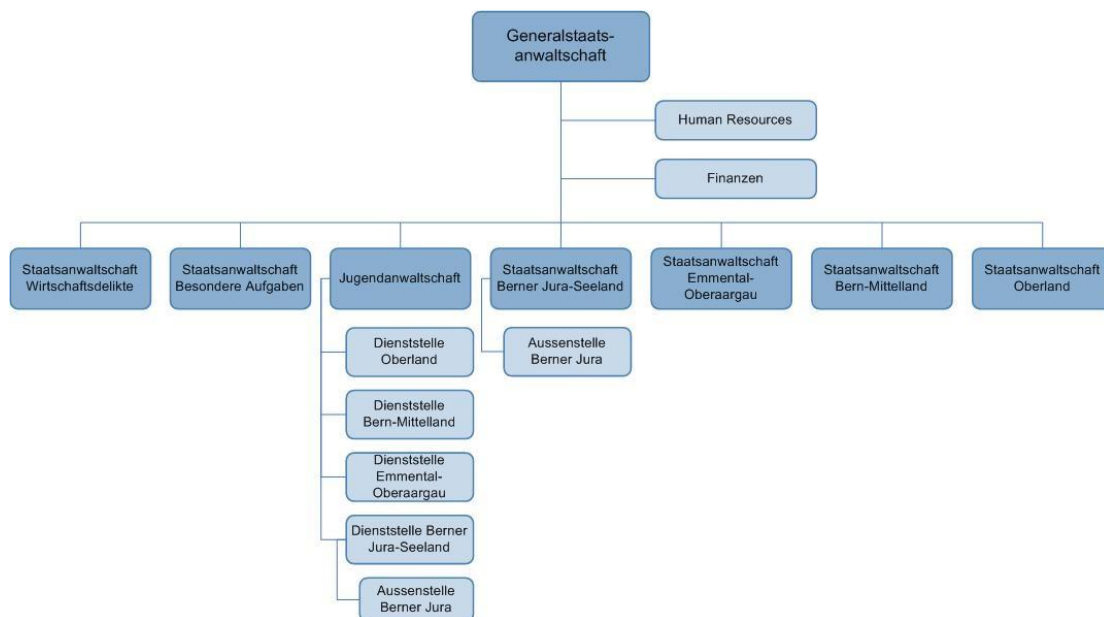
Im Rahmen der Justizreform II wurde diskutiert, ob die Staatsanwaltschaft in die Justizleitung zu integrieren ist, oder in ihrer angestammten Funktion als Vollzugsbehörde («Amt») der Justizdirektion angegliedert bleiben soll. Angesichts der mit Inkrafttreten der StPO eingeführten nicht unbedeutenden Strafkompetenz der Staatsanwaltschaften (Busse, Geldstrafe von bis zu 180 Tagessätzen, gemeinnützige Arbeit von bis zu 720 Stunden oder Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten; je auch in Verbindung mit einer Massnahme nach Art. 66-73 StGB) und die Schaffung eines Verbunds von drei Institutionen mit gemeinsamen Interessen in der Justizleitung, wurde beschlossen, die Generalstaatsanwaltschaft und damit die Staatsanwaltschaft insgesamt in die Justizleitung einzubinden.

Zur Staatsanwaltschaft gehören die Generalstaatsanwaltschaft sowie die kantonalen und die regionalen Staatsanwaltschaften (Art. 3 Abs. 1 GSOG, Art. 22 lit. c EG ZSJ).

- Die **Generalstaatsanwaltschaft** setzt sich zusammen aus einer Generalstaatsanwältin oder einem Generalstaatsanwalt und zwei Stellvertreterinnen. Die Generalstaatsanwaltschaft sorgt für eine effiziente Strafverfolgung und kann der Staatsanwaltschaft Weisungen erteilen (Art. 89 f. GSOG).
- **Kantonale Staatsanwaltschaften** bestehen je für die Verfolgung von Wirtschaftsdelikten, für besondere Aufgaben, namentlich für die Verfolgung überregionaler oder deliktsübergreifender Kriminalität und für Jugendstrafsachen (Art. 91 GSOG).
- **Regionale Staatsanwaltschaften** bestehen für die vier Regionen Berner Jura-Seeland, Emmental-Oberaargau, Bern-Mittelland und Oberland. Die Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland führt in Moutier eine Aussenstelle Berner Jura (Art. 92 GSOG).
- Jede kantonale und jede regionale Staatsanwaltschaft steht unter der Leitung einer leitenden Staatsanwältin oder eines leitenden Staatsanwalts. Diese sind für eine effiziente Strafverfolgung verantwortlich und gegenüber den ihnen zugeordneten Staatsanwälten weisungsbefugt (Art. 93 GSOG).

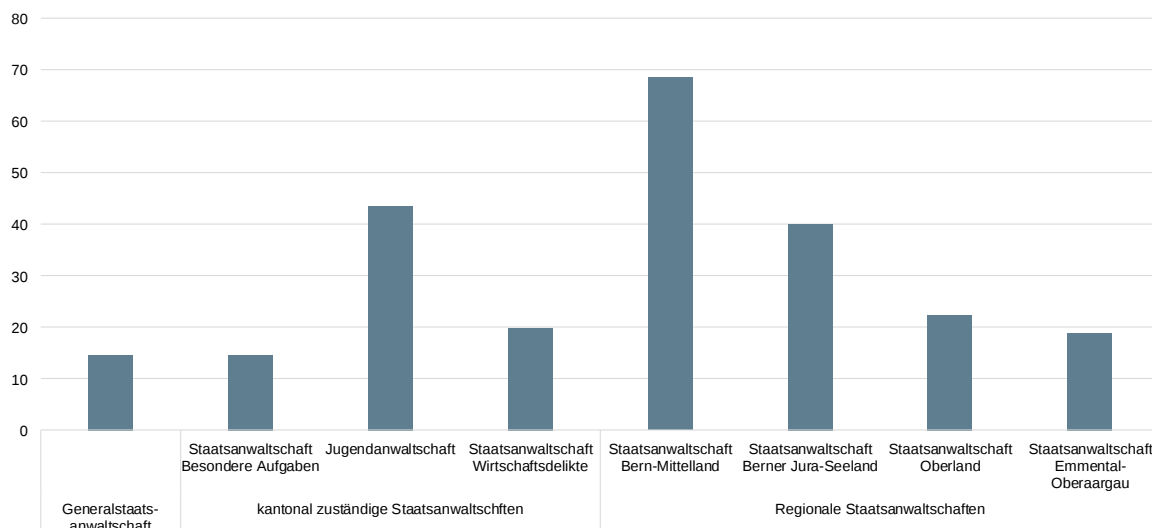
²³ RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, Strafprozessrecht 2011, N 267

Abbildung 5-1: Organigramm Staatsanwaltschaft



Quelle: <http://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/staatsanwaltschaft/organigramm.html>

Abbildung 5-2: Grösse der Staatsanwaltschaft, in Vollzeitäquivalenten 2014



Quelle: Stellenplan der Justiz 2014

Kantonal wird eine klare und straffe Führungsstruktur angestrebt. Dies kommt auch durch das Weisungsrecht der Generalstaatsanwaltschaft und der leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gegenüber den ihnen zugeordneten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zum Ausdruck.

Bei der Analyse der Staatsanwaltschaft stellen sich dieselben Fragen wie bei den Gerichtsbehörden (wie Zuständigkeiten, Kommunikationsflüsse, Prozesse/Vorgaben/Vorlagen). Die Frage der institutionellen Stellung der Staatsanwaltschaft als Teil der Justiz wird unter Kapitel 7 behandelt.

Zu den oben genannten Themen wurden die Mitglieder der Justizleitung die Generalstaatsanwaltschaft sowie die leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften sowie eine Auswahl von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten befragt.

5.1.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Behördenstruktur

Durch den Wechsel vom Untersuchungsrichter- zum Staatsanwaltschaftsmodell kam es sowohl in der Behördenstruktur als auch für das Personal zu grösseren Veränderungen. Bereits vor der Reform tätige Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben nun auch Untersuchungen durchzuführen und umgekehrt ehemalige Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter Anklagen zu vertreten. Dies erforderte eine hohe Veränderungsbereitschaft der Mitarbeitenden. Mittlerweile hat sich das Modell gemäss allen befragten Akteuren gut eingespielt und bewährt. Auch im Bereich des Jugendstrafrechts fand ein Wechsel statt hin zum Jugendanwaltschaftsmodell, welcher grössere Veränderungen mit sich brachte (vgl. dazu Kapitel 5.2).

Nebst organisatorischen Veränderungen führte die Einführung der gesamtschweizerischen Strafprozessordnung auch eine Verschiebung der Zuständigkeiten mit sich. Mit den wesentlich erweiterten Strafbefehlskompetenzen und der Möglichkeit zur Durchführung von abgekürzten Verfahren hat die Staatsanwaltschaft wesentliche Entscheidungskompetenzen erhalten.²⁴

Entsprechend ist die Staatsanwaltschaft auch in personeller Hinsicht stark angewachsen. In der Folge musste die Organisationsstruktur angepasst werden. Die bis anhin eher flache Hierarchie wurde von einem hierarchischen Führungsmodell abgelöst. Die Meinungen zum neuen Führungsmodell sind positiv. Die Staatsanwaltschaft wird als besser strukturiert wahrgenommen als vor der Reform, und das aktuelle Führungsmodell ist der Einheitlichkeit dienlicher.

Zur besseren Führung der regionalen Staatsanwaltschaften ist im Organisationsreglement der Staatsanwaltschaft eine Gruppenbildung vorgesehen (Art. 25 OrR StAw). Diese bewährt sich nach Ansicht der leitenden Staatsanwälte grundsätzlich. Vereinzelt wird bemängelt, dass die fix zugeteilten Zweier-Teams zwischen Untersuchungsrichtern und Sekretären, wie sie vor der Reform bestanden, aufgehoben wurden. Im Hinblick auf die Führung der Standorte wird von den leitenden Staatsanwälten der grösseren regionalen Staatsanwaltschaften kritisiert, dass die Führungsspanne (30 direkt unterstellten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte) zu gross und der für Leitungsaufgaben zugesprochene Beschäftigungsanteil zu knapp bemessen ist. Möglichkeiten

²⁴ So kann die Staatsanwaltschaft Strafbefehle gemäss Art. 352 StPO i.V.m. Art. 59 Abs. 1 GSOG neu dann erlassen, wenn sie eine der folgenden Strafen für ausreichend hält: a) eine Busse, b) eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen, c) gemeinnützige Arbeit von höchstens 720 Stunden oder d) eine Freiheitsstrafe von höchstens 6 Monaten.

zur Reduktion der Führungsspanne werden aktuell geprüft. Diskutiert wird ein Modell, bei welchem die Stellvertreterinnen und Stellvertreter weitergehende fachliche und personelle Führungsarbeiten übernehmen würden.

Mit der Justizreform wurden innerhalb der Kanzleien der regionalen Staatsanwaltschaften Abstufungen beim administrativen Personal eingeführt: Sog. «Juniors», welche einfachere Aufgaben wie Postversand oder Kontrollen durchführen; «Masters», welche komplexere Verfahren, Registraturen oder anspruchsvolle Korrespondenz erledigen und «Seniors», welche für die anspruchsvollsten Kanzleiarbeiten zuständig sind, z.B. Erlass von Strafbefehlen. Nach Ansicht der Kanzleileitungen bewährt sich dieses neue System nur teilweise. Bei grösseren Standorten kann die Schaffung von Abstufung, auch mit der Idee, einen Aufstieg zu ermöglichen, sinnvoll sein. An kleineren Standorten ist eine derart spezifische Gliederung der Arbeit jedoch schwierig umsetzbar, indem die Zuordnung mitunter nicht mit dem effektiven Pflichtenheft übereinstimmt und somit gleiche Arbeiten durch unterschiedlich besoldete Mitarbeitende ausgeführt werden, was zu Spannungen führen kann.

Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten können, analog wie bei den Gerichtsbehörden, aus verschiedenen Perspektiven heraus diskutiert werden. Im Folgenden wird die sachliche (themenbezogene) Zuständigkeit betrachtet. Die territoriale Zuständigkeit ist insofern nicht Thema, als dass sich durch die Justizreform II an der regionalen Struktur der Staatsanwaltschaft nichts geändert hat. Sie ist bereits seit 1997 in vier Regionen tätig.

Abgrenzungsfragen bei der sachlichen bzw. funktionalen Zuständigkeit stellen sich einerseits zwischen den regionalen Staatsanwaltschaften und den kantonal zuständigen Staatsanwaltschaften, und andererseits zwischen diesen beiden Ebenen der Staatsanwaltschaft und der Generalstaatsanwaltschaft:

- Die Zuständigkeiten zwischen den regionalen und kantonal zuständigen Staatsanwaltschaften mussten sich erst einspielen, sind mittlerweile aber klar definiert. Falls Abgrenzungsfragen auftauchen, bestehen Mechanismen, diese zu lösen. In letzter Instanz entscheidet die Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt über die Zuständigkeit. In der Tendenz haben die Aufgaben der kantonalen Staatsanwaltschaften (auch Spezialabteilungen genannt) zugenommen. So hat der Deliktskatalog, welcher von der **Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben** behandelt wird, zugenommen. Um die Aufgabenzuweisung zu konkretisieren, erliess die Generalstaatsanwaltschaft im Frühjahr 2015 eine entsprechende Weisung.²⁵ Bei der **Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte** kam es durch die Reform zu keinen Veränderungen in der Zuständigkeit. Die regionalen Staatsanwaltschaften können Anträge stellen, einen Fall an die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte abzugeben. Fälle werden grosszügig angenommen, um die Regionen zu entlasten. Die neuen Aufgaben im Bereich Cyber-Kriminalität

²⁵ Generalstaatsanwaltschaft (2015), Weisung zur Übernahme von Fällen durch die Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben, 10. März 2015.

haben den Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte unabhängig von der Reform erweitert.

- Von den leitenden Staatsanwälten der regionalen Staatsanwaltschaften wurde vereinzelt zur Diskussion gestellt, dass die Generalstaatsanwaltschaft ihnen vermehrt Zuständigkeiten abtreten könnte, namentlich in zwei Bereichen:
 - Zuständigkeiten in den Gerichtsstandsverfahren: Die regionalen Staatsanwaltschaften könnten bei unstrittigen Fällen an Stelle der Generalstaatsanwaltschaft deren Übernahme respektive Übergaben selbst regeln. Dazu wäre eine Änderung von Art. 24 lit. b EG ZSJ notwendig.
 - Handwechsel von Fällen: Im Rechtsmittelverfahren findet in der Regel ein Übergang der Dossieverantwortung von der regionalen Staatsanwaltschaft zur Generalstaatsanwaltschaft statt (sog. Handwechsel). Bei Beschwerdeverfahren wünschen regionale Staatsanwaltschaften vereinzelt, dass die Dossieverantwortung bei ihnen bleibt und somit kein Handwechsel stattfindet. Im Berufungsverfahren ist der Handwechsel indes auch diesen Meinungen zufolge angebracht (vgl. Kapitel 6.2)

Interne Kommunikation

Die Grundzüge der internen Kommunikation sind im Organisationsreglement der Staatsanwaltschaft festgehalten. Es findet monatlich eine Sitzung der leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit der Generalstaatsanwaltschaft statt. Die leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte führen ihrerseits an ihren Standorten monatlich eine Sitzung mit den dort tätigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten durch und informieren bei dieser Gelegenheit auch über diskutierte mit der Generalstaatsanwaltschaft diskutierten Themen. Darüber hinaus bestehen an den Standorten verschiedene Austauschgefässe wie Kanzleisitzungen oder Sitzungen unter den Assistentinnen und Assistenten. Die Kommunikation zwischen dem Generalstaatsanwalt und den leitenden Staatsanwälten wird von beiden Seiten als gut beurteilt.

Von Seiten der Staatsanwältinnen und Staatsanwälten wird der Informationsfluss unterschiedlich wahrgenommen. Generell sind sie zufrieden, wobei Art und Weise sowie Umfang der Informationsweitergabe – mündliches Vorlesen aus Protokollen, Versand von Protokollauszügen – variieren. Generell besteht der Eindruck, dass die Distanz der regionalen Staatsanwaltschaften zur Generalstaatsanwaltschaft durch die Vergrösserung der Staatsanwaltschaft zugenommen hat, die Kommunikationswege länger wurden und Informationen mehrfach gefiltert weitergegeben werden. Dennoch beurteilen sie wie auch die Kanzleileitungen die vorhandenen Kommunikationsgefässe und Informationen als ausreichend.

Prozesse, Vorgaben und Vorlagen

Ein Grossteil der Prozesse ist bereits im Gesetz sowie im Organisations- oder Geschäftsreglement vorgegeben. Zudem erliess die Generalstaatsanwaltschaft rund 30 Weisungen und 20 Richtlinien. Diese wurden zusammen mit den leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten erarbeitet. Zudem besteht ein internes Handbuch mit Arbeits- und Begründungshilfen, an welchem die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mitgearbeitet haben. Zusätzlich besteht eine

Wissensplattform (spezielles Laufwerk), auf welche alle Mitarbeitenden Zugriff haben. Eine Intranet Lösung existiert nicht, wird aber von der Generalstaatsanwaltschaft zur Vereinfachung der Aktualisierung von Informationen gewünscht.

Vorlagen sind im Geschäftsverwaltungssystem Tribuna erfasst. Diese werden laufend von einer Vorlagengruppe weiterentwickelt.

Die Generalstaatsanwaltschaft erachtet die Anzahl an Weisungen als gut und nach wie vor übersichtlich. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte beurteilen deren Anzahl und Nutzen differenzierter. Gewisse fachliche Weisungen sind nach ihrer Ansicht durchaus sinnvoll, andere Vorgaben eher bemühend (z.B. zur Corporate Identity und zu den Vorlagen). Zusätzlich zu den Weisungen der Generalstaatsanwaltschaft erlassen die leitenden Staatsanwälte in unterschiedlichem Umfang ebenfalls noch Weisungen. Generell ergibt sich der Eindruck, dass die Regulierungsdichte vor der Reform geringer gewesen ist und die sich Anzahl der Weisungen nach Auffassung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte am oberen Rand des Sinnvollen bewegt. Die ehemaligen Untersuchungsrichterämter mussten sich ebenfalls an Kreisschreiben des Obergerichts halten. Diese Kreisschreiben wurden grösstenteils in Weisungen und Richtlinien der Staatsanwaltschaft überführt. In diesem Sinne hat aus Sicht der Generalstaatsanwaltschaft die Regulierungsdichte nicht wesentlich zugenommen.

5.1.3 Schlussfolgerungen

- Das Staatsanwaltschaftsmodell hat sich gut bewährt, die Mitarbeitenden haben ihre neuen Rollen gefunden und die hierarchische Führungsstruktur hat sich etabliert. Die Staatsanwaltschaft funktioniert insgesamt sehr gut. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass Veränderungen an der Behördenstruktur als Ganzes notwendig wären. Innerhalb dieser Struktur sind die neu geschaffenen Stufen (Junior, Master, Senior) innerhalb der Kanzleien der regionalen Staatsanwaltschaften bzw. die Zuordnung der einzelnen Kanzleimitarbeitenden zu diesen Stufen zu überdenken. Insbesondere an kleineren Standorten erweisen sie sich als nicht praktikabel und scheinen einer optimalen Aufgabenteilung in der Kanzlei hinderlich zu sein.
- Die Zuständigkeiten zwischen den regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften sind mittlerweile geklärt. Es hat tendenziell eine Aufgabenverlagerung hin zu den kantonalen Staatsanwaltschaften stattgefunden, was angesichts deren Spezialisierung sinnvoll ist. In kleineren Bereichen wären allenfalls Aufgabenverlagerungen von der Generalstaatsanwaltschaft zu den regionalen Staatsanwaltschaften möglich und erwünscht, jedoch nicht vordringlich.
- Die Kommunikation innerhalb der Staatsanwaltschaft funktioniert gut. Die dafür notwendigen Gefässe stehen zur Verfügung. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte fühlen sich ausreichend informiert. Durch die Vergrösserung der Staatsanwaltschaft haben sich auch die Kommunikationswege verändert, wobei auch die Distanz zur Generalstaatsanwaltschaft grösser wurde. Daran müssen sich die Mitarbeitenden teilweise noch gewöhnen und ihr Kommunikationsverhalten danach ausrichten.

- Arbeitsinstrumente und Weisungen sind in verschiedenen Bereichen vorhanden. Dabei konnte festgestellt werden, dass eine Tendenz besteht, zu viele interne Anweisungen zu erlassen, sodass sich die Akteure im Alltag damit nicht mehr zurechtfinden bzw. dadurch ihre Tätigkeit erschwert statt erleichtert wird.

5.2 Jugendanwaltsmodell

5.2.1 Einleitung

Mit der Justizreform II hat der Kanton Bern einen Wechsel **vom Jugendrichter- zum Jugendanwaltsmodell** vorgenommen. Der Entscheid für das Jugendanwaltsmodell fiel relativ spät und wurde nebst der EMRK-Konformität wie folgt begründet: «Das Strafprozessrecht der Erwachsenen und Jugendlichen wird konzeptionell angeglichen; damit verbunden ist auch eine Angleichung der Organisationsstrukturen in diesen Bereichen und gewisse Synergiewirkungen. Es entsteht eine einheitliche, stimmige Strafrechtsordnung für Erwachsene und Jugendliche im Kanton, welche auch die im Jugendbereich noch bestehende Personalunion beseitigt. Das Jugendanwaltsmodell lehnt sich konsequent an das Staatsanwaltschaftsmodell der StPO an und ist mit diesem vollständig kompatibel».²⁶

Mit der Einführung des Jugendanwaltsmodells wurde eine **kantonale Jugendanwaltschaft mit Dienststellen** nebst einem **Jugendgericht** geschaffen. Begrifflich gilt es klarzustellen, dass es sich um ein **Jugendstaatsanwaltschaftsmodell** handelt; dies zur Vermeidung von Missverständnissen in Bezug auf einen *Jugendanwalt* als Strafverteidiger des jugendlichen Straftäters. Aufgrund des geringen Mengengerüsts wurde entschieden, nur ein Jugendgericht für das ganze Kantonsgebiet einzurichten:

- Gemäss Art. 91 Abs. 1 lit. c GSOG ist die **Jugendanwaltschaft** Teil der Staatsanwaltschaft. Die Personalunion wird beseitigt, wie dies im Erwachsenenstrafrecht längst geschehen ist (Art. 6 EMRK). D.h. die Kompetenz der Jugendstaatsanwälte ist auf die Durchführung des Untersuchungs- und des Vollzugsverfahrens beschränkt und beinhaltet - von der Strafbefehlskompetenz abgesehen - keine urteilende Funktion mehr. Damit erfolgt die konzeptionelle Angleichung an die Strafprozessordnung für Erwachsene unter Ermöglichung von Synergiewirkungen und Angleichung der Organisationsstrukturen.

Der Jugendanwalt stellt beim Jugendanwaltsmodell bei der Strafuntersuchung den Sachverhalt und die persönlichen Verhältnisse des jugendlichen Straftäters fest, und er kann im Urteilsstadium bei leichteren Fällen einen Strafbefehl aussprechen. In den übrigen Fällen vertritt er die Anklage vor dem Jugendgericht, wenn dieses gemäss Art. 34 Abs. 1 JStPO zur Beurteilung des Jugendlichen zuständig ist.

- Für das ganze Kantonsgebiet besteht ein **Jugendgericht** am Sitz des Regionalgerichts Bern-Mittelland, welches sich nebst der Präsidentin oder dem Präsidenten aus Fachrichterrinnen und Fachrichtern zusammensetzt (Art. 67 GSOG). Die Jugendanwaltschaft verfügt über Dienststellen mit Sozialdiensten in den vier Gerichtsregionen. Die Dienststelle Berner Jura-Seeland führt eine Aussenstelle im Berner Jura (Art. 91 Abs. 2 GSOG). Jede regionale Jugendanwaltschaft verfügt über eine Dienststellenleiterin oder einen Dienststellenleiter. Diese

²⁶ Regierungsrat des Kantons Bern (2008), Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zum Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, S. 28.

sind nebst der eigenen Fallführung unter anderem für die Organisation der Dienststellen zuständig.²⁷ Die kantonale Jugendanwaltschaft wird von der leitenden Jugendanwältin oder dem leitenden Jugendanwalt geführt. Diese Person ist von Gesetzes wegen verantwortlich für die fachgerechte und effiziente Strafverfolgung im Zuständigkeitsbereich der Jugendanwaltschaft.²⁸

Im Zentrum der Evaluation steht, ob das Jugendanwaltschaftsmodell umgesetzt, praktikabel und zweckmässig ist und ob die Fallbearbeitung durch das Jugendgericht effizient erfolgt.

Dazu wurden in erster Linie die Leiterin des Jugendgerichts und der Jugendanwaltschaft sowie die Leiter der Dienststellen der Jugendanwaltschaft und die Generalstaatsanwaltschaft befragt.

5.2.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Umsetzung, Praktikabilität und Zweckmässigkeit des Jugendanwaltschaftsmodells

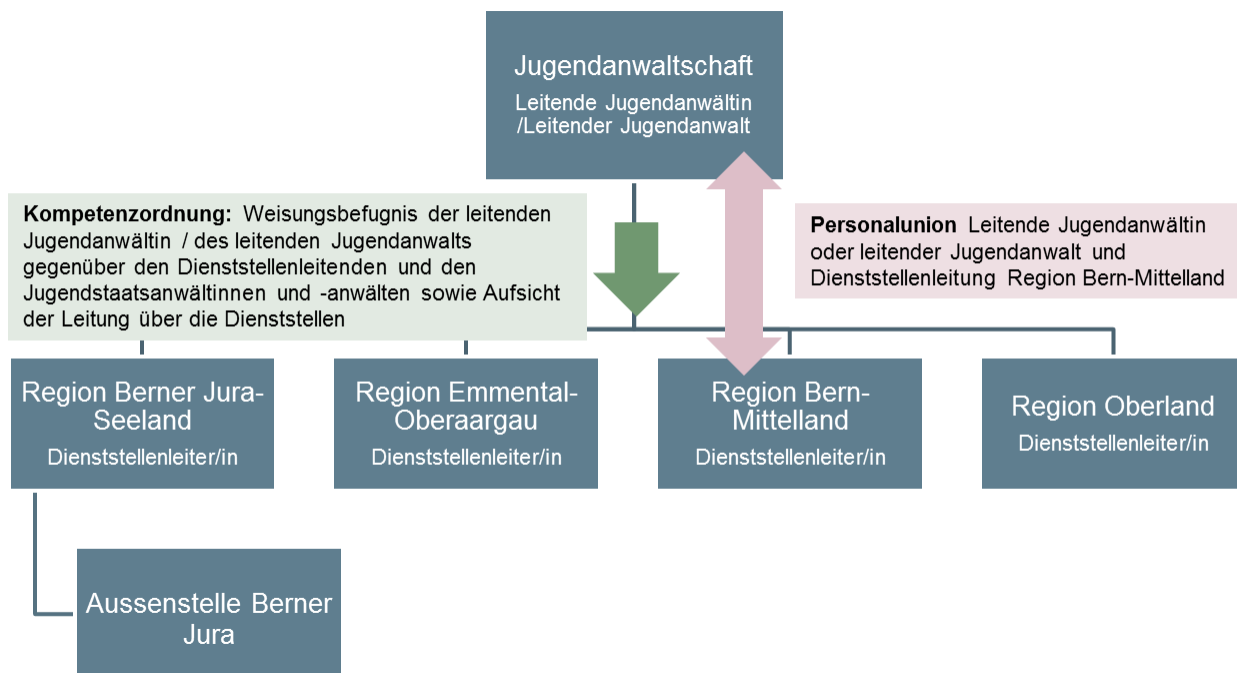
Zum Jugendanwaltschaftsmodell als solches besteht überwiegend der Eindruck, dass sich dieses eingespielt hat und funktioniert. Es konnte jedoch festgestellt werden, dass sich die Begeisterung für den Modellwechsel in Grenzen hält. Insbesondere wurde dieser nicht von allen befragten Akteuren als notwendig erachtet. Unter allen im Rahmen der Reform erfolgten Änderungen in der Behördenstruktur wird die Umstellung bei der Jugendanwaltschaft am kritischsten und wenigsten gewinnbringend beurteilt. Namentlich verlaufe das Alltagsgeschäft weitgehend identisch wie vor der Reform. Zusätzliche Richtlinien und Weisungen seitens der Staats- und Jugendanwaltschaft würden jedoch die Gefahr mit sich bringen, sich vom Jugendstrafrecht zu entfernen. Vereinzelt wird bemängelt, dass mit dem Modellwechsel die vorhanden gewesene konzentrierte Professionalität und Erfahrung bei den Jugendrichtern aufgegeben und damit gleichzeitig ein Teil der Jugendrechtspflege eingebüsst wurde. Das neue System sei nicht effizienter.

Innerhalb der kantonalen Jugendanwaltschaft besteht ein gewisses Unbehagen gegenüber der Organisations- und Führungsstruktur, und zwar auf zwei Ebenen: Erstens bezüglich der Kompetenzordnung zwischen der leitenden Jugendanwältin oder dem leitenden Jugendanwalt und den Dienststellenleitenden und zweitens bezüglich der Doppelfunktion der leitenden Jugendanwältin oder des leitenden Jugendanwalts als gleichzeitige Dienststellenleiterin resp. Dienststellenleiter. Diese beiden in der Struktur begründeten Konflikte sind im folgenden Organigramm illustriert.

²⁷ Art. 14 Geschäftsreglement der kantonalen Staatsanwaltschaft für Jugendstrafsachen

²⁸ Art. 12 Geschäftsreglement der kantonalen Staatsanwaltschaft für Jugendstrafsachen

Abbildung 5-3: Organigramm Jugendanwaltschaft



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf dem Organigramm der Jugendanwaltschaft (<http://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/staatsanwaltschaft/organigramm.html>)

Kompetenzordnung

Von Seiten der Dienststellen wird moniert, dass die Kompetenzverteilung zwischen der Leitung Jugendanwaltschaft und den Dienststellenleitenden zwar mittlerweile aufgegleist und geklärt sei, wobei die systembedingte Organisations- und Führungsstruktur noch nicht vollständig befriedigend ist. Insbesondere wird bemängelt, dass die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte durch die leitende Jugendanwältin oder den leitenden Jugendanwalt geführt werden, welche(r) sich nicht an demselben Standort befindet. So hat die Leitung Jugendanwaltschaft gegenüber den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten Weisungsbefugnisse, wohingegen die Dienststellenleitenden gegenüber den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten an ihrem Standort über keine Weisungsrechte verfügen.

Dementsprechend ist auch die Durchführung der Mitarbeitergespräche geregelt²⁹:

- Die Leitung der Jugendanwaltschaft führt die Mitarbeitergespräche mit den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten sowie mit der Assistentin oder dem Assistenten der leitenden Jugendanwältin oder des leitenden Jugendanwaltes.

²⁹ Art. 10 Geschäftsreglement der kantonalen Staatsanwaltschaft für Jugendstrafsachen

- Die Leitung der Dienststelle oder ihre Stellvertretung führt die Gespräche mit den nichtjuristischen Mitarbeitenden.

Das Mitarbeitergespräch mit der leitenden Jugendanwältin oder dem leitenden Jugendanwalt führt die Generalstaatsanwaltschaft.³⁰

Diese Führungsstruktur ist gemäss den Dienststellenleitenden auch den lokalen Ansprechpartnern nicht intuitiv klar. Diese würden zum Teil davon ausgehen, dass die Dienststellen der Jugendanwaltschaft organisatorisch gleichgestellt sind wie die regionalen Staatsanwaltschaften.

Personalunion Leitung Jugendanwaltschaft und Dienststellenleitung

Die Leitung der kantonalen Jugendanwaltschaft führt auch gleichzeitig eine Dienststelle. Aktuell ist dies die Dienststelle Bern-Mittelland, was aber nicht zwingend so vorgesehen ist. Bei den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten der betreffenden Dienststelle kann diese Personalunion zu Verunsicherungen führen. Konkret können Missverständnisse bei der Rolle der Vorgesetzten entstehen, da jeweils nicht klar ist, ob die vorgesetzte Person in ihrer Funktion als Dienststellenleiterin respektive Dienststellenleiter oder als Leitung der Jugendanwaltschaft agiert.

Zudem besteht das Risiko, dass die Aufgaben zur Leitung der kantonalen Jugendanwaltschaft einen Grossteil der zeitlichen Ressourcen der Dienststellenleiterin respektive des Dienststellenleiters absorbiert, und daher kaum Kapazitäten zur Verfügung stehen, die Dienststelle zu leiten und die angedachte Fallbearbeitung zu erledigen.

Dies führe bei der Stellvertretung der Dienststelle potenziell zu einer Mehrbelastung an Führungsaufgaben und bei den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten zu einer grösseren Fallbelastung. Gemäss der Leitung der kantonalen Jugendanwaltschaft werden 80 Prozent des Pensums zur Leitung der kantonalen Jugendanwaltschaft und nur 20 Prozent zur Erledigung von Fällen eingesetzt.³¹ Gewisse Führungsaufgaben hat die aktuell eingesetzte Dienststellenleiterin Bern-Mittelland auch delegiert. So ist eine Stellvertreterin Ansprechperson für die Assistentinnen und Assistenten und sie führt mit ihnen auch die Mitarbeitergespräche durch.

Modellalternativen

Angesichts der geäusserten Vorbehalte gegenüber der Organisations- und Führungsstruktur bei der Jugendanwaltschaft und aufgrund der innerhalb der Justiz (Gerichte und Staatsanwaltschaft) einzigartigen Ausgestaltung mit regionalen Dienststellen, wurden mit der Jugendanwaltschaft im Rahmen der Evaluation folgende Modellalternativen diskutiert³²:

³⁰ Art. 15 Abs. 2 des Geschäftsreglements der Generalstaatsanwaltschaft (GR GSA)

³¹ Die leitenden Jugendstaatsanwälte sind gleichermassen wie die ihnen zugeordneten Jugendstaatsanwälte befugt, Fälle zu alleinigen Bearbeitung an sich zu ziehen oder ein Team für die Fallbearbeitung zu bilden (Art. 93 GSOG).

³² Eine weitere Option, die Dienststellen zu selbständigen regionalen Jugendanwaltschaften – ähnlich den regionalen Staatsanwaltschaften – aufzuwerten wurde nicht diskutiert, da dies aufgrund der kleinen Grösse der Dienststellen nicht als zweckmässig erachtet wird.

- **Zusammenführung von Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft und somit Integration der Dienststellen der Jugendanwaltschaft in die regionalen Staatsanwaltschaften:** Eine derartige Zusammenführung wurde sowohl von der Jugendanwaltschaft als auch vom Jugendgericht sowie teilweise auch von regionalen Staatsanwaltschaften kritisch beurteilt. Die Jugendanwaltschaft habe mit Bezug auf das Jugendstrafrecht die gleiche Stellung wie andere kantonale Staatsanwaltschaften mit ihren jeweiligen fachlichen Spezialgebieten (Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte, Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben). Zudem bestehen Befürchtungen, dass dadurch das materiell und prozessual vom Erwachsenenstrafrecht wesentlich abweichende Jugendstrafrecht aufgegeben würde und es zu einer Vermischung mit dem Erwachsenenstrafrecht komme.
- **Zentralisierung zu einer kantonalen Jugendanwaltschaft ohne Dienststellen:** Regionale Partnerschaften seien wichtig, da das Jugendstrafrecht vor Ort umgesetzt resp. angewandt werden soll. So verfügt jede Dienststelle auch über einen eigenen Sozialdienst, der für den Vollzug zuständig ist. Im Zentrum stehen die Integration, der Schutz und die Erziehung der jugendlichen Straftäterinnen und Straftäter. Eine Zentralisierung ist daher aus Sicht der Jugendanwaltschaft nicht sinnvoll. Vorteile einer Zentralisierung sind zwar in der Vereinfachung zur Leitung der Jugendanwaltschaft, einer grösseren Einheitlichkeit und in personellen Einsparungen zu sehen. Diese Vorteile würden aber die Nachteile nicht aufwiegen.

Demzufolge wird sowohl von Seiten der Jugendanwaltschaft als auch vom Jugendgericht der Status quo mit regionale Dienststellen begrüsst.

Fallbearbeitung durch das Jugendgericht

Nebst dem Funktionieren der Jugendanwaltschaft ist auch die Fallbearbeitung durch das neu geschaffene Jugendgericht Diskussionsthema. Die Verfahrensdauer hätte bei Fällen, in welchen das Jugendgericht beteiligt ist, seit der Reform leicht zugenommen. Die längeren Verfahren tangieren die Jugendanwaltschaft jedoch nicht nachteilig, da in der Regel bereits vor dem gerichtlichen Entscheid vorsorgliche Massnahmen – in Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten – getroffen werden.

Bei der quantitativen Belastung des neuen Jugendgerichts wurde ursprünglich von einer grösseren Fallzahl ausgegangen. Von den durch die Jugendanwaltschaft behandelten Fällen gelangt nur ein kleiner Teil (ca. ein bis zwei Prozent) ans Jugendgericht. Die übrigen Geschäfte werden im Strafbefehlsverfahren erledigt. Welche Fälle zwingend ans Jugendgericht gelangen müssen, ist in der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (JStPO, SR 312.1) geregelt.³³

Bei der Beurteilung von Massnahmen ist das Jugendgericht noch nie vom Antrag der Jugendanwaltschaft abgewichen. Von den Dienststellenleitenden wird das noch notwendige Vortragen des Falls vor Jugendgericht vereinzelt als formelle «Alibi-Übung» betrachtet.

Die Frage nach der selbständigen organisatorischen Stellung der Jugendgerichtsbarkeit innerhalb der Strafgerichtsbarkeit wird in Kapitel 4.4 behandelt.

³³ Art. 34 Abs. 1 JStPO: Das Jugendgericht beurteilt als erste Instanz alle Straftaten für die in Frage kommt: a) eine Unterbringung, b) eine Busse von mehr als 1000 Franken, c) ein Freiheitsentzug von mehr als drei Monaten.

5.2.3 Schlussfolgerungen

- Mit dem Entscheid für ein Jugendanwaltsmodell wurden neu ein kantonales Jugendgericht und die kantonale Jugendanwaltschaft mit regionalen Dienststellen geschaffen. Das Modell als solches ist vollständig umgesetzt.
- Ehemalige Jugendgerichtspräsidenten sind heute teilweise Dienststellenleiter der Jugendanwaltschaft. Im Vergleich zu ihrer früheren Leitungsfunktion (jedes Jugendgericht hatte eine Amtsleitung) haben sie an Kompetenzen und Renommee eingebüsst. Vor diesem Hintergrund wird der Modellwechsel, wenn auch ohne Begeisterung akzeptiert.
- Bei der Ausgestaltung der Jugendanwaltschaft wurde eine Kompromisslösung gewählt. Die Jugendanwaltschaft ist eine kantonal zuständige Behörde, aber mit regionalen Dienststellen organisiert. Dieses Konstrukt ist innerhalb der aktuellen Justizorganisation einmalig. Ansonsten bestehen kantonale Behörden ohne Dienststellen (z.B. Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben) oder dann selbständige regionale Einheiten (z.B. regionale Staatsanwaltschaften). Das aktuelle Modell funktioniert zur Fallbearbeitung, bringt jedoch in Bezug auf Führungsaufgaben verschiedene Herausforderungen mit sich, vor allem Folgende:
 - **Kompetenzordnung** zwischen der Leitung Jugendanwaltschaft und den Dienststellenleitern. Es wäre zu prüfen, ob die Kompetenzen der Dienststellenleitenden punktuell erweitert werden könnten, z.B. Einbezug bei der Führung der Mitarbeitergespräche.
 - **Personalunion**: Angesichts der offenkundigen Belastung durch Leitungsaufgaben sowie einer Verflechtung von Vorgesetztenfunktionen ist zu prüfen, wie die aktuell bestehende Personalunion aufgehoben und inskünftig vermieden werden kann, indem eine klare Trennung zwischen der Leitung der kantonalen Jugendanwaltschaft und der Leitung der Dienststellen gewährleistet wird. Somit würden für sämtliche Dienststellen gleiche Rahmenbedingungen zur Erledigung ihrer Aufgaben geschaffen.
- Es gibt sowohl für die Ausgestaltung als kantonal zuständige Behörde als auch für die regionale Verankerung durch Dienststellen gute Gründe. Eine Umstrukturierung müsste gut überlegt und nicht vorschnell angegangen werden. Jedoch sollte das Zusammenspiel zwischen regionaler Struktur und kantonaler Führung mittelfristig überprüft und allenfalls in die eine oder andere Richtung (stärkere Zentralisierung / stärkere Regionalisierung) angepasst werden, wobei aus Effizienzgesichtspunkten eine Zentralisierung im Vordergrund stehen würde.

6 Effizienz

6.1 Einleitung

Die Justizreform enthält verschiedene Elemente, die auf eine effiziente Ausgestaltung von Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft abzielen.

- **Straffung der Organisationsstrukturen/Reduktion der Gerichtskreise:** Mit Annahme der Abstimmungsvorlage über die Reform der dezentralen Verwaltung und der Justizreform am 24. September 2006 haben die Stimmberechtigten die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, um anstelle der 13 Gerichtskreise 4 Gerichtsregionen mit einer Zweigstelle im Berner Jura zu schaffen (Oberland, Mittelland, Seeland, Emmental/Oberaargau).
- **Neustrukturierung der Staatsanwaltschaft:** Die Umsetzung der StPO im Kanton Bern führte bei der Staatsanwaltschaft zu einer erheblichen Ausweitung der Zuständigkeiten und damit zu einer erheblichen Stellenzunahme. Die Tätigkeit der Untersuchungsrichterinnen und -richter wurde in die Staatsanwaltschaft integriert, was zu einer entsprechenden Reduktion des Stellenetats bei den altrechtlichen Kreisgerichten führte (heute Regionalgerichte). Die Staatsanwaltschaft war bereits vor der Reform in regionale Staatsanwaltschaften aufgeteilt. Diese Regionen sind nun geografisch identisch mit den 4 Gerichtsregionen und im Wesentlichen (mit Ausnahme von Seeland und Berner Jura) auch mit den Verwaltungsregionen. Bei der kantonalen Staatsanwaltschaft wurde der Aufgabenkreis erweitert, damit das dort vorhandene Fachwissen effizienter eingesetzt werden kann.
- Einführung einer **zweistufigen Organisation der Zwangsmassnahmengerichte**
- **Verwirklichung von NEF-Elementen³⁴:** Steuerung von Finanzen und Leistungen: Art. 9-12 GSOG, mit Verweis auf das FLG [BSG 620.0]; Anwendung der Grundsätze der Führungsorientierung, der Leistungsorientierung sowie der Kostenorientierung, inkl. Ressourcenvereinbarungen.³⁵ Das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Generalstaatsanwaltschaft schliessen mit den unter ihrer Aufsicht stehenden Behörden jährlich Ressourcenvereinbarungen ab (Art. 14 GSOG).

Zur Modernisierung der Führung gehört nebst der Einführung von NEF-Elementen auch die Einführung geeigneter Führungsstrukturen (Geschäftsleitungsmodell, vgl. dazu Evaluationsthema «Organisationstruktur der obersten Gerichte» in Kapitel 4.2), das Bilden von Produktgruppen (vgl. Evaluationsthema «NEF» in Kapitel 8.2) sowie die **Zusammenarbeit zwischen den Gerichtsbehörden**.

Im Folgenden wird auf die Effizienz in der Struktur der Justizbehörden fokussiert. Das Thema Effizienz wird konkret auf zwei Ebenen betrachtet:

³⁴ Die Evaluation der Produktstruktur ist Bestandteil des Evaluationsthemas «NEF». Die Elemente Selbstverwaltung und Budgetantragsrecht werden unter dem Evaluationsthema «Institutionelle Unabhängigkeit» behandelt.

³⁵ Die verfassungsmässig garantierte Unabhängigkeit der Gerichte erlaubt keinen Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen den Gerichtsbehörden und dem Grossen Rat oder dem Regierungsrat. Auch sind dabei die Grundsätze der Wirkungsorientierung und der Erlösorientierung nicht anwendbar.

- **Effizienz der einzelnen Behörden:** Wie sind die Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaften organisiert? Trägt diese Organisationsstruktur zu einer effizienten und zweckmässigen Fallbearbeitung bei? Darunter fällt auch die räumliche Organisation (Anzahl Gerichtskreise).
- **Effizienz der Gesamtorganisation:** Nur die Organisationsstruktur innerhalb der einzelnen Behörden zu betrachten, greift zu kurz. Zur Beurteilung der Effizienz muss auch das Zusammenspiel der verschiedenen Behörden und der Hierarchiestufen betrachtet werden. Entscheidendes Gewicht wird dabei auf das Verhältnis zwischen der Justizleitung, den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft gelegt. Die Effizienz im Zusammenspiel mit der kantonalen Verwaltung wird in Kapitel 8.2 behandelt.

Das Thema Effizienz wurde mit allen befragten Akteuren in unterschiedlichem Detaillierungsgrad angesprochen.

6.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Effizienz der Gerichtsbehörden

Die einzelnen kantonal und regional zuständigen Gerichtsbehörden ermöglichen in ihren jeweiligen aktuellen Strukturen nach Ansicht der Geschäftsleitenden resp. Vorsitzenden eine effiziente und zweckmässige Fallbearbeitung. Im Detail wird die Reform aus Effizienzgesichtspunkten von den Gesprächsteilnehmenden wie folgt beurteilt:

- **Reduktion der Gerichtskreise:** Die Reduktion der Gerichtskreise war der Effizienz sowohl zuträglich als auch hinderlich. Einerseits ist damit die Flexibilität im Personaleinsatz erhöht (u.a. regionale «Gerichtsschreiber-Pools») und die fachliche Spezialisierung verstärkt worden. Andererseits sind die grösseren Einheiten schwerfälliger geworden; so hat namentlich der koordinative und administrative Aufwand zugenommen und sind die Kommunikationswege länger geworden (vgl. dazu auch Kapitel 4.4.2). Die Zusammenlegung der Gerichtskreise auf dieselben vier Regionen wie die regionale Aufteilung der Staatsanwaltschaft führt zu kongruenten örtlichen Zuständigkeiten und hat überdies den Vorteil, dass die Regionalgerichte und die Staatsanwaltschaft mit Ausnahme der Region Seeland (Biel) je im selben Gebäude einquartiert sind, was die Zusammenarbeit erleichtert. Die analog geregelte regionale Struktur der Zwangsmassnahmengerichte bringt zudem Zeitersparnisse aufgrund von kürzeren Wegen von der einen zur anderen miteinander zusammenarbeitenden Behörde mit sich. Die Schaffung grösserer Einheiten hat auch eine thematische Spezialisierung der Richterinnen und Richter ermöglicht. Gemäss dem Bernischen Anwaltsverband wurde dieses Effizienzpotenzial noch nicht vollständig ausgeschöpft und sind die Richterinnen und Richter an den Regionalgerichten nach wie vor mehrheitlich breit tätig (Zivil- und Strafrecht). Dies erfordert bei den unterschiedlich gelagerten Fällen eine entsprechende Einarbeitungszeit.
- **Kantonal zuständigen Gerichte:** Die Schaffung von kantonal zuständigen Gerichten wird positiv beurteilt. Diese Struktur hat sich fachlich bewährt. Die thematische Spezialisierung ermöglicht insbesondere eine effiziente Fallbearbeitung (vgl. Kapitel 4.4.2)

- **Schlichtungsbehörden:** Die Schlichtungsbehörden haben sich bewährt. Mit ihnen wurde je eine einzige regionale Behörde (One Single Point) geschaffen, welche für sämtliche miet-, arbeits- und übrige zivilrechtliche Streitigkeiten zuständig ist, welche bundesrechtlich einer Schlichtungspflicht unterliegen (Art. 197 ff. ZPO, SR 272).
- **Zwangsmassnahmengericht:** Das aktuelle System ist nicht mit demjenigen vor der Reform vergleichbar, so dass bezüglich Effizienz keine Aussage dazu gemacht werden kann. Bei den regionalen Zwangsmassnahmengerichten ist man jedenfalls froh, dass mit der Schaffung eines kantonal zuständigen Zwangsmassnahmengerichts ein spezialisierter Akteur Fälle mit besonderen – vorab technischen/infrastrukturellen – Herausforderungen (z.B. geheimen Überwachungsmassnahmen oder fremdenpolizeiliche Haft) übernehmen und diese effizient bearbeiten kann.

Effizienz der Staatsanwaltschaft

Bei der Staatsanwaltschaft haben verschiedene Änderungen – namentlich der Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell und die damit verbundene Abschaffung der Untersuchungsrichter – zu Veränderungen bei der Fallbearbeitung geführt. Generell ist es schwierig, die Auswirkungen der Reform auf die Fallbearbeitung abzuschätzen, da gleichzeitig mit der Reform auch die gesamtschweizerisch einheitliche Strafprozessordnung in Kraft getreten ist. Durch die Regelungen in der neuen StPO sind gemäss den Gesprächspartnern die Verfahren generell aufwändiger, komplexer und formeller geworden. Die Abwicklung der Verfahren und Abläufe innerhalb des nunmehr bundesrechtlich vorgegebenen Rahmens erfolgt jedoch effizient. So sind die befragten Akteure mehrheitlich der Meinung, dass sich der Modellwechsel positiv auf die Effizienz innerhalb der Staatsanwaltschaft ausgewirkt hat.

Der Wegfall im Handwechsel eines Falles von den Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern zu den Staatsanwältinnen Staatsanwälten im Zeitpunkt der Anklageerhebung wird als wesentlicher Effizienzgewinn gewertet, weil sich nicht mehr zwei Personen hintereinander in denselben Fall einarbeiten müssen. Gleichzeitig hat das neue Modell zu einer Qualitätssteigerung geführt, indem sich die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bereits bei der Untersuchung sich darüber bewusst sind, dass sie die Anklage zu vertreten haben werden. Ein Handwechsel erfolgt weiterhin dann, wenn ein Verfahren durch Ergreifen eines Rechtsmittels vor die obere Instanz gelangt. Im Rechtsmittelverfahren übernimmt grundsätzlich die Generalstaatsanwaltschaft die Anklage. Das damit verbundene Vier-Augen-Prinzip hat gemäss der Generalstaatsanwaltschaft den Vorteil, dass sie sich einen Überblick über die wegweisende Gerichtspraxis verschaffen und diese gezielt auch beeinflussen könne. Der Handwechsel biete im Übrigen auch den Vorteil einer neuen, unbefangenen Herangehensweise an den Fall. Demgegenüber ist ein Verlust an Wissen sowie die Einbusse von Effizienz zufolge Einarbeitungsaufwand in Kauf zu nehmen. Freilich wünschen sich die regionalen Staatsanwaltschaften, inskünftig bei Beschwerdeverfahren auf den Handwechsel zu verzichten (vorne Kapitel 5.1.2), was die Effizienz weiter steigern würde.

Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft konnten durch ihre erweiterte Strafbefehlskompetenz sowie der ihr zur Verfügung stehende Möglichkeit zur Durchführung von abgekürzten Verfahren die Gerichte deutlich entlastet werden.³⁶

Jugendanwaltschaft

Die administrativen Anforderungen haben auch im Jugendstrafbereich nach Einschätzung der befragten Akteure spürbar zugenommen. Durch die Schaffung einer zusätzlichen Behörde ist das Verfahren aufwändiger und tendenziell teurer geworden. Die Zuständigkeiten der Jugendgerichte vor der Reform wurden nunmehr auf zwei verschiedene Behörden aufgeteilt – die Jugendanwaltschaft und die Jugendgerichte – welche zudem über je eigene Leitungsgremien verfügen. Das Verfahren ist ausserdem auch aufwändiger geworden, indem sich das Jugendgericht über die Voruntersuchungen zunächst mittels Aktenstudium Kenntnis verschaffen und sich alsdann in den Fall einarbeiten muss.

Schliesslich ist die Dauer der Verfahren, in Fällen wo das Jugendgericht involviert ist, tendenziell länger geworden. Die längeren Verfahren tangieren die Jugendanwaltschaft jedoch, wie bereits in Kapitel 5.2.2 erwähnt, nicht nachteilig, da in der Regel bereits vor dem gerichtlichen Entscheid vorsorgliche Massnahmen – in Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten – getroffen werden. Die Verfahrensdauer ist gesetzlich nicht geregelt. Jedoch besteht die Vorgabe der Generalstaatsanwaltschaft, dass für Fälle, die länger als 300 Tage pendent sind, eine Fallplanung im Sinne einer besonderen Beobachtung vorzunehmen ist. Eine kürzere Frist wäre aus Sicht der Leitung der Jugendanwaltschaft nicht sinnvoll, da die Abklärungen Zeit erfordern und teilweise auch externe Faktoren (z.B. Erstellung eines Gutachtens) die Verfahrensdauer bestimmen.

Effizienz der Gesamtorganisation der Justizbehörden

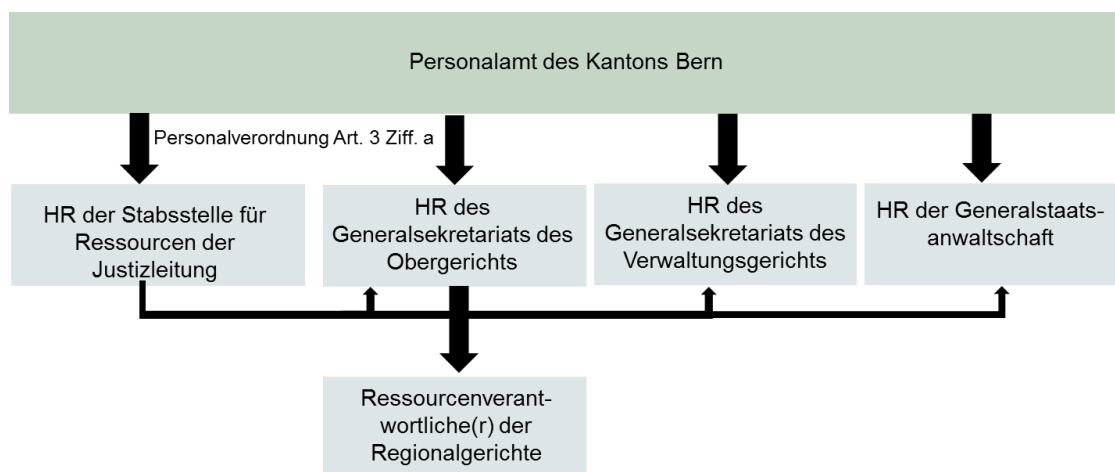
Auch mit Blick auf die Organisation der Justizbehörden als Ganzes ist gestützt auf die Gesprächsergebnisse vorab festzuhalten, dass mit der Einführung der Eidgenössischen Prozessordnungen teilweise verfahrensrechtliche Anforderungen gestellt wurden, welche unabhängig von der kantonalen Umsetzung – sprich der zu evaluierenden Justizreform – in administrativer Hinsicht zu grösserem Aufwand geführt haben.

Abgesehen davon wurde von einer Vielzahl der Gesprächspartner aus organisatorischer Perspektive auf die **Stabsstellen** hingewiesen. Durch die Reform wurden innerhalb der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbehörden die Führungsstrukturen angepasst und die Stabsstellen tendenziell ausgebaut. Gleichzeitig kam mit der Justizleitung ein weiterer Akteur hinzu, welcher über eine eigene Stabsstelle für Ressourcen mit Aufgaben in den Bereichen Personal, Finanzen und Informatik verfügt. Die Vielzahl und der Ausbau der Stabsfunktionen werden sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Justiz kritisch beurteilt. Beim Justizpersonal besteht teilweise der Eindruck, dass zunehmend Ressourcen in Stabsfunktionen fliessen, anstatt dem Kerngeschäft zur Verfügung zu stehen. Dabei wird vorwiegend auf den Personalbereich verwiesen (vgl. dazu

³⁶ Dass diese erweiterten, massgeblichen Kompetenzen der Staatsanwaltschaft teilweise in der Rechtswissenschaft und von den Medien kritisch beurteilt werden, ist nicht Gegenstand dieser Evaluation.

die folgende Abbildung). Demgegenüber verweisen die Justizleitung, die Stabsstelle für Ressourcen und die Generalsekretariate auf die zusätzlich übernommenen, teilweise auch ehemals bei der Kantonsverwaltung, namentlich beim Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA) der JGK angesiedelten Aufgaben, z.B. die Übernahme des operativen Rechnungswesens.

Abbildung 6-1: Akteure mit Funktionen im Personalwesen am Beispiel des Obergerichts



Bemerkung: Akteure der Justiz (blau), Akteur der Kantonsverwaltung (grün)

Ineffizienzen im HR-Bereich sind bereits durch die Kompetenzordnungen in den rechtlichen Grundlagen angelegt. Gemäss Art. 3 Ziff. a der Personalverordnung verfügen die Produktgruppen im Personalbereich über dieselben Zuständigkeiten wie die Direktionen und haben somit relativ weitreichende Kompetenzen.³⁷ Dadurch bestehen innerhalb der Justiz drei parallele Strukturen, in welchen Vorgaben vom Personalamt (vgl. dazu Evaluationsthema «Verhältnis Verwaltung-Justiz» in Kapitel 8.2.2b) als auch strategische Leitlinien der Stabsstelle für Ressourcen umgesetzt werden. Diese bedeutet einerseits, dass das Personalamt nebst der Stabsstelle für Ressourcen innerhalb der Justiz mit den Produktgruppen drei weitere Ansprechpartner hat und andererseits, dass die Vorgaben der Stabsstelle je drei Mal behandelt und entsprechend den Bedürfnissen der Produktgruppen modifiziert werden.

Nebst der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung und dem Generalsekretariat des Obergerichts sind an den Regionalgerichten auch die Ressourcenverantwortlichen mit Personaladministration beschäftigt.

Diese Vielzahl von verschiedenen Akteuren führt mitunter zu Unklarheiten und Verunsicherung bezüglich Absender und Zweck von Informationen aus dem Personalwesen (HR). Trotz einem

³⁷ Art. 3 Ziff. a PV: «Wo im Nachfolgenden die Zuständigkeit der Direktionen und der Staatskanzlei gegeben ist, ist sie entsprechend gegeben für die Justizleitung für ihren eigenen Bereich, das Obergericht, das Verwaltungsgericht, die verwaltungsunabhängigen Verwaltungsjustizbehörden und die Generalstaatsanwaltschaft; vorbehalten bleibt eine ausdrückliche Zuweisung der Zuständigkeit ausschliesslich an die Justizleitung.»

Ausbau der Stabsstellen fühlt sich das geschäftsleitende Justizpersonal im administrativen Bereich nicht wesentlich entlastet, sondern im Gegenteil teilweise mit zusätzlichem administrativem Aufwand konfrontiert. Der Grund dafür liegt nach Ansicht der betroffenen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner darin, dass mehr respektive personell besser dotierte Stabsstelle mehr Vorgaben (Konzepte, Abläufe etc.) erstellen, welche alsdann zu beachten respektive umzusetzen sind, was wiederum mit einem entsprechenden Folgeaufwand für die ausführenden Stellen verbunden ist. Demgegenüber verweisen die Generalsekretariate auf die gestiegenen Anforderungen in der Justizverwaltung und die in der Gesamtverwaltung stattfindenden Professionalisierung auch im HR-Bereich und entsprechende kantonale Vorgaben, z.B. Absenzenmanagement.

Auf welcher Ebene Ineffizienzen im HR-Bereich entstehen, können die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner nicht abschliessend beurteilen, da ihnen zum Teil auch die Aufgaben der einzelnen Stellen nicht klar sind. Dabei liegt es nahe, anzunehmen, dass der grösste Nutzen jeweils in der am nächsten gelegenen Stelle gesehen wird. So begrüssen es die Vorsitzenden und Mitarbeitenden an den Regionalgerichten sehr, dass sie über eine Ressourcenverantwortliche / einen Ressourcenverantwortlichen vor Ort verfügen.

Betrachtet man die Anzahl Stabsstellen, kann festgestellt werden, dass innerhalb der Justiz rund 40 Vollzeitstellen mit Stabfunktionen betraut sind.³⁸ Dabei fällt der grösste Anteil auf das Obergericht (inkl. Regionalgerichte). Insgesamt machen die rund 40 Vollzeitstellen mit Stabfunktionen bei 676 Vollzeitäquivalenten in der Justiz gemäss Stellenplan 2014 (exkl. Praktikanten, Lernende und Reinigungspersonal) rund 6% am Gesamtstellenetat aus.

³⁸ Dieses Ergebnis basiert auf einer restriktiven Zahlenerhebung, indem auf die Anzahl Personen mit Tätigkeiten im Personal-, Finanz- und Informatik-Bereich fokussiert wurde. Weitere Aufgaben wie Hausdienst, Betreuung der Loge, etc. wurden nicht dazugezählt.

Abbildung 6-2: Anzahl Beschäftigte mit Stabfunktionen (HR, Finanzen)

Behörde	Anzahl Vollzeitstellen
– Zivil- und Strafgerichtsbarkeit	– 15.6 VZÄ
– Verwaltungsgerichtsbarkeit	– 2.7 VZÄ
– Staatsanwaltschaft	– 11.1 VZÄ
– Stabsstelle für Ressourcen der JL (ohne BUI und KOST)	– 10.9 VZÄ
– Justiz Total	– 40.3 VZÄ

Quelle: Selbstdeklaration des Obergerichts, Verwaltungsgerichts und der Generalstaatsanwaltschaft für das Stichjahr 2014.

Bemerkungen: Die Zahlen des Obergerichts umfassen auch die Regionalgerichte. In den Zahlen für das Jahr 2014 ist die Übernahme des operativen Finanz- und Rechnungswesens des OG von der JGK (ABA) stellenmässig noch nicht berücksichtigt. Gezählt wurden diejenigen Mitarbeitenden, welche sich hauptsächlich mit Finanzen, Rechnungs- oder Personalwesen befassen. Anteile von Mischfunktionen wurden nicht berücksichtigt.

Die Zahlen des Verwaltungsgerichts umfassen auch die Kommissionen, wobei nur die Steuerrekurskommission als einzige über Stellenprozente im Stabsbereich verfügt. Zudem erfährt ihre Administration partielle Unterstützung in den Bereichen Personal und Finanzen vom Generalsekretariat des Verwaltungsgerichts. Die Stabsaufgaben der übrigen Kommissionen werden vollumfänglich vom Generalsekretariat des Verwaltungsgerichts wahrgenommen.

Die Zahlen der Staatsanwaltschaft umfassen nebst jenen der Generalstaatsanwaltschaft auch die regionalen Staatsanwaltschaften und die Jugendanwaltschaft.

Aussenstellen in Moutier

Das Regionalgericht Berner Jura-Seeland, die regionale Schlichtungsbehörde, die regionale Staatsanwaltschaft, die Dienststelle Berner Jura-Seeland der Jugendanwaltschaft haben nebst dem Standort in Biel eine Aussenstelle in Moutier. Diese Aussenstellen in Moutier werden von den befragten Akteuren aus Effizienzgesichtspunkten kritisch betrachtet. Während sich der eine Teil der Gesprächspartner durch eine Zentralisierung in Biel eine effizientere Lösung verspricht, erachtet der andere Teil der Befragten einen umfassend eigenständigen Justizstandort im Berner Jura als die einzige effiziente Lösung. Es wird argumentiert, dass die Reibungsverluste an einem zweisprachigen Standort und entsprechend zwei verschiedenen Mentalitäten – wie in Biel – für das Funktionieren der Justiz zu gross seien. Weiter wurde verschiedentlich bemängelt, dass Weisungen oder Vorlagen oftmals nicht ins Französisch übersetzt werden, was zum einen als Diskriminierung der frankophonen Justiz wahrgenommen wird und zum andern am Standort Biel Zusatzaufwand für die Inhouse-Übersetzung auslöst.

6.3 Schlussfolgerungen

- Die gegenwärtige Organisation der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaften erlaubt grundsätzlich eine effiziente Fallbearbeitung. Die **Reduktion der Gerichtskreise** war effizienzfördernd, brachte im Gegenzug aufgrund der grösseren Einheiten aber zusätzlichen Aufwand mit sich, vorab in koordinativer Hinsicht.
- Die **kantonal zuständigen Gerichtsbehörden** funktionieren gut, und sowohl die Richter als auch die angestellten Mitarbeitenden fühlen sich wohl und können sich mit ihrem Betrieb iden-

tifizieren. Der aus Effizienzgesichtspunkten vorhandene Nachteil durch die tendenziell geringere Flexibilität im Personaleinsatz und der schwankenden Auslastung rechtfertigt keinen Modellwechsel (vgl. Kapitel 4.4.2).

Mit dem Wechsel zum **Jugendanwaltsmodell** wurde die Organisation im Jugendstrafbereich tendenziell schwerfälliger, indem in der Regel stets zwei verschiedene Behörden in ein Verfahren miteingebunden sind. Insofern wurden dadurch keine Effizienzgewinne realisiert. Jedoch ist hier zu beachten, dass dies mit dem Modellwechsel auch nicht beabsichtigt war, sondern das Ziel primär darin bestand, das Verfahren im Licht der rechtlichen Verfahrensgarantien entsprechend dem Erwachsenenstrafrecht anzugleichen.

- Aus einer Gesamtsicht heraus sind vor allem die Anzahl, das Aufgabenportfolio und dessen jeweilige Zuordnung auf die verschiedenen **Stabsstellen** kritisch zu überprüfen. Dies drängt sich aufgrund der aus den geführten Gesprächen zum Ausdruck gebrachten Kritik hinsichtlich deren Ausbau und der damit empfundenen Doppelspurigkeiten auf. Dabei kann festgestellt werden, dass diese Kritik breit geäußert wurde, d.h. von Vertretern aus allen Funktionen (Richterinnen und Richter, Administrativpersonal) und Hierarchiestufen. Gerade auch unter Berücksichtigung der Knappheit von Ressourcen ist klar zu definieren, welche Fragestellungen parallel von den jeweiligen Produktgruppen behandelt und individualisiert werden müssen und welche Leitlinien im Personalbereich von der Stabsstelle für Ressourcen für alle Produktgruppen einheitlich verbindlich sind.
- Die aktuelle Situation am **Standort der Region Berner Jura-Seeland** mit den Aussenstellen in Moutier wird als nicht effizient erachtet und sollte überprüft werden. Die Modellwahl ist jedoch letztlich ein politischer Entscheid. Zudem könnte auch Effizienzgesichtspunkte auch eine zentrale Übersetzungsstelle bei der Stabsstelle für Ressourcen geprüft werden.

7 Justizleitung

7.1 Einleitung

Die mit der Justizreform II eingeführte Selbstverwaltung der Justiz bedingt die Schaffung eines entsprechenden Führungs- und Koordinationsgremiums. Vor diesem Hintergrund wurde die Justizleitung als gemeinsames Organ von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft geschaffen, um die Vertretung der Justiz gegenüber dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Verwaltung zu ermöglichen, die der Justiz zur Verfügung stehenden Ressourcen sachgerecht zu allozieren und die Zusammenarbeit der Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden untereinander zu erleichtern.

Die Justizleitung ist gesetzlich als Koordinations- und nicht als Entscheidgremium ausgestaltet (Art. 18 Abs. 1 GSOG). Sie setzt sich zusammen aus den Präsidentinnen oder Präsidenten des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt (Art. 17 f. GSOG).

Die Justizleitung nimmt u.a. die folgenden *koordinativen* Aufgaben wahr (Art. 18 Abs. 1 GSOG):

- Sie ist Ansprechpartnerin des Grossen Rates und des Regierungsrates bei allen Fragen, die sowohl die Gerichtsbehörden als auch die Staatsanwaltschaft betreffen (lit. a).
- Sie erstellt den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan und den Geschäftsbericht der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (lit. b).
- Sie regelt die Ausgabenbefugnisse der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft im Rahmen der Vorschriften der Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (lit. d).
- Sie vertritt im Grossen Rat den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan, den Geschäfts- und den Tätigkeitsbericht und bezeichnet zu diesem Zweck eine Vertretung (lit. f).
- Sie kann mit Zustimmung der Justizkommission des Grossen Rates nachkreditpflichtige Abweichungen der im Voranschlag beschlossenen Saldi bewilligen, wenn diese eine Million Franken pro Produktgruppe nicht übersteigen (lit. h).
- Sie kann mit Zustimmung der Justizkommission des Grossen Rates bereits vor der Bewilligung eines Nachkredits Verpflichtungen eingehen, wenn ein Aufschub für den Kanton erhebliche nachteilige Folgen hätte (lit. i).
- Sie ist im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben verantwortlich für die strategischen Leitlinien in den Bereichen Personal-, Finanz- und Rechnungswesen sowie Informatikmanagement und führt darüber ein Controlling. Sie kann den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft entsprechende Weisungen erteilen sowie die notwendigen Reglemente erlassen (lit. k).
- Sie leitet die **Stabsstelle für Ressourcen**, regelt deren Organisation und Aufgaben durch Reglement und stellt deren Leitung sowie deren übriges Personal an (lit. l).

Die Justizleitung beschliesst schliesslich über neue einmalige Ausgaben bis eine Million Franken, neue wiederkehrende Ausgaben bis 200'000 Franken sowie gebundene Ausgaben (Art. 18 Abs. 2 GSOG).

Die Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung besorgt die Personaladministration, das Finanz- und Rechnungswesen sowie das Informatikwesen für die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft in Zusammenarbeit mit deren Ressourcenverantwortlichen, gegenüber welchen sie auch personal- und finanztechnische Weisungen erteilen kann. Die Leiterin oder der Leiter der Stabsstelle für Ressourcen nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Justizleitung teil (Art. 19 GSOG).

Im Zentrum der Evaluation steht die Schaffung der Justizleitung als Koordinationsorgan und gemeinsame Ansprechpartnerin der Justiz gegenüber dem Grossen Rat und der Regierung, deren Zusammensetzung, Zuteilung von Kompetenzen und Aufgaben, die Interessenswahrnehmung der Gesamtjustiz und die Kommunikation zwischen der Justizleitung und den Geschäftsleitungen der Justizbehörden.

Zu diesem neuen Gremium wurden sämtliche an der Evaluation beteiligten Akteure befragt.

7.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Justizleitung als Koordinationsorgan und Ansprechpartnerin

Die Schaffung einer gemeinsamen Leitung für die gesamte Justiz wird mehrheitlich begrüsst. Ihr Nutzen wird vor allem darin gesehen, dass sie einem **gemeinsamen Aussenaufttritt** ermöglicht und mit ihr nur noch ein Ansprechgremium für die Regierung, Verwaltung und Politik besteht. Die **Innenwirkung** und Präsenz der Justizleitung innerhalb der Justiz, worunter neu Gerichte und Staatsanwaltschaft zu verstehen sind, wird dagegen beschränkt wahrgenommen. Innerhalb der Justiz treten auch aus Sicht der Justizleitung in erster Linie die Führungsorgane der einzelnen Produktgruppen, d.h. die Geschäftsleitungen der Gerichte, auf. Die Mitarbeitenden identifizieren sich nach wie vor in erster Linie mit der Organisationseinheit, in der sie direkt eingebunden sind. Beim Justizpersonal wird die Justizleitung nur sehr entfernt wahrgenommen. Die Aufgaben der Justizleitung und deren Stabsstelle für Ressourcen sind nicht oder nur in sehr geringem Umfang bekannt. Generell lässt sich feststellen, dass die Kenntnisse über den Aufgabenbereich und die Zusammensetzung der Justizleitung ausserhalb des Personenkreises mit Führungsaufgaben deutlich geringer ist als bei Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten aber auch bei Kanzleimitarbeitenden mit Führungsaufgaben.

Die **Rolle der Justizleitung** wird von den Präsidien der obersten Gerichte und der Generalstaatsanwaltschaft unterschiedlich interpretiert. Die JL ist zwar gesetzlich als Koordinationsgremium ausgestaltet, wird aber insbesondere von der Generalstaatsanwaltschaft als Gremium mit Entscheidkompetenzen betrachtet, welches in der Lage ist (bzw. sein müsste), mittels Weisungen und Reglementen strategische Grundsatzentscheide für alle Produktgruppen durchzusetzen, z.B. bei der Organisation der IT und im Bereich des Voranschlags. Von Seiten der Generalstaatsanwaltschaft ist erwünscht, dass die Justizleitung aktiver in Erscheinung treten und ihre Entscheidkompetenzen – namentlich zur Ressourcensteuerung – vermehrt wahrnehmen würde. Demgegenüber geht die Justizleitung nach Ansicht der obersten Gerichte teilweise bereits über

die ihr zugedachte Funktion als Koordinationsorgan hinaus. Vor allem im Bereich Personalwesen würde sie zu prominent in Erscheinung treten und die ihr zugedachte Rolle ausdehnen.

Zusammensetzung und Funktionieren der Justizleitung

Bei den drei Produktgruppen Obergericht, Verwaltungsgericht und Staatsanwaltschaft herrschen unterschiedliche Ausgangslagen. Namentlich unterscheiden sich die Gerichte und die Staatsanwaltschaft bei der Gewichtung in der Funktion als urteilende Justizbehörde im herkömmlichen Sinn. Zudem herrschen unterschiedliche organisatorische Strukturen, indem sich die Gerichtsbehörden durch eine flache Hierarchie und eine zurückhaltende Führung auszeichnen, im Gegensatz dazu wird die Staatsanwaltschaft streng hierarchisch geführt. Der Einbezug der Generalstaatsanwaltschaft in die Justizleitung wird aus diesen Gründen kontrovers diskutiert. Generell gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und den Gerichten im Kanton Bern aus traditionell bedingten Gründen als sehr gut.

Die Generalstaatsanwaltschaft erachtet es als notwendig, in der Justizleitung mitvertreten zu sein. Eine erneute Angliederung an die kantonale Verwaltung steht für die Generalstaatsanwaltschaft ausser Diskussion. Das Risiko, dass aus institutioneller Perspektive die gerichtliche Unabhängigkeit im Zuge dieser Zusammenführung von Gerichten und Staatsanwaltschaft tangiert werden könnte, ist aus ihrer Sicht rein theoretischer Natur. In der Praxis ergeben sich kaum Konflikte. Die Gerichte sind gegenüber dem «Einzug der Staatsanwaltschaft in die Justiz» wesentlich skeptischer eingestellt. Auch die Verwaltung äussert sich dazu eher kritisch.

Folgende Argumente für wie auch gegen die Integration der Staatsanwaltschaft werden ins Feld geführt:

- Für eine Integration der Generalstaatsanwaltschaft in der Justizleitung spricht, dass dies als notwendig erachtet wird, um einen geeinten Aussenauftritt der Justiz zu ermöglichen. Zudem sind die Strafgerichte und die Staatsanwaltschaft über gemeinsame fachspezifische Themen und Anliegen miteinander verbunden (z.B. Ausbildung Dolmetscher, Löschung DNA-Daten). Durch die erweiterte und in der Praxis überwiegend angewandte Strafbefehlskompetenz sieht sich die Staatsanwaltschaft sodann als Mitglied der Justiz legitimiert. Zudem sind die Richterinnen und Richter sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bereits in einem gemeinsamen Verband³⁹ zusammengeführt und verfügen über gemeinsame Richtlinien für die Strafzumessung.
- Gegen den Einbezug der Generalstaatsanwaltschaft in die Justizleitung werden in erster Linie rechtsstaatliche Bedenken geäussert. Die Staatsanwaltschaft hat nach wie vor ihre angestammte Aufgabe, den staatlichen Strafanspruch zu durchzusetzen und damit, als Partei im Strafverfahren aufzutreten. Es wird mitunter als sonderbar wahrgenommen, dass eine Verfahrenspartei Mitglied der sich durch Unabhängigkeit auszeichnenden Justiz ist. Bemerkenswert ist allerdings, dass gerade der Berner Anwaltsverband, dessen Mitglieder auf der Seite der Beschuldigten am Verfahren teilnehmen, keine solchen Bedenken geäussert hat. Die

³⁹ Verband Bernischer Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (VBRS).

Mehrzahl der befragten Akteure bringt gegen die erwähnten Bedenken das «historisch gewachsene» gute Einvernehmen zwischen der Strafjustiz und der Staatsanwaltschaft vor, welches im Kanton Bern als einzigartig gilt.

Die befragten Akteure sind sich einig, dass die Justizleitung handlungsfähig ist und ihre Funktion wahrnehmen kann. Das Modell hat sich bislang bewährt. Jedoch wird auch festgestellt, dass dieses Funktionieren stark personenabhängig ist. Im Rahmen der Gespräche fiel oft der Begriff **«Schönwettermodell»**. Zwar hat die Justizleitung in der Vergangenheit mitunter hart um einzelne Entscheide ringen müssen; die Entscheidungsfindung wurde insoweit bereits geprüft und hat sich bewährt. Das «Paradebeispiel» des Umgangs mit einer einschneidenden Budgetkürzung, welche verschiedentlich als eigentliche Bewährungsprobe des Modells genannt wurde, war bisher indes nicht zu bewältigen.

Das **Einstimmigkeitsprinzip** wird für das Funktionieren der Justizleitung als unabdingbar erachtet. Dies einerseits zur Förderung der Suche nach Kompromissen und andererseits zur Verhinderung, dass ein Mitglied regelmässig überstimmt wird. Für den Fall, dass es in der Justizleitung zu einer Patt-Situation kommen sollte, wird vereinzelt bemängelt, dass keine Lösung zur Überwindung einer solchen Blockade vorgesehen ist. Auf die Option eines **Eskalationsgremiums**, welches in diesem Fall angerufen werden könnte, wurde bewusst verzichtet. Es wird dazu ausgeführt, dass dafür schlicht keine geeignete Person oder Behörde zur Verfügung steht. So können aus Gründen der Gewaltenteilung weder das Parlament noch die Regierung eine solche Rolle wahrnehmen; überdies sollte die Justizkommission aufgrund ihrer entscheidenden Rolle bei der Aufsicht keine Aufgaben aus dem operativen Bereich übernehmen. Immerhin kommt der Justizkommission im Rahmen der Oberaufsicht des Grossen Rates über die Gerichtsbarkeit die Aufgabe zu, die Angemessenheit der Entscheidungsfindung der Justizleitung zu beobachten und allenfalls korrigierend einzuschreiten, wenn ein Mitglied dauernd und zu Unrecht überstimmt würde.⁴⁰ In diesem Sinn wird die Justizleitung dazu gezwungen, selbst einen Konsens zu finden und Meinungsverschiedenheiten ausdiskutieren und damit zu überwinden.

Führung in der Justiz

Verschiedentlich wurde die Frage aufgeworfen, ob die Führungskompetenzen der Justizleitung gestärkt werden müssten. Als Modellvariante wurde für den Vorsitzenden der Justizleitung der Einsatz einer übergeordneten, nicht gleichzeitig im Gerichtsbetrieb tätigen Leitungsperson vorgeschlagen – ähnlich dem Modell der Universitätsleitung oder der Leitung des Inselspitals. Dies würde den Vorteil mit sich bringen, dass sich eine Person um Managementaufgaben der Justiz kümmern könnte, welche über spezifische Managementkenntnisse verfügt. Allerdings dürfte die Umsetzung eines solchen Modells innerhalb der Justiz auf geringe Akzeptanz stossen, gerade weil die Funktion der Justizleitung darin gesehen wird, dass sich die drei Produktgruppen gemeinsam gegenüber den weiteren Staatsgewalten behaupten. Insbesondere scheint dabei zent-

⁴⁰ Regierungsrat des Kantons Bern (2008), Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zum Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, S.15.

ral, dass sich diese Vertretung aus erfahrenen Mitgliedern aus dem eigenen Kreis zusammensetzt, um justizintern auf Akzeptanz zu stossen und um die justizeigenen Interessen aus erster Hand wahren zu können.

Die Zusammensetzung der Justizleitung bringt mit sich, dass sie über grosse juristische Fachkenntnisse verfügt, ihre Führungsfunktion aber letztlich im Milizsystem wahrnimmt. Diese Milizführung wird unterstützt durch Generalsekretariate, in welchen Verwaltungsspezialisten mit Managementenerfahrung in einem Vollpensum tätig sind. Die Justizleitung ist dadurch mit relativ starken Generalsekretariaten konfrontiert, die ihrerseits in einer justizinternen Konferenz der Generalsekretärinnen und -sekretäre organisiert sind. Die Generalsekretariate möchten in gewissen Bereichen – namentlich im Personalwesen und in der IT –mehr Innovation in die Justiz einbringen. Dabei treffen sie auf einen Justizapparat, welcher – was aufgrund der tendenziell statischen Funktion der Rechtsprechung nachvollziehbar ist – Innovationen gegenüber eher zurückhaltend eingestellt ist. - Entsprechend stossen die Generalsekretariate immer wieder auf Grenzen, wenn es um Innovationen geht. Es ist zu erwähnen, dass die Justizleitung den Anliegen nach Innovation mehr Verständnis entgegenbringt als die Entscheidorgane der Produktgruppen, jedoch von diesen, insbesondere von den Gerichten, zurückgebunden wird. Trotz dieser Einschränkung betonen sowohl die Justizleitung wie der Leiter Stabsstelle für Ressourcen, dass das Zusammenspiel gut funktioniere.

Aufgabenbereiche der Justizleitung und der Stabsstelle für Ressourcen

Die zentrale Aufgabe der Justizleitung ist die Erstellung und Vertretung des gemeinsamen Budgets vor dem Grossen Rat (Art. 18 GSOG). Es wird von allen befragten Akteuren als wichtig erachtet, dass sich die Justizleitung der Erstellung eines konsolidierten Budgets für die drei Produktgruppen annimmt und dieses alsdann vertritt.

Die Zuständigkeit der Justizleitung für die strategischen Leitlinien in den Bereichen Personal-, Finanz- und Rechnungswesen sowie Informatikmanagement inkl. Controlling wird an sich akzeptiert. Allerdings sorgen sich eine überwiegende Anzahl der Befragten um das Vorhandensein von Doppelspurigkeiten in diesen Bereichen zwischen der kantonalen Verwaltung und den Justizbehörden.

Als Koordinationsgremium hat die Justizleitung, abgesehen von der Leitung der Stabsstelle für Ressourcen (Art. 18 Abs. 1 lit. m GSOG), keine gesetzlichen Führungsfunktionen. Der Vorsitzende der Justizleitung hält wöchentlich eine Sitzung mit dem Leiter der Stabsstelle für Ressourcen ab. Der Leiter der Stabsstelle ist direkt der Justizleitung unterstellt. Alle weiteren Mitarbeitenden der Stabsstelle sind dem Stabsstellenleiter unterstellt. Dieser führt auch die entsprechenden Mitarbeitergespräche. Die Beantragung zusätzlicher Stellen für die Stabsstelle für Ressourcen funktioniert nach dem gleichen Ablauf wie bei den Produktgruppen. Der Leiter der Stabsstelle für Ressourcen muss einen begründeten Antrag bei der Justizleitung einreichen. Diese entscheidet zusammen mit dem Entscheid über die Stellenbegehren aus den Produktgruppen auch über jene aus der Stabsstelle für Ressourcen.

Die Zusammenarbeit zwischen der Justizleitung und der Stabsstelle für Ressourcen funktioniert nach Ansicht beider Akteure gut und zielführend. Die Stabsstelle nimmt nebst den unter Abbildung 7-1 aufgeführten Aufgaben eine Triage vor und erledigt operative Aufgaben, die aufgrund ihrer Bedeutung nicht der Justizleitung vorgelegt werden müssen, direkt. Diese Triage erfolgt durch den Leiter der Stabsstelle mit Augenmass und funktioniert gemäss JL und Leiter der Stabsstelle sehr gut. Die strategischen Leitlinien werden von der Justizleitung an der monatlichen Justizleitungssitzung diskutiert.

Zum Aufgabenportfolio stellt die Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung zur Diskussion, ob das Busseninkasso und die Koordinationsstelle für das Strafregister bei ihr am richtigen Ort angesiedelt sind. Im Gegenzug erachtet sie es als sinnvoll, wenn auch nicht zwingend notwendig, die Anwaltsprüfungskommission in die Stabsstelle zu integrieren.

- Die Stabsstelle hat auf den 1. Januar 2015 das Personal für das Busseninkasso von der JGK übernommen. Dies wird nicht als sinnvoll erachtet, zumal bei den Zivilrechtsstreitigkeiten das Inkasso direkt von den Gerichten selbst wahrgenommen wird.
- Die Koordinationsstelle für das Strafregister sollte nach Ansicht des Leiters der Stabsstelle für Ressourcen aus vollzugstechnischen Gründen bei der Staatsanwaltschaft oder der Strafgerichtsbarkeit angesiedelt werden, namentlich auf Grund des dort vorhandenen Fachwissens.
- Die Anwaltsprüfungskommission, welche aktuell beim Obergericht angesiedelt ist, könnte nach Ansicht der Stabsstelle für Ressourcen dagegen in die Justizleitung integriert werden, da die Kommission Aufgaben für die gesamte Justiz (OG, VG und Staatsanwaltschaft) wahrnimmt.

Kompetenzaufteilung zwischen der Stabsstelle für Ressourcen und den Generalsekretariaten der Behörden

Die Stabsstelle für Ressourcen koordiniert zu Händen der Justizleitung vorwiegend die politischen Geschäfte, wo eine einheitliche Haltung der Justiz wichtig ist. Die Stabsstelle für Ressourcen kommt somit der Schaffung eines Generalsekretariats der Justizleitung gleich und nimmt folgende Aufgaben wahr.⁴¹

Abbildung 7-1: Aufgaben der Stabsstelle für Ressourcen

Human Resources

- Definition, Organisation und Qualitätssicherung sämtlicher HR-Prozesse der Justiz
- Weiterentwicklung und Umsetzung der Personalstrategie der Justiz
- Planung, Koordination und Überwachung des Personalbudgetierungsprozesses (Stellenplan der Justiz)
- Einheitliche Ausrichtung der Entwicklung und Förderung der Mitarbeitenden der Justiz
- Vertretung der Justiz im kantonalen Personalgremium
- Leitung von Projekten im HR-Bereich
- Beratung und Unterstützung in strategischen und fachtechnischen HR-Fragen

⁴¹ Gemäss Organigramm der Stabsstelle für Ressourcen, Stand 1.10.2015.

Finanzen, inkl. Busseninkasso (BUI)

- Beratung, Information und Unterstützung in strategischen und fachtechnischen Finanzfragen
- Koordination und Begleitung der gesamtsstaatlichen Finanzprozesse
- Vertretung der Justiz in finanziellen Belangen in kantonalen Gremien
- Planung, Hochrechnung und Abschluss für die Justizleitung/SSR
- Leitung von Projekten im Finanzbereich
- Busseninkasso

Informatik

- Sicherstellung der strategischen Ausrichtung der Informatik Justiz
- Steuerung und Koordination des Informatikeinsatzes in der Justiz
- Beratung und Unterstützung der Einheiten
- Sicherstellung der ICT-Grundversorgung (inkl. Fachapplikationen) zusammen mit den Leistungserbringern KAIO und Dritten
- Vertretung der Justiz in kantonalen und interkantonalen Gremien

Koordinationsstelle Strafregister (KOST)

- Erfassung sämtlicher Strafurteile und nachträglicher Entscheid – für den Kanton Bern – im Schweizerischen Strafregister VOSTRA
- Koordination zwischen Bund und Kanton
- Übermittlung der DNA-Löschungsmeldungen an die Bundesbehörden AFIS DNA Services

Insgesamt (ohne Berücksichtigung von Busseninkasso und Koordinationsstelle Strafregister) verfügt die Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung im Jahr 2014 über 10.9 Vollzeitstellen (Stabsleiter: 100 Stellenprozente, HR 170 Stellenprozente, Finanzen 180 Stellenprozente, Informatik 500 Stellenprozente, Sekretariatsleitung und übrige Sachbearbeitende: 140 Stellenprozente).⁴² Im Vergleich dazu war die Justizleitung im Jahr 2011 noch mit 5.5 Vollzeitstellen dotiert.⁴³

Von der Generalstaatsanwaltschaft wird die aktuelle Aufgabenteilung zwischen der Stabsstelle für Ressourcen und ihrem eigenen Generalsekretariat als gut erachtet. Bei den Gerichten zielen die Äusserungen darauf ab, dass die Kompetenzverteilung zwischen der Stabsstelle für Ressourcen und ihren eigenen Generalsekretariaten Optimierungsbedarf und -potential in sich birgt. Insbesondere wird ausgeführt, dass sich die Stabsstelle für Ressourcen auf übergeordnete Aufgaben (strategische Leitlinien) beschränken sollte. Anlässlich der Gespräche war verschiedentlich zu vernehmen, dass die Stabsstelle für Ressourcen zunehmend Aufgaben im Personal- und Finanzbereich übernommen hat und dabei Doppelspurigkeiten bestehen, welche zu beheben sind.

Der Mehrheit beim Justizpersonal ist nicht klar, welche Aufgaben im Personal- und Finanzbereich die Stabsstelle für Ressourcen und welche die Generalsekretariate der Produktgruppen übernehmen. Generell besteht von Seiten des Justizpersonals sowohl auf Leitungsstufe als auch bei

⁴² Gemäss Stellenplan Netto Justizleitung Januar 2014.

Die Koordinationsstelle für das Strafregister (KOST), welche die Stabsstelle für Ressourcen 2013 übernahm, ist mit 380 Stellenprozent ausgestattet. Das Busseninkasso (BUI) wurde erst auf Anfang 2015 übernommen und mit 750 Stellenprozent ausgestattet.

⁴³ Gemäss Stellenplan Justiz 2011.

den Mitarbeitenden der Eindruck, dass sich zu viele Stellen mit administrativen Aufgaben beschäftigen, namentlich im Personalbereich, und dass die Stabsstellen im Vergleich zu den Ressourcen für das Kerngeschäft stark ausgebaut wurden (vgl. dazu Thema Effizienz Kapitel 6).

Die befragten Amtsvorsteherinnen und -vorsteher aus der kantonalen Verwaltung stehen der Stabsstruktur mit einem Stab Ressourcen bei der Justizleitung und den Generalsekretariaten der drei Produktgruppen eher skeptisch gegenüber. Sie bringen die Ebene der Zentralverwaltung ins Spiel und verweisen in diesem Zusammenhang auf Doppelspurigkeiten im administrativen Bereich zwischen der Zentralverwaltung und der Justiz.

Interessenwahrnehmung der Gesamtjustiz

Die Justizleitung vertritt die Interessen der Gesamtjustiz nach aussen. Dies bedingt das Vorhandensein einer Interessenkongruenz innerhalb der Justiz. Bis anhin bestand kein Anlass für intern divergierende Interessen; der «Testfall» steht noch aus. Die gemeinsame Interessenswahrnehmung kann in erster Linie beim Budgetprozess eine besondere Herausforderung darstellen. Bis anhin wurden solche Entscheide von sämtlichen Akteuren mitgetragen. Jedoch steht der schwierigere Fall einer Budgetkürzung noch aus. Daneben besteht seitens der Gerichte teilweise die Befürchtung, aufgrund der organisatorisch bedingten Möglichkeit der Staatsanwaltschaft, rasch Entscheidungen fällen und damit schneller agieren resp. reagieren zu können, von dieser dominiert werden zu können. Darüber hinaus wird seitens der Gerichte auch bemängelt, dass keine konsequent geführte gemeinsame Datenbasis der Gerichte und Staatsanwaltschaft vorhanden ist, welche im Konfliktfall (z.B. bei Budgetkürzungen) als Entscheidungsgrundlage, insbesondere bei Fragen zur Personaldotation, dienen könnte.

Kommunikation

Die Kommunikation zwischen der Justizleitung und den Geschäftsleitungen der Justizbehörden funktioniert und folgt grundsätzlich dem Dienstweg. Die Mitglieder der Justizleitung informieren die ihnen zugeordneten Einheiten an den Sitzungen der Geschäftsleitung bzw. der erweiterten Geschäftsleitung. Die leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte respektive die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten ihrerseits informieren wiederum ihre Staatsanwältinnen und Staatsanwälte respektive Richterinnen und Richter über die wesentlichen Punkte der Geschäfte der Justizleitung. Der Stabsstelle für Ressourcen ist bewusst, dass der überwiegende Teil des Justizpersonals, insbesondere Personen ohne Führungsverantwortung, wenig über die Justizleitung weiss. Eine Verbesserung verspricht sie sich von der Einführung des Intranets.

Für das Justizpersonal ist nach wie vor ihre Einheit – auch in kommunikativer Hinsicht – die zentrale Einheit. Die Justizleitung ist diesbezüglich in der Wahrnehmung relativ weit weg. Geläufig ist der Begriff der Justizleitung im Zusammenhang mit Projekten wie dem Stressmanagement, welche aber mehrheitlich als praxisfern und wenig hilfreich empfunden werden.

In Bezug auf die externe Kommunikation ist von einzelnen Gesprächspartnern ein proaktiveres Auftreten der Justizleitung nach aussen erwünscht, verbunden mit einer stärkeren Interessenvertretung.

7.3 Schlussfolgerungen

- Die **Schaffung einer Justizleitung** als Ansprechpartnerin nach aussen ist durch die Verselbstständigung und Ausgliederung der Justiz aus der Verwaltung ein folgerichtiger und sachgerechter Entscheid. Der gemeinsame Aussenauftritt wird denn auch Justizintern als zentrale Aufgabe der Justizleitung wahrgenommen.
- Die Justizleitung ist gesetzlich als Koordinations- und nicht als Entscheidgremium ausgestaltet. Ihre **Rolle** ist insofern gesetzlich klar definiert, wird jedoch von den Justizleitungsmitgliedern unterschiedlich interpretiert. Generell stehen jedoch die Justizleitungsmitglieder für eine Stärkung der Justizleitung ein, während die obersten Gerichte deren Weiterentwicklung eher bremsen möchten. Die Mitglieder der Justizleitung müssten ihr gemeinsames Verständnis und jenes ihrer Produktgruppen zur Rolle der Justizleitung noch schärfen. Dass die Justizleitung ein Koordinations- und kein Führungsgremium ist, entspricht dem politischen Willen bei Erlass des GSOG. Im Moment besteht kein Anlass, diese Rolle der Justizleitung grundsätzlich zu hinterfragen. Es ist aber festzustellen, dass sich das Modell hemmend auf die Innovationsfreudigkeit der Justiz auswirkt und zu Doppelspurigkeiten innerhalb der Produktgruppen führt. Wir empfehlen vor diesem Hintergrund, die Notwendigkeit der Ausstattung der Justizleitung mit Führungskompetenzen mittelfristig zu prüfen.
- Die **Zusammensetzung** der Justizleitung ist eine Kernfrage der Justizreform. Bis anhin funktioniert die Justizleitung – nicht auch zuletzt aufgrund der aktuellen personellen Zusammensetzung – gut. Ob es langfristig funktionell und staatspolitisch richtig ist, die Generalstaatsanwaltschaft in die Justizleitung einzubinden, kann heute nicht abschliessend beurteilt werden, zumal eigentliche Belastungsproben – z.B. in Form von einschneidenden Budgetkürzungen – noch nicht zu bewältigen waren. Ein kurzfristiger Umbau wird jedenfalls nicht empfohlen. Als Alternative wären die Zusammenlegung der oberen Gerichte in einem einzigen Kantonsgericht und die Rückführung der Staatsanwaltschaft in die Verwaltung denkbar, was jedoch aufgrund der ausgebauten Rechtsprechungskompetenzen der Staatsanwaltschaft wiederum als problematisch erscheint. Jedenfalls dürfte ein solcher Wechsel für die Staatsanwaltschaft wenig attraktiv sein. Insgesamt ist die Mehrzahl der befragten Akteure von der Richtigkeit der Integration der Staatsanwaltschaft in die Justizleitung überzeugt.
- Das Einstimmigkeitsprinzip ist ein wesentliches Element der Funktionsweise und -fähigkeit der Justizleitung. Ein Eskalationsgremium besteht nicht und die Schaffung eines solchen wird auch nicht empfohlen, da die Justizleitung gerade dadurch zu einer funktionierenden, fruchtbaren Zusammenarbeit gezwungen wird. Hingegen wird empfohlen, dass die Justizleitung für allfällige heikle Entscheide, namentlich Budgetkürzungen, frühzeitig **Entscheidmechanismen** definiert, welche alsdann Grundlage der Konfliktbewältigung bilden (z.B. lineare Kürzung, Kürzung basierend auf Belastungszahlen, etc.). Dadurch bliebe die Justizleitung auch bei schwierigen Entscheiden und angespannten persönlichen Verhältnissen handlungsfähig.
- Die **Kompetenzen- und Aufgabenzuordnung** zwischen der Stabsstelle für Ressourcen und den Generalsekretariaten der Justizeinheiten ist (noch) nicht vollständig geklärt oder dem Justizpersonal zumindest noch nicht bekannt. In Ergänzung zur vorherstehenden Empfehlung ist daher gleichzeitig zu überprüfen, welche Aufgaben im Personal-, Informatik- und Finanzbe-

reich von der Stabsstelle Ressourcen, und welche von den Generalsekretariaten der Produktgruppen erfüllt werden sollen. Insbesondere im Finanzbereich sollte die Zentralisierung von Aufgaben geprüft werden, zumal mit den neuen Vorgaben zur Rechnungslegung die Anforderungen steigen werden. Mit einer Zentralisierung könnte so ein Stellenzuwachs begrenzt werden (vgl. auch Kapitel 6.2 und 8.1.2).

- Es wird empfohlen zu prüfen, in welchen Bereichen die **Innovationskraft**, welche durch die Verwaltungsspezialisten der Generalsekretariate in die Justiz eingebracht wird, nutzbringend eingesetzt werden kann. Gerade in den administrativen Supportbereichen wie Personalwesen oder IT besteht in der Justiz ein gewisser Nachholbedarf, auch weil sich die Akteure gerne auf ihre Kernaufgabe, die Rechtsprechung, konzentrieren. Zur Führungsaufgabe der Justiz gehört ebenfalls die Kommunikation gegenüber den Produktgruppen, um beim Justizpersonal das Verständnis für die Justizverwaltung und deren Anliegen zu schärfen.
- Weiter wird empfohlen, zu prüfen, ob das **Busseninkasso und die Koordinationsstelle für das Strafregister** bei der Stabsstelle für Ressourcen am richtigen Ort angesiedelt sind. Hierbei handelt es sich um klassische Vollzugsaufgaben, die ausserhalb des Bereichs der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz laufen und damit keineswegs zwingend durch die Justiz erledigt werden müssen. Weiter wird zur Prüfung empfohlen, ob die Anwaltsprüfungskommission als eine bereits heute der gesamten Justiz zudienende Behörde nicht zweckmässigerweise bei der Justizleitung angesiedelt werden sollte.

8 Institutionelle Unabhängigkeit der Justiz

8.1 Institutionelle Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft

8.1.1 Einleitung

Die institutionelle Unabhängigkeit umfasst zwei wesentliche Elemente⁴⁴: das selbständige Budgetantragsrecht und den Grundsatz der Selbstverwaltung.

Selbständiges Budgetantragsrecht

Für die drei Produktgruppen Zivil- und Straferichtbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft wird gesamthaft eine separate Rechnung geführt. Voranschlag (VA), Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sowie der Geschäftsbericht von Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft werden durch die Justizleitung erstellt (Art. 18 Abs. 1 lit. b GSOG). Der Voranschlag sowie der Aufgaben- und Finanzplan sind vor der Weiterleitung an den Regierungsrat der Justizkommission des Grossen Rates zur Kenntnis zu bringen. Der Regierungsrat übernimmt den durch die Justizleitung erarbeiteten Voranschlag und den Aufgaben- und Finanzplan unverändert in den Voranschlag und in den Aufgaben- und Finanzplan des Kantons auf und nimmt dazu Stellung (Art. 11 GSOG).

Diese Regelung stellt die Kommissionen und den Grossen Rat vor besondere Herausforderungen, da der Regierungsrat gegenüber der Justiz über keine Weisungsbefugnis mehr verfügt und die Justizleitung ihren VA/AFP selbst vor dem Grossen Rat vertritt.

Grundsatz der Selbstverwaltung

Dieser Grundsatz umfasst insbesondere die Befugnis, das erforderliche und geeignete Personal selbst einzustellen sowie Güter und Dienstleistungen, die zur Aufgabenerfüllung der Justiz notwendig sind, selbständig zu beschaffen. Zum Grundsatz der Selbstverwaltung gehört die eigenständige Berichtserstattung der Justiz (Art. 18 Abs. 1 lit. e GSOG). Zudem gehört auch die Kompetenz, die basierend auf dem genehmigten Budget zugewiesenen finanziellen Mittel im Rahmen des geltenden Rechts selbständig zu verwalten, zu diesem Grundsatz.

Wenn die Gerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaft ihr Gesamtbudget gemeinsam erstellen und vor dem Grossen Rat vertreten, bedarf es hierfür eines geeigneten Führungsorgans. Diese Aufgabe übernimmt die Justizleitung. Dadurch wird die Selbstverwaltung massgeblich gestärkt. Ergänzend dazu soll die Geschäftsleitung des Obergerichts eine grössere operative Verantwortung übernehmen sowie die Aufgaben, welche bisher die Aufsichtskammer des OG erfüllte.

⁴⁴ Vgl. Vortrag RegR z.H. GrR zur Umsetzung JR II, S. 14 ff.

Beim Verwaltungsgericht wurde die institutionelle Unabhängigkeit durch die Einführung einer Geschäftsleitung mit erweiterten Kompetenzen an Stelle der bisher eingesetzten Verwaltungskommission gestärkt.

Exkurs zur Interpretation der institutionellen Unabhängigkeit

Aus den rechtlichen Rahmenbedingungen zur **institutionellen Unabhängigkeit** folgt, dass diese nicht in einem absoluten, umfassenden Sinn zu verstehen ist. Aufgrund der Gewaltentrennung liegt die organisatorische Zuteilung der Justizverwaltung in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld (v.a. zur Verwaltung i.S. der Vollzugsfunktion als Kernaufgabe der Exekutive). Insofern erscheint eine weitestgehend selbständige Justizverwaltung wohl wünschenswert, aber nicht zwingend notwendig, um die **gerichtliche Unabhängigkeit** zu wahren. Die **sachlichen und personellen Voraussetzungen** zur Wahrnehmung der Rechtsprechung können somit funktionell (organisatorisch) auch einem **anderen Staatsorgan übertragen** sein, namentlich der kantonalen Verwaltung.

In diesem Sinn stecken auch die **kantonal-rechtlichen Vorgaben** den **Umfang der institutionellen Unabhängigkeit** von Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft insofern ab, als damit **keine umfassende administrative Autonomie verbunden** ist. Im Gegenteil ist gesetzgeberisch sogar erwünscht, **administrative Aufgaben** – mit Blick auf den Grundsatz der Kostenorientierung – soweit sinnvoll zur Ausführung an die kantonale Verwaltung zu delegieren. Wesentlich ist, dass Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft letztlich in materieller, inhaltlicher Hinsicht gestützt auf die effektiven Zahlen ihres jeweiligen Geschäftsgangs selbständig und direkt Anträge stellen können für das von ihnen benötigte Budget, und dass alsdann über das bewilligte Budget auch nur entsprechend ihren Weisungen verfügt wird. Damit ist der **Kern der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit** gewahrt.

8.1.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Während die zusätzlich gewonnene Unabhängigkeit von Seiten der Justiz durchwegs begrüsst wird, sind die befragten Regierungsratsmitglieder und der Staatsschreiber skeptischer.

Insbesondere wird bemängelt, dass die Unabhängigkeit sehr rasch umgesetzt wurde und dies dazu geführt hat, dass die Balance der Staatsgewalten ins Wanken geraten ist und Unsicherheiten vor allem in der Rollenverteilung von Regierung und Justiz entstanden sind. Die damalige Regierung hatte im Prozess zur Umsetzung dieses neuen Modells keine Einwände gegen das selbständige Budgetantragsrecht der Justiz erhoben und dieses nicht in Frage gestellt. Demgegenüber herrscht heute eine gewisse Unzufriedenheit in der Regierung, wenn z.B. der Grosse Rat basierend auf dem justizeigenen Budgetantrag der Justiz mehr Stellen zuspricht, während für die Verwaltung ein Anstellungsmoratorium gilt, zumal dieses Moratorium auch Bereiche betrifft, die einen nahen Bezug zur Justiz aufweisen (z.B. Strafvollzug).

Insbesondere im HR-Bereich bemängeln die befragten Regierungsratsmitglieder die Distanz der Justiz vom Personalamt. Ungeachtet dessen, dass die Regierung die zusätzlich gewonnene Unabhängigkeit der Justiz akzeptiert hat, wird Optimierungsbedarf bei der aktuellen Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten zur Justizadministration erkannt. Konkret wird gewünscht, dass die im Zug der Umsetzung der Verselbständigung der Justiz entstandenen Doppelspurigkeiten beseitigt werden. Dazu wird vorgeschlagen, vor allem die staatlichen Dienstleistungsbereiche, Infrastruktur (IT/Gebäude), Rechnungs- und Personalwesen nach wie vor zentral zu organisieren. Damit liessen sich Synergien nutzen und könnte die Effizienz gesteigert werden. Dabei ist zu betonen, dass die gesetzlich neu geregelte Form von Unabhängigkeit der Justiz nicht tangiert wird, sieht es das Gesetz gerade vor, justizadministrative Aufgaben an die – dazu kompetente und erfahrene – kantonale Verwaltung zur *Ausführung* zu delegieren (Art. 4-6 und 9 f. GSOG; v.a. Art. 5 Abs. 2 und 3 sowie Art. 6 GSOG und Art. 3 FLG).

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Gebäude und IT erscheint aus Sicht der Regierung als richtig aufgegleist. Die Zusammenarbeit wird demgegenüber von Seiten der Justiz und der Verwaltung als verbesserungswürdig erachtet. Problematisch erscheint dabei in erster Linie das Verständnis der Verselbständigung der Justiz, welche nicht von beiden Seiten gleich verstanden wird (vgl. Kapitel 8.2). Ein gewisses Unverständnis besteht in der Regierung ferner im Bereich des Personalwesens (HR). Aus ihrer Sicht ist dafür nach wie vor das Personalamt zuständig, welches für alle Angestellten im Kanton – d.h. auch für das Justizpersonal – die Spitze innerhalb der Behördenhierarchie bildet, und deshalb namentlich auch für die strategische Personalführung zuständig ist. Die verschiedenen Stellen innerhalb der Justiz, welche mit der Personaladministration betraut sind, wurden anlässlich der Umsetzung zur Verselbständigung der Justiz geschaffen. Die Schnittstellen sind dabei nicht klar definiert, sodass Doppelspurigkeiten bestehen. Betroffen sind konkret die Stabsstelle Ressourcen der Justizleitung, die Generalsekretariate beim Obergericht, Verwaltungsgericht und der Staatsanwaltschaft, sowie die Ressourcenverantwortlichen bei den Regionalgerichten.

8.1.3 Schlussfolgerungen

- Handlungsbedarf besteht vorrangig darin, die aufgezeigten Schnittstellen bei den Dienstleistungsfunktionen zu bereinigen.
- In erster Linie ist die Schnittstelle Justiz – Personalamt zu bereinigen. Unklar scheint insbesondere die Rollenteilung der strategischen Personalführung, welche nach Auffassung von Regierung und Verwaltung auch in Bezug auf das Justizpersonal dem Personalamt obliegt, wogegen die Justizleitung diesbezüglich eine andere Auffassung hat. Weiter ist namentlich zu prüfen, für welche administrativen Aufgaben resp. Abläufe – wie etwa bei einer Neuanstellung – eine einzige gesamtkantonal zuständige Stelle ausreichend ist. Namentlich bei der Personalverwaltung besteht der Anschein, dass eher emotional motivierte statt rational begründete Schnittstellen geschaffen wurden, welche zu Ineffizienzen führen.
- Zudem ist das Verständnis der Verselbständigung der Justiz innerhalb der drei Staatsgewalten zu klären.
- Gesamthaft besteht aus Sicht der Evaluatorinnen und Evaluatoren basierend auf den geführten Gesprächen der Eindruck, dass die konkreten praktischen Auswirkungen des eingeführten

selbständigen Budgetantragsrechts der Justiz im Rahmen der Vernehmlassung zur Reform nicht genügend bedacht resp. abgeschätzt werden konnten. Eine Abkehr vom eingeführten Budgetantragsrecht steht jedoch nicht zur Diskussion, zumal dies seitens der Justiz zu Recht als Beschneidung ihrer durch die Reform erweiterte Unabhängigkeit empfunden würde.

8.2 Verhältnis Verwaltung-Justiz / Zusammenarbeit zwischen den Staatsgewalten

8.2.1 Einleitung

Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Justiz sowie die Zusammenarbeit zwischen den Staatsgewalten ist verknüpft mit dem Verständnis der institutionellen Unabhängigkeit (vgl. Kapitel 8.1).

Vorliegend geht es um die Form sowie die Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen Justiz, Verwaltung und Politik (Parlament). Die Schnittstellen wurden bereits angesprochen, welche zwischen der Justiz einerseits und dem kantonalen Personalamt, dem Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) und dem Kantonalen Amt für Information und Organisation (KAIO) durch die Trennung der Justizverwaltung von der übrigen Zentralverwaltung geschaffen wurden. Befragt wurden dazu die Mitglieder der Justizleitung, die Geschäftsleitungen von Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaften, die betroffenen Ämter der Verwaltung, der Vorsteher und Generalsekretär der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK), die Vorsteherin der Finanzdirektion und die Präsidien der Justiz- und Finanzkommission.

Die Zusammenarbeit innerhalb der Justiz wird in den Kapiteln 4-6 thematisiert.

8.2.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Zusammenarbeit zwischen den Staatsgewalten

a) Generelle Zusammenarbeit

Mit der Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz hat sich auch das Verhältnis zwischen Verwaltung und Justiz verändert. Die Verwaltung betrachtet die Verselbständigung der Justiz und die damit neu geschaffenen Strukturen mit gewisser Besorgnis. Die Kritik zielt primär auf die anlässlich der Reform erfolgten Umstrukturierung und die damit verbundenen Doppelspurigkeiten (vgl. Kapitel 8.1). Gleichzeitig wurde dadurch für die Justiz ein «Sonderstatus» geschaffen, welcher sich aus Sicht der übrigen staatlichen Akteure nachteilig ausgewirkt hat. Klarzustellen gilt, dass dabei das selbstständige Budgetantragsrecht nicht in Frage gestellt wird. Vielmehr wird die Art und Weise der organisatorisch-strukturellen Umsetzung der Verselbständigung der Justiz kritisiert. Primär wird moniert, dass zu viele (Justiz-)Verwaltungsaufgaben aus der Zentralverwaltung (vorab dem ABA) ausgegliedert und justizintern erneut aufgebaut worden seien.

Namentlich beim Personalwesen sehen die befragten Gesprächspartner Handlungsbedarf in Form der Zentralisierung, konkret der Konzentration dieser Administration beim kantonalen Personalamt. Als Folge davon verspricht man sich eine erleichterte und effizientere Zusammenarbeit zwischen der Justiz- und der kantonalen Zentralverwaltung und gleichzeitig damit auch das Einsparen von Ressourcen. Aus Sicht der Verwaltung müssten unabhängig der nunmehr verselbstständigten Justiz – nicht zuletzt wohl auch gerade deswegen – (wieder) vermehrt Gesamtlösungen angestrebt werden zur Erledigung der Staatsadministration.

Zwischen den Staatsgewalten bestehen verschiedene institutionalisierte Austauschgefässe:

- **Periodische trilaterale Gespräche:** An diesen Gesprächen ist die Justiz, die Regierung und die Politik (Justizkommission; Juko) beteiligt. Aus Sicht der Justiz sei dies ein guter Ansatz zur Verständigung unter den Staatsgewalten. Gewinnbringende Ergebnisse seien bislang jedoch ausgeblieben. Insbesondere bei Fragen zur Beschaffung von Räumlichkeiten für die Justiz wir ein Einbezug der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion gewünscht.
- **Justizdelegation des Regierungsrats:**⁴⁵ Es erscheint nach Ansicht der Betroffenen nicht sinnvoll, wenn sich der Gesamtregerungsrat mit Anliegen der Justiz beschäftigen muss. Da der Kontakt zur Justiz aber auch nicht nur von einem Mitglied der Regierung wahrgenommen werden soll, wurde dazu eine dreiköpfige Justizdelegation bestimmt. Diese steht in einem regelmässigen Austausch mit der Justizleitung. Dennoch kann mit dieser Lösung nicht sichergestellt werden, dass die Justiz stets einbezogen wird, wenn ein Regierungsgeschäft Auswirkungen auf die Justiz zeitigt.
- **Austausch zwischen der Finanzdirektion und der Justiz:** Ein solcher Austausch findet zwar statt. Allerdings sehen beide Seiten Verbesserungspotential dabei. Die Zusammenarbeit funktioniert nach übereinstimmenden Angaben aktuell nicht zufriedenstellend.

Die Justiz bedauert es, dass sie nicht in allen Austauschgefässen vertreten ist. So wird z.B. der Leiter der Stabsstelle für Ressourcen nur vereinzelt an die Konferenz der Generalsekretäre der Direktionen eingeladen. Diesbezüglich wird gewünscht, dass zumindest der Informationsfluss im erforderlichen Umfang sichergestellt sei.

Die einzelnen Schnittstellen zwischen der Verwaltung und Justiz werden nun nachfolgend noch einzeln betrachtet.

b) Im Bereich Personalwesen

Dem kantonalen Personalamt ist es ein wichtiges Anliegen klarzustellen, dass die Justiz nach wie vor Teil der gesamtkantonalen Zentralverwaltung bildet und die Justizmitarbeitenden zum kantonalen Personal gehören und dem Personalgesetz unterstehen. Das Personalamt ist für sämtliche Aspekte zuständig, die für den gesamten Kanton Gültigkeit beanspruchen, wie die Personalpolitik und das Lohnwesen, und sie unterstützt die Direktionen im Alltagsgeschäft. Die Justiz sei im Tagesgeschäft in personeller Hinsicht stark mit der Zentralverwaltung verbunden. So müssen z.B. Anträge für Funktionszulagen oder umstrittene Gehaltsansprüche dem Personalamt gestellt werden. Das Personalgesetz bildet denn auch die rechtliche Grundlage für das Justizpersonal. Die Zusammenarbeit zwischen dem Personalamt und dem Stab Ressourcen der Justizleitung wird beiderseits als sehr gut und engmaschig beurteilt. Zur Koordination der beiden Stellen dient die monatliche Personalleiterkonferenz. Nichtsdestotrotz stellt das Personalamt die Frage zur Diskussion, wie viele Stabsstellen für das HRM innerhalb der Justiz effektiv benötigt werden. Dem Anspruch des Personalamtes auf uneingeschränkte Geltung des Personalgesetz-

⁴⁵ Diese setzt sich zusammen aus der Direktorin der Finanzverwaltung, dem Direktor der JGK und dem Staatsschreiber.

zes und der Personalverordnung auf die Justiz wird vonseiten der Justiz verschiedentlich entgegengehalten, es wäre angesichts des Budgetantragsrechts der Justiz folgerichtig, wenn sie auch in Bezug auf die Anstellungs- und Besoldungsbedingungen mehr Eigenständigkeit hätte.

Entlöhnungsmodelle / Staatsanwaltschaftsassistentinnen und -assistenten / Funktionszulagen / Einreihungen und Teilzeitarbeit

Die **Lohnmodelle** an den Gerichten und bei der Staatsanwaltschaft sind unterschiedlich ausgestaltet. Der Lohnanstieg innerhalb der Staatsanwaltschaft basiert ähnlich wie beim Verwaltungspersonal auf einer Leistungsbeurteilung. Die Richterinnen und Richter werden nicht gehaltsrelevant beurteilt, sondern erfahren einen automatisierten, von der Regierung jährlich festgelegten Lohnanstieg, mit dem Ziel, mittelfristig eine mit dem übrigen Personal vergleichbare Gehaltsentwicklung zu ermöglichen (Art. 47 der Personalverordnung; PV). Dies wird vom Personalamt des Kantons Bern überprüft. Die Auswertungen der letzten beiden Jahre deuten gemäss Aussage des Personalamts nicht darauf hin, dass die Gehälter der Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte voneinander abweichen würden. Es ist allerdings dabei zu berücksichtigen, dass bislang auch ausreichend Mittel zur Verfügung standen, um den jeweiligen Leistungsanstieg zu finanzieren. Vereinzelt besteht bei der Staatsanwaltschaft die Besorgnis, dass diese aufgrund des unterschiedlichen Lohnmodells weniger attraktiv ist als die Gerichte. Die Gerichte hätten bei der Entlöhnung mehr Flexibilität, indem sie eine Grundeinreihung vornehmen und für besondere Aufgaben (bspw. für die Protokollführung) sog. Module hinzufügen können. Die Staatsanwaltschaft verwendet aktuell keine derartigen Module.

Aus Sicht der Generalstaatsanwaltschaft wäre es wünschenswert, wenn die Möglichkeit bestünde Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zunächst als **Staatsanwaltschaftsassistentinnen und -assistenten** anzustellen, um unerfahrene Bewerberinnen und Bewerber unter der Anleitung erfahrenen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu einem angemessenen Lohn auszubilden. Damit könnten Rekrutierungsprobleme behoben und den Nachwuchskräften eine Karriereperspektive geboten werden. Einzelne regionale Staatsanwaltschaften finden die Idee prinzipiell nicht schlecht, sind jedoch gegenüber der praktischen Umsetzung skeptischer und sehen in einem derartigen Modell einen geringen Mehrwert. Die Entlastung der ordentlichen Staatsanwälte sei fraglich, zumal die Staatsanwaltschaftsassistentinnen und -assistenten betreut werden müssten und ihnen nur bedingt Aufgaben zur selbständigen Erledigung übertragen werden könnten, z.B. Übernahme von Pikettdienst nicht möglich.

Anlass zu Diskussionen haben gemäss Angaben des Personalamts auch die **Funktionszulagen** gegeben. So sind alle Staatsanwälte lohnmässig auf gleicher Stufe eingereiht. Für zusätzliche Aufgaben wie etwa Leitungsfunktionen ist kein zusätzliches Gehalt vorgesehen. Vom Personalamt wird erwünscht, dass bei derselben Funktion eine gewisse Bandbreite von Lohnklassen zur Verfügung stünde, sodass Sonderleistungen für alle gleichermassen abgelten werden könnten.

In Bezug auf das Lohnniveau hätten Lohnvergleiche mit anderen Kantonen gezeigt, dass innerhalb der Justiz grössere Abweichungen sowohl nach unten als auch nach oben bestehen. Aus Sicht des Personalamts müsste eine generelle **Überprüfung der Einreihungen** vorgenommen werden. Zur Vornahme der Einreihung ist die sog. Bewertungskommission zuständig. Bei der

letzten Überprüfung seien gemäss Angaben der Jugendanwaltschaft die **Sozialarbeitenden der spezialisierten Sozialdienste bei der Jugendanwaltschaft** übergangen worden. Entsprechend seien diese im Vergleich zu den übrigen Sozialarbeitenden im Kanton Bern schlechter gestellt.

In den Gesprächen mit dem Justizpersonal, insbesondere bei der Staatsanwaltschaft und den Gerichtsschreibenden, wurde die **Teilzeitarbeit** thematisiert. Es würde auch in der Justiz vermehrt das Bedürfnis nach Teilzeitstellen bestehen, jedoch derartige Modell seien nach wie vor weniger akzeptiert als in der kantonalen Verwaltung. Aus Sicht der Leitungspersonen wird mit Teilzeitstellen ein gesteigerter Koordinationsaufwand in Verbindung gebracht.

c) Im Bereich Liegenschaften

Die Justizreform führte auch zu wesentlichen Veränderungen in der Infrastruktur der Justiz. Die Regionalgerichte in Thun und Burgdorf sind seit der Reform nicht mehr in Schlössern, sondern neu in Verwaltungsgebäuden untergebracht.

Zu den Räumlichkeiten der Justizbehörden wurde verschiedentlich Kritik seitens der Justiz geäussert. So ist die Stabsstelle Ressourcen der Justizleitung auf vier Standorte verteilt. Die Generalstaatsanwaltschaft äusserte sodann Bedarf für einen neuen Standort und einzelne Gebäude sind aus Sicht der Betroffenen (u.a. Steuerrekurskommission) an unbefriedigender Lage bzw. in sicherheitstechnischer Hinsicht ungenügend ausgerüstet. Die Justizkommission habe Kenntnis von diesen Anliegen. Konkrete Massnahmen seien bislang jedoch nicht ergriffen worden. Die Zusammenarbeit mit dem dafür zuständigen Amt (AGG) wird beiderseits als unbefriedigend und schwierig bezeichnet.

Die Justiz bemängelt den hohen Formalismus und die zu geringe Servicefreundlichkeit des AGG, das aus ihrer Sicht zu wenig Bereitschaft zeigt, auf die Raumbedürfnisse der Justiz einzugehen. Die Lösung dringender Probleme – wie die Raumsituation bei der Steuerrekurskommission oder bei der auf mehrere Standorte verteilten Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung – ziehe sich über Gebühr hin; eine wirkliche Bereitschaft des AGG, diese Probleme zu lösen, sei nicht erkennbar. Die Justiz erhofft sich von einem Treffen der Juko mit dem AGG eine Lösung zur Überwindung der seit lange bestehenden Blockade. Unabhängig dieser unbefriedigenden Situation vertritt die Justiz die Meinung, dass die Bereitstellung der Immobilien nicht in die Selbstverwaltung der Justiz integriert, sondern nach wie vor von der Kantonsverwaltung übernommen werden sollte.

Auch aus Sicht AGG gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Justiz schwierig. Der Austausch mit der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung funktioniere hingegen gut. Der neue Amtsleiter des AGG ist bestrebt, eine Form von Zusammenarbeit neu aufzubauen. Das AGG pflegt u.a. seit rund zwei Jahren ein bis zwei Mal pro Jahr sog. Strategiegespräche mit all seinen Nachfragern – den Ämtern und neu auch der Justiz.

Das AGG fordert von all seinen Nutzern gleichermassen «Besteller-Kompetenz» und verlangt auch von der Justiz, dass sie ihre Bedürfnisse hinreichend konkret und im Rahmen der vom AGG

definierten Abläufe schriftlich mitzuteilen hat. Das AGG legt dar, dass sie diese formulierten Bedürfnisse der Kunden benötigen, um überhaupt nach geeigneten Lösungen suchen und Varianten vorschlagen zu können. Die Legitimation, diese Abläufe auch bei der Justiz einzufordern, sieht das AGG in zwei Gründen: Einerseits benötigt das AGG einen Bedürfnisnachweis des Nutzers, damit die finanziellen Auswirkungen bereits zu Beginn berücksichtigt und gegebenenfalls die erforderliche Genehmigung durch den Grossen Rat eingeholt werden. Andererseits wird die Immobilien-Infrastruktur trotz der Verselbständigung der Justiz durch die allgemeinen Staatsfinanzen getragen und nicht dem Justizbudget belastet. Aus Sicht des AGG tut sich die Justiz offenbar schwer, sich diesem Prozess unterzuordnen, weil sich die Justiz nicht als «normalen» Gebäudenutzer versteht und sich die verwaltungsspezifischen Abläufe nicht gewohnt ist.

d) Im Bereich Informatik

Bis zum Jahr 2013 war die JGK für die Informatik der Justiz verantwortlich. Dann folgte unabhängig der Justizreform II ein Wechsel zum KAIO. Zum Kerngeschäft des KAIO gehört neu auch die Grundversorgung, d.h. der Serverbetrieb, die Endgeräte, die Grund-Software sowie der Betrieb eines Help Desk. Für die Fachapplikationen ist die Justiz, konkret die IT der Stabstelle Ressourcen der Justizleitung verantwortlich. Diese Zuständigkeitsordnung bewährt sich nach Ansicht des KAIO. Die Justiz hat auch Einsitz in allen IT-Gremien des Kantons und wird insofern wie eine Direktion behandelt.

Im Arbeitsalltag erfolgt der Kontakt zwischen den Justizbehörden und dem KAIO über die sog. Superuser der Justiz, welche meldeberechtigt sind, d.h. die Mitarbeitenden können Störungen nicht direkt, sondern via den Superuser ans KAIO melden. An kleineren Standorten kann dies bei Abwesenheit des jeweiligen Superusers zu Schwierigkeiten führen. Das KAIO prüft aktuell eine Änderung im System, so dass in Zukunft alle Mitarbeitenden Meldungen direkt erstatten können.

In Bezug auf die Funktionsweise der IT gehen die Meinungen auseinander. Laut KAIO hat sich die Grundversorgung gut eingespielt und funktioniert weitestgehend. Dem KAIO sind seit dem Jahr 2015 keine grösseren Abstürze gemeldet worden. Geringer Klärungsbedarf besteht bei den Fachapplikationen. Auch die Reaktionszeit des Systems sei mittlerweile angemessen. Die Justizbehörden haben hierbei eine unterschiedliche Wahrnehmung. Sie beklagten sich teilweise noch über schlecht funktionierende IT.

Im Allgemeinen hat sich die Qualität der Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren zunehmend verbessert. Konkreter Handlungsbedarf wurde von beiden Seiten nicht angemeldet.

e) Parlamentarische Vorstösse und Erarbeitung von Rechtsgrundlagen

Aus Sicht der Justiz funktioniert der Einbezug der Justizleitung bei **kantonalen Vorlagen** gut. Bedauert wird einzig, dass sie bei Personalfragen, die auch das Justizpersonal betreffen, auf Stufe Regierungsrat nicht in den politischen Prozess miteinbezogen werde.

Aus Sicht der kantonalen Verwaltung gilt es zu differenzieren: Die Justizleitung wird bei all jenen Vorstössen zu einer Vernehmlassung eingeladen, welche die Justiz direkt betreffen. Hingegen

ist es bei Vorstössen, welche eine Fachdirektion zu beantworten hat dieser überlassen, ob sie die Justizleitung miteinbeziehen möchte.

Bei den **eidgenössischen Vorlagen** werden nach wie vor nur die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung eingeladen. Es ist durchaus möglich, dass bei einzelnen Vorlagen die Auffassung der Kantonsregierung von jener der Justiz abweicht. Deshalb wünschen die Justizbehörden, dass eine allfällige abweichende justizinterne Meinung von der Regierung in ihrer Vernehmlassung an den Bund ebenfalls vorgetragen wird.

Die **Rechtsgrundlagen** im Personalrecht sowie zur sog. «Schuldenbremse» gelten für die Verwaltung und die Justiz gleichermassen. Die Justizbehörden erachten dies vereinzelt als einengend und wünschten sich vermehrt auch autonomere Regelungen, namentlich im Personalwesen. Ein konkretes Anliegen betrifft die Möglichkeit zur budgetneutralen Verschiebung von Stellenprozenten bei verschiedenen Funktionen innerhalb der Justiz sowie eine gewisse Flexibilität bei den lohnmassigen Einreihungen. Jeder zusätzliche Spielraum zugunsten der Justiz dürfte auf Seiten der Verwaltung indessen auf Widerstand stossen, weil die verselbständigte Justiz bei Sparanträgen nunmehr lediglich dazu eingeladen werden kann, diese Sparanträge zu unterstützen.

8.2.3 Schlussfolgerungen

- Durch die gestärkte institutionelle Unabhängigkeit und der damit verbundenen Machtverschiebung wurden die Rollen zwischen Verwaltung und Justiz neu definiert. Die Zusammenarbeit funktioniert im Allgemeinen nicht schlecht, der **gegenseitige «Findungsprozess»** ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Ein Ausdruck davon ist die Schwierigkeit im Bereich der Zusammenarbeit von Justiz und Verwaltung zur Bereitstellung und Beschaffung der Infrastruktur.
- Zwischen der Verwaltung und der Justiz scheint generell ein **unterschiedliches Verständnis von institutioneller Unabhängigkeit** zu bestehen. Während die Justiz die institutionelle Unabhängigkeit eher weit auslegt, sieht die Verwaltung einen engeren Rahmen. Ausdruck davon sind unter anderen unterschiedliche Ansichten im Personalbereich, z.B. zum Ermessensspielraum des Personalamts in personaladministrativen Belangen der Justiz.
- Es wird empfohlen, nochmals zu prüfen, inwiefern die Justiz zur Wahrung ihrer im Zuge dieser Reform erfolgten Verselbständigung **separate Lösungen und eigenes Personal** benötigt, und in welchen Bereichen sie sinnvollerweise von den bestehenden und bewährten Strukturen der zentralen Kantonsverwaltung profitieren könnte.
- Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Regierung und die Verwaltung die **besondere Stellung der Justiz** innerhalb des Staatsapparats mitunter mit einem gewissen Argwohn betrachten. Aus ihrer Sicht geniesst die Justiz eine privilegierte Stellung, indem sie sich aufgrund der institutionellen Unabhängigkeit und dem damit verbundenen selbständigen Budgetantragsrecht bei gesamtkantonalen Sparmassnahmen nunmehr raushalten kann. Es wird kritisiert, dass die Justiz sich zwar gerne auf ihre «Sonderstellung» als institutionell unabhängige Einheit beruft, aber dennoch bei sie betreffenden Regierungsgeschäfte miteinbezogen werden möchte. Regierung und Verwaltung monieren eine gewisse Inkonsequenz der Justiz im Umgang mit ihrer Verselbständigung.

- In Bezug auf die Zusammenarbeit besteht in erster Linie bei der **Bereitstellung der Liegenschaften Handlungsbedarf**. Hier müssen sich Justiz und Verwaltung hinsichtlich ihrer Rollenverteilung und über die geltenden Abläufe noch finden resp. einig werden und die auch auf persönlicher Ebene bestehenden Differenzen überwinden. Während das AGG – die Justiz gleich behandelt wie die kantonalen Ämter und entsprechende formalisierte Bestellerkompetenz unter entsprechender aktiver Mitwirkung erwartet, sieht sich die Justiz als eigenständige dritte Staatsgewalt nicht ohne weiteres als Teil dieses Verwaltungssystems. Sie hat aufgrund ihrer Repräsentationsfunktion, dem Publikumsverkehr und den Sicherheitsanforderungen gewisse spezielle Bedürfnisse an Gebäude, Standorte und Ausstattungen, welche aus ihrer Sicht vom AGG nicht genügend anerkannt werden. Sie wünscht sich mehr Dienstleistungsorientierung resp. «Kundenfreundlichkeit» inkl. Beratung seitens des AGG. Das AGG hingegen argumentiert, dass das Amt – als verantwortliche Stelle für die kantonalen Liegenschaften – eine bestimmte Vorgehensweise auch für die Justiz anwenden müsse, gerade wenn es sich um Liegenschaftsprojekte handle, welche in der Budgetkompetenz des Grossen Rates liegen. Es ist dringend zu prüfen, wie die Schwierigkeiten zwischen AGG und Justiz behoben werden können.
- Im IT-Bereich hat sich die Zusammenarbeit bereits besser eingespielt. Optimierungspotential besteht hier bei der gegenseitigen Kommunikation. Es war nicht allen Befragten klar, welche Anliegen an welche Stelle zu melden sind. Zudem wird die angedachte Erweiterung im Meldesystem bei Störungen zu einer erhöhten Mitarbeiterzufriedenheit beitragen.

8.3 NEF

8.3.1 Einleitung

Der Regierungsrat kam zum Schluss, dass – Grundsätze zur Neuen Verwaltungsführung NEF auch für die Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaft Anwendung finden können.⁴⁶ Die anwendbaren Grundsätze sind die Führungsorientierung, Leistungsorientierung sowie die Kostenorientierung.⁴⁷ Ein Kernelement der NEF ist die Leistungsvereinbarung. Zur Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte ist der Abschluss einer Leistungsvereinbarung zwischen den Gerichtsbehörden und dem Grossen Rat oder dem Regierungsrat nicht zulässig. Das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Generalstaatsanwaltschaft schliessen mit den unter ihrer Aufsicht stehenden Behörden jährlich Ressourcenvereinbarungen ab.

Ein wesentliches Element der Steuerung nach NEF-Grundsätzen bilden die Produktgruppen und die Produkte der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft. Die gewählte Struktur ist instanzübergreifend und aufgabenorientiert ausgestaltet. Gemäss Art. 38 Abs. 1 FLG entspricht ein Produkt entweder einer bestimmten nach aussen erbrachten Leistung oder einer als Querschnittsleistung erbrachten Leistung des Kantons. Die Produktgruppen sind gemäss dem Geschäftsbericht 2014 in nachfolgend aufgelistete Produkte gegliedert.⁴⁸

Produktgruppe Zivil- und Straferichterbarkeit unter Verantwortung des Obergerichts mit den Produkten

- Entscheid Strafabteilung Obergericht
- Entscheid Zivilabteilung Obergericht
- Anwaltsprüfungen Obergericht
- Anwaltsaufsicht
- Andere Dienstleistungen Obergericht
- Zivilrechtlicher Entscheid erster Instanz
- Strafrechtlicher Entscheid erster Instanz
- Zwangsmassnahmenentscheid erster Instanz
- Schlichtungsverfahren
- Rechtsberatung der Schlichtungsbehörde

Produktgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Verantwortung des Verwaltungsgerichts mit den Produkten

- Verwaltungsrechtlicher Entscheid Verwaltungsgericht
- Sozialversicherungsrechtlicher Entscheid Verwaltungsgericht
- Andere Dienstleistungen Verwaltungsgericht
- Entscheid Steuerrekurskommission
- Entscheid Bodenverbesserungskommission
- Entscheid Enteignungsschätzungskommission
- Entscheid Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern.

⁴⁶ Reform der dezentralen Verwaltung und Justizreform – Einführung einer Steuerung der Gerichtsbehörden mit NEF-Elementen: Bericht des Regierungsrates vom 15. August 2007 an den Grossen Rat.

⁴⁷ Art. 3 Abs. 1 FLG.

⁴⁸ Finanzverwaltung des Kantons Bern (2015), Geschäftsbericht 2014, S. 401 ff.

Produktgruppe Staatsanwaltschaft unter Verantwortung der Generalstaatsanwaltschaft mit den Produkten

- Untersuchung
- Anklageerhebung
- Abgekürztes Verfahren
- Strafbefehlsverfahren
- Rechtsmittelverfahren
- Gerichtsbarkeits- und Gerichtsstandsverfahren
- Vollzug an Jugendlichen

Zum Thema NEF interessiert, ob die NEF Produktgruppen- und Produktstruktur aus Sicht der Justiz zu deren Steuerung zweckmässig und ob sie aus Sicht des Grossen Rats – Justizkommission/Finanzkommission – unter aufsichtsrechtlichen Aspekten sinnvoll ist.

Dazu wurden der Stabschef der Justizleitung, die Geschäftsleitung der Generalstaatsanwaltschaft, des Obergerichts- und des Verwaltungsgerichts als auch der Gerichtsinspektor befragt. Zudem wurden die Justiz- und die Finanzkommission dazu befragt.

8.3.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Von Seiten der Justizbehörden hält sich die Begeisterung für NEF in Grenzen. Bei der Staatsanwaltschaft erfolgt die Steuerung direkt, d.h. grundsätzlich auf dem Dienstweg. Die Führung der Abteilungen beruht auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten. Darin sind sowohl Zielwerte für die Verfahren als auch zur Entwicklung der Abteilung festgelegt. Der Nutzen von NEF ist aber nicht klar. Die Generalstaatsanwaltschaft schlägt vor, eine Reduktion auf zwei, drei einzelne Kriterien zu prüfen. So sind z.B. Anzahl Strafbefehle oder Haftkosten einer solchen Steuerung nicht zugänglich. Kritisiert wird auch, dass der vorgegebenen Stellenplan der NEF Idee, nämlich der Saldosteuerung, entgegenläuft und die unternehmerischen Kompetenzen begrenzt. Mehr Flexibilität im Personaleinsatz wäre wünschenswert. Von Gesetzes wegen können zwar befristete Stellen geschaffen werden, jedoch müssen diese nach einem Jahr von der JL beschlossen werden.

Ähnlich fällt die Reaktion bei den Gerichtsbehörden aus. NEF ist gemäss diesen zur Steuerung nicht ausreichend. Ohnehin werden die Steuerungsmöglichkeiten in der Justiz als beschränkt erachtet, da weder die Nachfrage noch das Angebot an justiziablem Recht gesteuert werden kann. Zudem sei NEF schwer fassbar. Es scheint nicht klar zu sein, was die Grundsätze der Neuen Verwaltungsführung genau umfassen und wie sie im Justizbetrieb zu Steuerungszwecken angewendet werden sollen. Es besteht zum Teil die Ansicht, dass NEF vor allem der Politik zuliebe betrieben wird – «l'art pour l'art». Die von den Gerichtsbehörden entwickelten Instrumente sind aussagekräftiger als die grob definierten NEF-Ziele. Die Gerichtsbehörden bestreiten dabei nicht, dass sie gegenüber ihrer Aufsichtsbehörde und der Obergerichtsbehörde Rechenschaft ablegen müssen. Allerdings scheint nicht klar, wieviel davon effektiv einen Bezug zu NEF aufweist.

Die Ressourcenvereinbarungen zwischen dem Obergericht und den kantonal zuständigen Gerichten und den Regionalgerichten stellen sodann keine eigentlichen Vereinbarungen dar, vielmehr werde darüber verfügt. Echte Ressourcenvereinbarung wären Globalbudgets.

In Bezug auf die Produktgruppenstruktur gibt es keine Einwände. Im Voranschlag der Justiz bildet die Justizleitung eine eigene Produktgruppe. Im GSOG ging sie jedoch vergessen. Über diese Produktgruppe laufen unter anderem auch die Informatikausgaben.

8.3.3 Schlussfolgerung

- Die Einführung von NEF-Elementen in der Justiz war nicht zielführend, NEF eignet sich als Steuerungs- und Aufsichtsinstrument in der Justiz auch in der abgespeckten Form nicht. Zur Steuerung innerhalb der Justiz stehen den Behörden gezieltere bewährte Instrumente zur Verfügung.
- Zu diskutieren ist die Möglichkeit für die Justiz, über offenere Stellenpläne verfügen zu können, um mit mehr Freiraum und in Richtung Globalbudget agieren zu können. Während dies bei den gewählten Richterinnen und Richtern heute vermutlich nicht möglich ist, wäre es mindestens bei den anderen Mitarbeitenden zu prüfen.

8.4 Aufsicht

8.4.1 Einleitung

Mit der Justizreform wurde die Aufsicht wesentlich vereinfacht und kohärenter ausgestaltet.

- Der **Grosse Rat übt über die Justizkommission** die Oberaufsicht über die Gerichtsbarkeit und die Generalstaatsanwaltschaft aus.
- Das **Obergericht** nimmt die Aufsicht über die erstinstanzlichen Zivil-, Straf- und die Jugendgerichte sowie über die Schlichtungsbehörden wahr.
- Das **Verwaltungsgericht** übt die Aufsicht aus über die Steuerrekurskommission, die Bodenverbesserungskommission, die Enteignungsschätzungskommission sowie über die Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern.
- Die **Generalstaatsanwaltschaft** nimmt die Aufsicht über die kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften sowie die Jugendstaatsanwaltschaft wahr.

Im Zentrum steht die Frage, ob dieses Aufsichtsmodell zweckmässig und praktikabel ist. Dazu wurden sämtliche Leiterinnen und Leiter der Justizbehörden, der Leiter der Stabsstelle Ressourcen, die Vorsteherin des Finanzdepartements, der Vorsteher und Generalsekretär der JGK, als auch die Präsidien der Justiz- und Finanzkommission befragt.

8.4.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

a) Oberaufsicht über die Gerichtsbarkeit und Generalstaatsanwaltschaft

Die Oberaufsicht über die Gerichtsbarkeit und die Generalstaatsanwaltschaft liegt bei der Justizkommission des Grossen Rates (Juko). Die Juko führt jährlich in drei Teams die Aufsicht über Staatsanwaltschaft, Obergericht und Verwaltungsgericht aus. Das Einvernehmen zwischen der Justiz und der Juko ist aus Sicht beider Akteure gut.

Die Aufgaben der Juko umfassen neben der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit auch die Vorbereitung der Richterwahlen und die Wahl des Generalstaatsanwalts. Zudem ist die Juko zuständig für die Vorberatung des Budgets der Justiz. Grundsätzlich überlässt die Fiko der Juko die Vorberatung des VA/AFP der Justiz. Sie befasst sich nach eigenen Aussagen grundsätzlich nicht damit. Falls die Fiko mit den Anträgen der Juko nicht einverstanden wäre, so besteht die Möglichkeit, die Differenzen zwischen den Kommissionen zu bereinigen.

Die Fiko stellt fest, dass die Juko – ähnlich wie die Sachbereichskommissionen – Fachwissen über die Justiz aufbauen konnte und damit gleichzeitig eine gewisse Nähe zur Justiz entwickelt hat. Die Fiko hat den Eindruck, dass daher finanzielle Anliegen der Justiz durch die Juko tendenziell wohlwollender aufgenommen werden, als dies in der Fiko der Fall sein würde. Weil die Fiko aber den gesamtstaatlichen Haushalt betreut, hat sie eine grössere Distanz zu Anliegen einzelner Dienststellen und beurteilt diese kritischer, was auch in der Natur ihrer Aufgabe resp. Verantwortung liegt. Der Fiko-Präsident hat im Gespräch die Meinung geäussert, dass er es sinnvoller

fände, wenn die Fiko, welche für den gesamtsstaatlichen Haushalt verantwortlich ist, auch für die Vorberatung des Budgets der Justiz verantwortlich wäre.

b) Aufsicht innerhalb der Gerichtsbehörden

Obergericht

Beim Obergericht wurde diese Aufgabe der bisherigen Aufsichtskammer der Geschäftsleitung übertragen und wird von einem dafür bestimmten Gerichtsinspektor wahrgenommen. Die Funktion des Inspektors hat im Kanton Bern Tradition und ist schweizweit einzigartig. Zu seiner unabhängigen Rolle gehört auch, dass er die Geschäftsleitung des Obergerichts unabhängig betrachtet. Er ist daher direkt dem Gerichtspräsidenten des Obergerichts angegliedert.

Der Inspektor überprüft anhand der Tribuna-Einträge und weiterer Datenbanken die Geschäftstätigkeit der Regionalgerichte in Bezug auf Fallzahlen, Verfahrensdauern usw. und führt mit den Geschäftsleitungen und nötigenfalls direkt Betroffenen Gespräche, wenn die Auswertungen dies als angezeigt erscheinen lassen. Die Gerichte und Abteilungen müssen halbjährlich Bericht erstatten. Regelmässig führt der Justizinspektor sodann Inspektionen vor Ort durch. Die vom Obergericht auf diese Weise ausgeübte Aufsicht wird von den Beaufsichtigten als zweckmässig, praktikabel und adäquat erachtet. Das aktuelle Aufsichtsmodell sei klarer als die Regelungen vor der Reform und die Intensität sowie der mit der Aufsicht verbundene Aufwand angemessen. Auch seien die vorhandenen Aufsichtsinstrumente ausreichend.

Verwaltungsgericht

Am Verwaltungsgericht wurde zur Wahrnehmung der Aufsicht ein Ausschuss aus zwei Personen der Geschäftsleistung gebildet. Ausser gegenüber der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern (RKMF), deren Entscheide direkt beim Bundesgericht angefochten werden können, ist das Verwaltungsgericht gleichzeitig auch Beschwerdeinstanz der beaufsichtigten Kommissionen. Konflikte zwischen Aufsichts- und Rechtsmittelfunktion bestehen gemäss Verwaltungsgericht keine. Die Aufsicht funktioniere problemlos. Im Gegenteil würden sich gewisse Synergien ergeben, indem das Verwaltungsgericht aus den Beschwerdeverfahren ggf. über Informationen verfügt, um einen allfälligen Bedarf an aufsichtsrechtlichen Massnahmen überhaupt zu erkennen. Es finden auch regelmässig Aufsichtsgespräche statt, an welchen unter anderem die durchschnittliche Verfahrensdauer besprochen wird.

Staatsanwaltschaft

Die Generalstaatsanwaltschaft schliesst mit den kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften sowie der Jugendstaatsanwaltschaft eine Leistungsvereinbarung ab. Die leitende Jugendanwältin hat wiederum die Aufsicht über die Dienststellen inne (vgl. Kapitel 5.2).

Die Generalstaatsanwaltschaft kann im operativen Bereich und im Rechtsmittelgeschäft direkt Weisungen erteilen. Fachlich führen jedoch die leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

ihre Abteilungen. Hier schreitet die Generalstaatsanwaltschaft nur selten ein, z.B. wenn Pendenzen aussergewöhnlich hoch ansteigen und folglich abgebaut werden müssen. In erster Linie sind die leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte für die Überwachung der Arbeitserledigung verantwortlich. Die Staatsanwälte müssen dazu regelmässig über ihre Fallbearbeitung rapportieren. Die Geschäftsleitung kann gegebenenfalls mit einer Weisung zur Fallplanung einschreiten.

Die Aufsicht wird von den beaufsichtigten Staatsanwaltschaften als gut funktionierend und angemessen wahrgenommen. Vereinzelt besteht der Wunsch, dass die Generalstaatsanwaltschaft ihr Controlling bei den abgekürzten Verfahren reduziert. Die abgekürzten Verfahren müssen alle durch die Generalstaatsanwaltschaft genehmigt werden, was bundesrechtlich nicht vorgeschrieben wird. Die Generalstaatsanwaltschaft hat bis anhin auch alle Anklagen an das Wirtschaftsstraengericht kontrolliert. Diese Kontrolle soll nun abgeschafft werden.

8.4.3 Schlussfolgerung

- Die **Aufsicht** innerhalb der Justiz ist zweckmässig organisiert. Durch die Reduktion und Vereinheitlichung der Aufsichtsverhältnisse ist deren Handhabung auch praktikabler geworden.
- Die **Oberaufsicht** über die Justiz nimmt die Juko wahr. Zudem prüft sie auch das Budget der Justiz. Die Fiko nimmt sich weitgehend zurück, beobachtet aber in kritischem Abstand die Haltung der Juko gegenüber der Justiz. Letztlich liegt die Entscheidung über Anliegen, namentlich Begehren für zusätzliche Stellen, beim Grossen Rat und kann somit von der Juko nur bedingt beeinflusst werden. Entsprechend der Anregung der Fiko kann durchaus geprüft werden, ob es im Sinn einer gesamtheitlichen Behandlung der Finanzbedürfnisse der kantonalen Behörden nicht angebracht wäre, dass auch das Justizbudget durch die Fiko statt durch die Juko zuhanden des Grossen Rates vorbereitet wird.

8.5 Wahlprozedere: Richterinnen und Richter, Generalstaatsanwältin bzw. Generalstaatsanwalt

8.5.1 Einleitung

Die Justizreform führte zu bedeutenden Änderungen in der Kompetenzordnung für Wahlen.

- Die bisherige Volkswahl der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter in den ehemaligen 13 Gerichtskreisen (welche aufgrund vorgängiger Absprachen freilich häufig in eine stille Wahl mündete) erfolgt nun für die vier Gerichtsregionen – unter Einschluss der Laienrichterinnen und -richter – durch den **Grossen Rat**. Auch die Obergerichterinnen und Obergerichter, die Präsidentin oder der Präsident des Obergerichts, die Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter sowie die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsgerichts werden durch den Grossen Rat gewählt. Dasselbe gilt auch für die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die Mitglieder der Steuerrekurskommission, der Enteignungsschätzungskommission, der Bodenverbesserungskommission und der Kommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern und schliesslich auch für die Vorsitzenden und Mitglieder der Schlichtungsbehörden. Die Wahlvorbereitung erfolgt durch die Justizkommission.
- Die Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt sowie die stellvertretenden Generalstaatsanwältinnen oder Generalstaatsanwälte werden durch den Grossen Rat gewählt. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte werden **von der Geschäftsleitung der Generalstaatsanwaltschaft angestellt**.

Die Justizkommission des Grossen Rats bereitet die Wahlen und Wiederwahlen der Richterinnen und Richter vor. Sie unterbreitet dem Grossen Rat nach Anhörung des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts, der Generalstaatsanwaltschaft, des bernischen Anwaltsverbands sowie des Vereins bernischer Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten eine Wahlempfehlung für jede zu besetzende Richterstelle und entscheidet, welche Personen zur Wiederwahl vorgeschlagen werden.

Beim Wahlprozedere ist zu evaluieren, ob die Zuständigkeiten für die Wahl und die Wahl an eine bestimmte Gerichtsbehörde sinnvoll sind. Dazu wurden die Leiterinnen und Leiter der Gerichtsbehörden und der Anwaltsverband sowie Vorsteherinnen und Vorsteher aus der Verwaltung befragt.

8.5.2 Erkenntnisse aus den Gesprächen

Wahlzuständigkeiten

Die Vorsitzenden der Gerichtsbehörden begrüssen den Grossen Rat als Wahlbehörde. Von einzelnen Befragten wird bedauert, dass die Wahlen wieder zunehmend politisch werden. In diesem Zusammenhang wünschte man sich ein von politischen Überlegungen unabhängigeres Wahlgremium. Eine konkrete Alternative wird jedoch nicht erkannt. Auch wird vereinzelt bemängelt, dass die Justizkommission die fachliche Eignung nur unzureichend beurteilen kann, da aktuell die Mehrheit der Mitglieder über keinen juristischen Hintergrund verfügt.

Wahl an eine bestimmte Gerichtsbehörde

Die Wahl an ein bestimmtes kantonales zuständiges Gericht wird von diesen als positiv beurteilt. Die jeweiligen Gerichte sind auf besondere Rechtsgebiete spezialisiert und daher auf Richterinnen und Richter angewiesen, welche über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen und sich auch für das entsprechende Fachgebiet interessieren.

Bei den Regionalgerichten und Schlichtungsbehörden werden die Richterinnen und Richter durch den Grossen Rat in das Amt gewählt und anschliessend durch die Geschäftsleitung des Obergerichts regional zugeteilt. Diese Zuteilung durch das Obergericht wird von den Regionalgerichten begrüsst, zumal damit ein flexibler Belastungsausgleich erreicht werden kann.

Vereinzelte von Vorsitzenden der Regionalgerichte moniert, dass das gegenwärtige Wahlprozedere zur Nachwuchsförderung hinderlich ist. Gewünscht wird mehr Durchlässigkeit für die Gerichtsschreibenden, d.h. dass sie bei ihrem Bestreben, eine richterliche Karriere anzustreben, unterstützt und auch gefördert werden. Demgegenüber sind die Geschäftsleitenden der Schlichtungsbehörden der Ansicht, dass bei ihren Gerichtsschreibenden kein solches Bedürfnis besteht, da sie bei den Schlichtungsbehörden mit der zusätzlichen Rechtsberatung vielfältige Aufgaben erfüllen können.

Anstellungen in der Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft sieht es als grosse Errungenschaft, dass die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht mehr gewählt, sondern vom Generalstaatsanwalt angestellt werden. Dadurch hätte die Qualität der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zugenommen, da fachliche und nicht mehr politische Kriterien (Parteizugehörigkeit) im Vordergrund stehen würden.

Der Grosse Rat wählt den Generalstaatsanwalt oder die Generalstaatsanwältin, nachdem die Justizkommission mehrere Gespräche mit den Kandidaten geführt hat. Zusätzlich werden die Meinungen der Justizbehörden und der Anwaltschaft eingeholt. Eigentliche Assessments werden seitens der Justizkommission nicht durchgeführt. Die Generalstaatsanwaltschaft führt ein Assessment bei der Besetzung der Stellen von leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten durch.

8.5.3 Schlussfolgerungen

- Die Zuständigkeiten für die Wahl sind sinnvoll und zweckmässig. Es gibt keine Hinweise dafür, dass Änderungen beim Wahlgremium vorgenommen werden müssten. Der Justizkommission kommt bei der Wahlvorbereitung eine wichtige Rolle zu. Erwünscht ist, dass nebst dem Parteienproporz fachliche Kriterien den Ausschlag geben. Die Parteien sollen dazu ermuntert werden, mehrere Kandidierende aufzustellen, um eine qualitative Auswahl auch innerhalb einer Partei zu ermöglichen.
- Die Wahl an eine bestimmte Gerichtsbehörde überzeugt aus fachlicher Perspektive, schränkt jedoch die Möglichkeit zur Durchlässigkeit und für einen Belastungsausgleich zwischen den erstinstanzlichen Gerichten ein. Handlungsbedarf besteht dennoch nicht, da ausreichende gesetzliche Aushilfsregeln bestehen. Allenfalls könnte zur Erhöhung der Durchlässigkeit die

Wahl der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter der Regionalgerichte und jene der Schlichtungsbehörden in einen gemeinsamen Pool geprüft werden.

- Kritischer zu beurteilen ist die Frage, wie der Grosse Rat bei der Wahl der Richterinnen und Richter sowie der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt verfährt und ob bzw. auf welche Instrumente zurückgegriffen wird. Namentlich wird empfohlen, bei der Besetzung von Richterstellen an den obersten Gerichten und bei Wahlen in die Generalstaatsanwaltschaft den Einsatz von Assessments zu prüfen. Bei der Einsetzung von Amtsleitenden werden derartige Instrumente bereits angewendet. Eine Bewerbung mit Assessments hätte zudem eine Auswirkung auf mögliche Bewerbungen ausserhalb des Kantons Bern.

9 Fazit – Conclusion

9.1 Fazit

Beurteilung der Zielerreichung: eine grosse Reform mit vielen Erfolgen ...

Die Justizreform II hat zu markanten Veränderungen der Justiz im Kanton Bern geführt. Nebst den Rechtsgrundlagen änderte sich in vielen Bereichen auch die Behördenstruktur. Mit der Schaffung einer Justizleitung und der verstärkten institutionellen Unabhängigkeit gingen grosse Veränderungen einher, deren Ausgang nicht von vornherein absehbar war.

Rund fünf Jahre nach der Reform kann eine positive Bilanz gezogen werden. Die übergeordneten Ziele der Justizreform gemäss dem Vortrag des Regierungsrats vom 17. Dezember 2008 wurden mehrheitlich erreicht. Basierend auf diesen Zielen (blau hinterlegt) kann folgendes Fazit gezogen werden.

Ziel 1: Die Festlegung der sachlichen und funktionellen Zuständigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft in Umsetzung der neuen eidgenössischen Prozessordnungen

Das neue eidgenössische Zivil- und Strafprozessrecht hielt die Kantone dazu an, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des eidgenössischen Prozessrechts die sachlichen und funktionellen Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft festzulegen. Die gesetzgebende Umsetzung erfolgte in zwei Erlassen: dem Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) und dem Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, der Strafprozessordnung und der Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ).⁴⁹

Die Eidgenössische Prozessordnung (ZPO) ist vollständig umgesetzt. Nicht vorgesehen und in diesem Sinne über die ZPO hinausgegangen ist der Kanton Bern mit der Schaffung der Justizleitung, dem Einsatz der Fachrichterinnen und Fachrichter Arbeit an den Schlichtungsbehörden und der Spruchkörperregelung bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten an den Regionalgerichten. Letzteres, die Dreier-Besetzung bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten bei einem Streitwert bis zu 15'000 CHF, sollte überprüft werden.

Mit der Umsetzung der neuen eidgenössischen Prozessordnung kam es zu einer grösseren Kompetenzverschiebung von den Gerichtsbehörden zur Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwaltschaft bekam durch die erweiterten Strafbefehlskompetenzen und abgekürzten Verfahren erhebliche weitergehende richterliche Kompetenzen. Dementsprechend kam es zu einer Stellenverschiebung von den Gerichtsbehörden zur Staatsanwaltschaft.

In der Schweizerischen Strafprozessordnung wurde überdies das Staatsanwaltschaftsmodell als grundlegendes Strafverfolgungsmodell verankert. Bei diesem Modell ist die Staatsanwaltschaft

⁴⁹ Das EG ZSJ enthält alle Regelungen in Ausführung des eidgenössischen Prozessrechts (sachliche und funktionelle Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden und der Strafverfolgungsbehörden sowie prozessuale Vorschriften, deren Regelung die Bundesrechtsordnung den Kantonen überlässt.

Leiterin des Vorverfahrens, führt die Untersuchung, erhebt die Anklage und vertritt diese vor Gericht. Dies bedingte mit der Abschaffung der Untersuchungsrichterämter eine Änderung der Organisation der Gerichtsbehörden, resp. der Staatsanwaltschaft. Insgesamt wurde die Arbeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch die Reform vielseitiger, während jene der Richterinnen und Richter eher an Attraktivität verlor.

Die organisatorischen, personellen und inhaltlichen Veränderungen mussten sich zuerst einspielen, teilweise unterschiedliche Kulturen zusammenfinden. Rund fünf Jahre nach der Reform haben sich die neuen Zuständigkeiten gut eingespielt und funktionieren sämtliche Behörden gut. Dort wo potenzielle Abgrenzungsprobleme bestehen könnten – zwischen den kantonal zuständigen Gerichten und den Regionalgerichten, den kantonal zuständigen Staatsanwaltschaften und regionalen Staatsanwaltschaften sowie zwischen dem kantonalen und den regionalen Zwangsmassnahmengerichten, konnten die Zuständigkeiten geklärt werden.

Ziel 2: Steigerung der Effizienz der Gerichtsorganisation durch die Reduktion der heutigen 13 erstinstanzlichen Gerichtskreise auf vier Gerichtsregionen

Die Reduktion der Gerichtskreise hat einerseits effizienzsteigernden Charakter, führt jedoch auch zu neuen Ineffizienzen. Die Effizienz konnte insofern erhöht werden, als dass grössere Einheiten einen besseren Belastungsausgleich und effizienteren Personaleinsatz ermöglichen. Andererseits erhöht sich durch die grösseren Gerichtskreise der Koordinations- und Verwaltungsaufwand. Schliesslich dürften die erzielten Effizienzgewinne, ohne diese beziffern zu können, weniger gross als erhofft sein.

Die Schaffung grösserer Einheiten hat eine thematische Spezialisierung der Richterinnen und Richter ermöglicht. Mehrheitlich sind diese aber nach wie vor thematisch breit tätig und mit verschiedenartigen Fällen befasst, was eine entsprechende Einarbeitungszeit erfordert. Aus diesem Blickwinkel wurde das Effizienzpotenzial durch die Zusammenlegung der Gerichtskreise noch nicht voll ausgeschöpft.

Losgelöst von den Effizienzüberlegungen hat sich die Reduktion der Gerichtskreise mehrheitlich bewährt. Die optimale Grösse eines Gerichtskreises ist schwierig zu bestimmen. Die aktuelle Struktur mit der Angleichung an die Verwaltungskreise sowie der Einheitlichkeit mit den Perimetern der regionalen Staatsanwaltschaften ist eine gute Lösung.

Eine Sonderstellung in der räumlichen Justizorganisation nimmt die Region Berner Jura-Seeland ein. Das Regionalgericht, die regionale Schlichtungsbehörde, die regionale Staatsanwaltschaft und die Dienststelle der Jugendanwaltschaft verfügen über je eine Aussenstelle in Moutier, welche administrativ dem Standort in Biel angegliedert ist. Was aus regionalpolitischen Gründen opportun und sinnvoll sein mag, ist aus Effizienzgesichtspunkten nicht zweckmässig. Wobei sich die verschiedenen Akteure nicht einig sind, welches die beste Lösung ist. Während die einen eine Konzentration in Biel und Auflösung der Aussenstellen als optimale Lösung sehen, erachten die anderen einen selbständigen Justizstandort Berner Jura als beste Lösung. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass nicht alle Dokumente vom Deutschen ins Französische übersetzt werden, was eine effiziente Handhabung verschärft.

Ziel 3: Stärkung der Führungskraft der Gerichtsbehörden sowie der Staatsanwaltschaft durch die Umsetzung des Geschäftsleitungsmodells sowie durch Einführung von NEF-Steuerungselementen

Am Ober- wie auch am Verwaltungsgericht haben die Präsidentin oder der Präsidenten, die Abteilungspräsidentinnen und Abteilungspräsidenten und die Generalsekretärin oder der Generalsekretär Einsitz in der Geschäftsleitung. Über die erweiterte Geschäftsleitung des Obergerichts, in welcher zusätzlich die Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter der Regionalgerichte Einsitz nehmen, besteht ein Austauschgefäss des Obergerichts mit den erstinstanzlichen Gerichten. Ursprünglich im GSOG nicht angedacht, aufgrund der Informationsbedürfnisse nachträglich jedoch eingeführt, besteht mit der sogenannten erweiterten erweiterten Geschäftsleitung ein Gefäss, an welchem auch die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der Schlichtungsbehörden sowie der kantonal zuständigen Gerichte einbezogen sind. Eine gesetzliche Verankerung dieses Gremiums kann, muss aber nicht ins Auge gefasst werden.

In der Staatsanwaltschaft ist das Führungsmodell generell hierarchischer. Die leitenden (General-) Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind gegenüber den ihnen zugeordneten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten weisungsberechtigt.

Durch die Reform wurde die Führungskraft in der Justiz generell gestärkt. Sie ist jedoch zwischen der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbehörden aus strukturellen Gründen nach wie vor sehr unterschiedlich. Der Weisungsbefugnis und letztlich Entscheidung des Generalstaatsanwalts auch in der Fallarbeit steht die richterliche Unabhängigkeit gegenüber. Die unterschiedliche Führungskraft wirkt sich auch auf die internen Entscheidungsprozesse aus. Während die Staatsanwaltschaft relativ agil und schnell entscheidungsfähig ist, sind die Entscheidungswege und Konsultationsvorgänge am Obergericht länger. Diese unterschiedliche Ausgangslage wirkt sich auch auf das Verständnis zur Rolle der Justizleitung aus. Es kann mit ein Grund dafür sein, dass die Gerichtsbehörden die Justizleitung in erster Linie als Koordinationsorgan, die Staatsanwaltschaft darin aber durchaus auch ein Entscheidgremium sehen, welches seine Entscheidkompetenzen auch noch vermehrt wahrnehmen könnte.

In diesem Zusammenhang wären auch die Aufgabenbereiche der Plena am Ober- und Verwaltungsgericht zu überdenken. Die Plena haben durch die Reform zwar Zuständigkeiten im Bereich der Gerichtsverwaltung verloren, sind aber weiterhin an der Gerichtsverwaltung beteiligt und am Obergericht nach wie vor in den Budgetprozess involviert. Es wäre zu prüfen, ob operative Tätigkeiten wie Entscheide betreffend Veränderung des Beschäftigungsgrads oder Patentierung der Anwälte, etc. den Geschäftsleitungen übertragen werden könnten.

Mit dem GSOG wurden auch die gesetzlichen Grundlagen für die Steuerung der Gerichtsbarkeit nach (freilich ausgedünnten) NEF-Grundsätzen gelegt. Namentlich werden die Grundsätze der Führungsorientierung, der Leistungsorientierung sowie der Kostenorientierung angewendet, nicht aber jene der Wirkungs- und Erlösorientierung (NEF light). In der Justiz wird NEF als Controlling-Instrument angewendet und gegenüber der Politik kommuniziert. Als Führungs- und Steuerungsinstrument wird es von den Justizbehörden als wenig geeignet erachtet. Zur effektiveren Steuerung würde es im Sinne eines Globalbudgets grössere Freiheiten zur budgetneutralen Verschiebung von Stellenprozents zwischen den verschiedenen Funktionen bedürfen.

Ziel 4: Gewährleistung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft und Einsetzen einer Justizleitung

Die Justizreform wurde zum Anlass genommen, die institutionelle Unabhängigkeit der Justizbehörden zu stärken. Zentrale Elemente der institutionellen Unabhängigkeit sind die Selbstverwaltung und das Budgetantragsrecht. Der Grundsatz der Selbstverwaltung umfasst insbesondere die Befugnis, Personal selbst einzustellen sowie Güter und Dienstleistungen, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind, selbständig zu beschaffen. Zum Grundsatz der Selbstverwaltung gehört auch die Kompetenz, die zugewiesenen finanziellen Mittel im Rahmen des geltenden Rechts selbständig zu verwalten. Das Budgetantragsrecht beinhaltet die selbständige Erstellung und Vertretung des Budgets vor dem Grossen Rat.

Während sich das selbständige Budgetantragsrecht für die Justiz gut eingespielt und bewährt hat, stellt sich bei der Selbstverwaltung die Frage, welche Aufgaben die Justizbehörden zwingend selbständig wahrnehmen müssen und wo eine Zusammenarbeit mit der Kantonsverwaltung nach wie vor sinnvoll und ressourcensparend ist. Trotz der institutionellen Unabhängigkeit ist die Justiz nach wie vor in Personal-, Infrastruktur- und IT-Prozesse der Zentralverwaltung integriert. Im Personalwesen betrifft dies namentlich die Schnittstelle zum kantonalen Personalamt, in der Informatik jene zum Amt für Informatik und Organisation (KAIO). Auch im Gebäudebereich arbeitet die Justiz mit dem Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) der Zentralverwaltung zusammen. Aus Effizienzgesichtspunkten muss angestrebt werden, dass die Justiz gewisse administrative Dienstleistungen der Verwaltung weiterhin nutzt und keine Doppelspurigkeiten aufbaut. Generell wird die institutionelle Unabhängigkeit von der Justiz heute ausgeprägt gelebt und es sollte darauf geachtet werden, dass diese keine zu starke Eigendynamik entwickelt.

Abgesehen davon kann festgestellt werden, dass die Zusammenarbeit mit der Verwaltung überwiegend gut funktioniert. Optimierungsbedarf besteht noch in der Zusammenarbeit im Gebäudebereich, in welchem einerseits das Verständnis für die Bedürfnisse der Justiz und andererseits für die Abläufe in der Verwaltung noch aufgebaut werden müssen.

Als Folge der institutionellen Unabhängigkeit wurde zur Koordination und Steuerung der Bereiche der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft die Justizleitung geschaffen. Sie ist das gemeinsame Koordinationsorgan von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft und setzt sich aus den jeweiligen Gerichtspräsidien resp. der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt zusammen. Die Justizleitung bewährt sich vor allem als gemeinsame Ansprechpartnerin nach aussen gegenüber Politik und Verwaltung.

Ziel 5: Die kohärente Ausgestaltung der Aufsicht

Durch die neuen Zuständigkeiten wurde die Aufsicht wesentlich transparenter und praktikabler. Die Aufsicht innerhalb der Justizbehörden funktioniert gut. Die Aufsichtsstruktur ist in sich stimmig und wird auf sämtlichen Stufen akzeptiert. Das Obergericht nimmt die Aufsicht über die erstinstanzlichen Zivil-, Straf- und die Jugendgerichte sowie über die Schlichtungsbehörden wahr. Das Verwaltungsgericht übt die Aufsicht über die Steuerrekurskommission, die Bodenverbesserungskommission, die Enteignungsschätzungskommission sowie über die Rekurskommission für

Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern aus. Die Generalstaatsanwaltschaft nimmt die Aufsicht über die kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften sowie die Jugendstaatsanwaltschaft wahr.

Die Oberaufsicht über die Justiz obliegt der Justizkommission (Juko). Die Juko führt jährlich in drei Teams die Aufsicht über Staatsanwaltschaft, Obergericht und Verwaltungsgericht aus. Das Einvernehmen zwischen der Justiz und der Juko ist aus Sicht beider Akteure gut. Die Juko kümmert sich nicht nur um die Aufsicht, sondern übernimmt auch die Vorbereitung der Richterwahlen und die Vorberatung des Budgets. In der konkreten Arbeit stellt die Fiko fest, dass die Juko – ähnlich wie Sachbereichskommissionen – Fachwissen über die Justiz aufbauen und gleichzeitig eine gewisse Nähe zur Justiz entwickeln. Die Fiko nimmt sich zurück, beobachtet aber mit kritischem Abstand die Haltung der Juko zu Stellenanliegen der Justiz. Es wäre zu prüfen, ob die Fiko, welche für den gesamtstaatlichen Haushalt verantwortlich ist, auch für die Vorberatung des Budgets der Justiz zuständig sein soll

Ziel 6: Die Wahl der Richterinnen und Richter durch den Grossen Rat

Die Zuständigkeit des Grossen Rats für die Wahl der Richterinnen und Richter ist sinnvoll und bei den Gerichtsbehörden akzeptiert. Der Justizkommission kommt bei der Wahlvorbereitung eine wichtige Rolle. Nebst dem Parteienproporz gilt es nicht minder die fachlichen Qualifikationen zu beachten.

Die Wahl der Richterinnen und Richter an bestimmtes kantonales zuständiges Gericht ist aus fachlicher Sicht sinnvoll, schränkt jedoch die Durchlässigkeit und den Belastungsausgleich ein. Dieser Nachteil wird jedoch durch ausreichende Aushilfsregeln entschärft. Allenfalls wäre die Wahl der Richterinnen und Richter der Regionalgerichte und Schlichtungsbehörden in einen Pool zu prüfen.

... und Herausforderungen für die Zukunft

Die Umsetzung der Justizreform ist ein langfristiger Prozess und kann nach fünf Jahren noch nicht abgeschlossen sein. Die Justiz ist auf gutem Wege. Die mit der Reform angestrebten Ziele wurden, wie soeben ausgeführt, bereits mehrheitlich erreicht oder sind nach kleinen Justierungen erreichbar. Um das System weiter zu optimieren, wird in folgenden Bereichen noch Handlungsbedarf geortet:

- **Interpretation der institutionellen Unabhängigkeit:** Durch die gestärkte institutionelle Unabhängigkeit und der damit verbundenen Machtverschiebung mussten die Rollen zwischen Verwaltung und Justiz erst wieder neu definiert werden. Die Zusammenarbeit funktioniert generell nicht schlecht, der Findungsprozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen, wie sich das exemplarisch im Zusammenspiel zwischen Justiz und dem Amt für Grundstücke und Gebäude zeigt. Zwischen der Verwaltung und der Justiz scheint ein unterschiedliches Verständnis von institutioneller Unabhängigkeit zu bestehen. Es wird empfohlen, nochmals zu prüfen, in welchen Bereichen die Justiz zur Wahrung der institutionellen Unabhängigkeit eigene Lösungen und Stellen braucht und wo von den bestehenden Strukturen der Kantonsverwaltung profitiert werden könnte. Insbesondere sind die Strukturen im Bereich Personalwesen zwischen Justiz und Verwaltung im Hinblick auf einen optimalen Ressourceneinsatz zu prüfen.

Weiter sind auch die Aufgabenverteilung in den Bereichen IT und Rechnungswesen sowie die Verortung gewisser Vollzugsaufgaben (Busseninkasso, Koordinationsstelle Strafregister) zu prüfen.

- **Wahrnehmung, Zusammensetzung, Rolle und Funktionsweise der Justizleitung:** Die Justizleitung wurde mit der Reform erst neu geschaffen. Aus diesem Grund ist es nachvollziehbar, dass sie ihre Rolle erst finden musste und ihr Funktionstest im Ernstfall, z.B. durch die Umsetzung einer allfälligen Budgetkürzung, noch aussteht.
 - **Wahrnehmung:** Die Justizleitung wird aktuell, wie bereits erwähnt, vor allem nach aussen als gemeinsamer Ansprechpartner der Justiz wahrgenommen. Nach Innen ist sie zwar bei den Führungsverantwortlichen der Justizbehörden bekannt, eine Führungsebene tiefer bei den Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten als auch bei den Gerichtsschreibenden, erst recht bei den Kanzleimitarbeitenden, spielt die Justizleitung praktisch keine Rolle und sind deren Aufgaben kaum bekannt. Im Sinne einer gemeinsamen Identifikation mit der Berner Justiz und ihren Institutionen wäre zu prüfen, ob die Justizleitung auch verstärkt nach Innen kommunizieren und auftreten sollte.
 - **Zusammensetzung:** Die Zusammensetzung der Justizleitung ist eine Kernfrage der gesamten Justizreform. Aktuell funktioniert die Justizleitung – nicht auch zuletzt aufgrund der personellen Zusammensetzung – gut. Ob die Staatsanwaltschaft dazu gehört oder nicht, muss längerfristig abgewogen werden. Ein kurzfristiger Umbau wird nicht empfohlen. Hingegen kann auf systemischer Ebene der sich an der Amtsdauer orientierende Einsitz des Generalstaatsanwalts oder der Generalstaatsanwältin gegenüber der dreijährigen Rotation bei den Präsidien des Verwaltungs- und des Obergerichts zu ungleichen Spiessen führen; mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl dieser Präsidien hin zu einer sechsjährigen Amtsdauer kann dieses Ungleichgewicht etwas korrigiert werden. Um einen übermässigen Know-how-Verlust bei gleichzeitigem Ablauf der Amtsdauern zu verhindern, wäre zu prüfen, die Amtsdauern der Präsidien von Obergericht und Verwaltungsgericht so zu verschieben, dass sie nicht gleichzeitig ablaufen.
 - **Rolle:** Die Rolle der Justizleitung wird unterschiedlich interpretiert. Gemäss GSOG ist sie ein Koordinationsgremium. Jedoch wünschte sich die Generalstaatsanwaltschaft ein agileres, entscheidungsorientierteres Gremium, welches die ihm zustehenden Entscheidkompetenzen, wie bereits oben unter dem Aspekt der Führungsstruktur erwähnt, wahrnimmt. Das eigene Rollenverständnis der Justizleitungsmitglieder zwischen Koordinations- und Entscheidgremium ist noch zu schärfen. Die Justizleitung ist aktuell als Koordinationsgremium ausgestaltet, was sich nach unseren Erkenntnissen hemmend auf die Innovation auswirkt und zu Doppelspurigkeiten in den einzelnen Produktgruppen führt. Wir empfehlen, mittelfristig zu prüfen, ob die Justizleitung in einzelnen Bereichen nicht mit Führungsaufgaben ausgestattet werden sollte.
 - **Funktionsweise:** Die Justizleitung entscheidet einstimmig. Bis anhin hat dies gut funktioniert, die Bewährungsprobe, zum Beispiel aufgrund einer Budgetkürzung, welche es umzusetzen gilt, steht noch aus. So wird die Justizleitung auch verschiedentlich als «Schönwettermodell» bezeichnet, die funktioniert, solange keine schwierigen Entscheide anstehen. Bei Uneinigkeit besteht – zu Recht – kein Eskalationsgremium. Auch sind die Mechanismen, wie zum Beispiel bei einer Budgetkürzung verfahren wird, nicht definiert. In diesem

Sinn verfügt die Justizleitung über keine Führungsinstrumente, welche aufgrund übergeordnete Entscheide auf Basis rationaler Kriterien ermöglichen würde. Es wird empfohlen, entsprechende Kriterien zu entwickeln.

- Es wird empfohlen zu prüfen, in welchen Bereichen die **Innovationskraft**, welche durch die Verwaltungsspezialisten der Generalsekretariate in die Justiz eingebracht wird, nutzbringend eingesetzt werden kann. Gerade in den administrativen Supportbereichen wie Personalwesen oder IT besteht in der Justiz ein gewisser Nachholbedarf, auch weil sich die Akteure gerne auf ihre Kernaufgabe, die Rechtsprechung, konzentrieren.
- Die **interne Kommunikation** der Justizleitung und der Stabsstelle Ressourcen gegenüber den in der Justiz tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bezüglich ihres Aufgabenbereichs sowie bezüglich der weiterhin bei den Produktgruppen verbleibenden Aufgaben sollte gestärkt werden. Diese Führungsaufgabe der Justiz gegenüber den Produktgruppen kann wesentlich dazu beitragen, das Verständnis für die Justizverwaltung und deren Anliegen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Justiz zu schärfen.
- Weiter wird empfohlen, zu prüfen, ob das **Busseninkasso** und die **Koordinationsstelle für das Strafregister** bei der Stabsstelle für Ressourcen am richtigen Ort angesiedelt sind, handelt es sich dabei doch um klassische Vollzugsaufgaben, und ob die Anwaltsprüfungskommission bei der Justizleitung angesiedelt werden sollte.
- **Stabstellen:** Durch die Justizreform wurden innerhalb der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbehörden die Führungsstrukturen angepasst. Gleichzeitig kam mit der Justizleitung eine weitere Koordinationsebene mit eigener Stabsstelle und Funktionen in den Bereichen Personal, Finanzen und Informatik dazu. Die Vielzahl und der Ausbau der Stabsfunktionen werden von verschiedenen justizinternen und externen Stellen kritisch beurteilt. Es besteht beim Justizpersonal zum Teil der Eindruck, dass zunehmend Ressourcen in Stabsfunktionen fließen und nicht mehr für das Kerngeschäft zur Verfügung stehen. Am häufigsten wird dabei auf den Personalbereich verwiesen. Dabei wird freilich häufig übersehen, dass mit der Stärkung der Eigenständigkeit der Justiz auch Verwaltungsaufgaben, welche früher das Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA) wahrgenommen hat, auf die Justiz übergegangen sind, was entsprechende Personaldotationen der Stabsstelle für Ressourcen ausgelöst hat. Nebst der Stabsstelle für Ressourcen der Justizleitung, sind auch die Generalsekretariate und beim Obergericht die Ressourcenverantwortlichen an den Regionalgerichten mit Personaladministration beschäftigt. Die Vielzahl von Akteuren führt zu Unsicherheiten in Bezug auf den Absender und den Zweck von HR-Dokumenten. Dabei kann nicht per se festgehalten werden, auf welcher Ebene es zu Ineffizienzen kommt. Ineffizienzen im HR-Bereich sind bereits durch die Kompetenzordnungen in den rechtlichen Grundlagen angelegt. Gemäss der Personalverordnung Art. 3 Ziff. a verfügen die Produktgruppen im Personalbereich über dieselben Zuständigkeiten wie die Direktionen und haben somit relativ weitreichende Kompetenzen. Jedenfalls ist das Aufgabenportfolio der Stabsstellen auf seine Notwendigkeit und die Zuordnung auf die verschiedenen Stabsebenen auf seine Zweckmässigkeit kritisch zu prüfen. Insbesondere im Finanzbereich sollte die Zentralisierung von Aufgaben geprüft werden, zumal mit den neuen Vorgaben zur Rechnungslegung die Anforderungen steigen werden. Gerade auch unter Berücksichtigung der Knappheit von Ressourcen ist klar zu definieren, welche Fragestellungen parallel von den jeweiligen Produktgruppen behandelt und individualisiert werden müssen

und welche Leitlinien im Personalbereich von der Stabsstelle für Ressourcen für alle Produktgruppen einheitlich verbindlich sind.

- **Oberaufsicht zum Budget der Justiz:** Die Juko kümmert sich nicht nur um die Aufsicht und die Vorbereitung der Richterwahlen, sondern übernimmt auch die Vorberatung des Budgets. Die Fiko, welche für den gesamtsstaatlichen Haushalt verantwortlich ist, beurteilt die Zuständigkeit der Juko für das Justizbudget kritisch. Entsprechend der Anregung der Fiko kann geprüft werden, ob es im Sinn einer gesamtheitlichen Behandlung der Finanzbedürfnisse der kantonalen Behörden nicht angebracht wäre, dass auch das Justizbudget durch die Fiko statt durch die Juko zuhanden des Grossen Rates vorbereitet wird.
- **Organisationsstruktur der Jugendanwaltschaft:** Mit der Justizreform II hat der Kanton Bern einen Wechsel vom Jugendrichter- zum Jugendanwaltsmodell vorgenommen. Dabei wurde bei der Ausgestaltung der Jugendanwaltschaft eine Kompromisslösung einer kantonalen Jugendanwaltschaft mit regionalen Dienststellen gewählt. In Bezug auf Führungsaufgaben stellt dieses Modell verschiedene Herausforderungen. Mittelfristig sollte das Zusammenspiel zwischen regionaler Struktur und kantonaler Führung überprüft und allenfalls in die eine oder andere Richtung (stärkere Zentralisierung / stärkere Regionalisierung) angepasst werden, wobei aus Effizienzgesichtspunkte eine stärkere Zentralisierung im Vordergrund stünde. Kurzfristig sollten zwei Aspekte genauer betrachtet werden:
 - Kompetenzordnung zwischen der Leiterin oder dem Leiter der Jugendanwaltschaft und den Dienststellenleitern. Es wäre zu prüfen, ob die Kompetenzen der Dienststellenleitenden punktuell erweitert werden könnten, z.B. Einbezug bei der Führung der Mitarbeitergespräche.
 - Personalunion: Angesichts der grossen Belastung durch Leitungsaufgaben wäre eine personelle Trennung der Leitung der kantonalen Jugendanwaltschaft und der Dienststellenleitung zu prüfen. Dies würde auch für sämtliche Dienststellen hinsichtlich Aufsicht gleiche Voraussetzungen schaffen.
- **Aussenstellen im Berner Jura und Zweisprachigkeit:** Die Aussenstellen des Regionalgerichts, der regionalen Schlichtungsbehörde und der regionalen Staatsanwaltschaft in Moutier sind aus Effizienzgesichtspunkten nicht optimal. Grundsätzlich sind mehrere organisatorische Varianten denkbar: Konzentration in Biel und damit Abschaffung der Aussenstellen, Aufwertung des Berner Juras als eigene Gerichtsregion oder Beibehaltung des Status Quo. Am Status Quo etwas zu ändern, dürfte politisch nicht opportun sein. Wichtig ist jedoch, dass sich die Region Berner Jura-Seeland unter den gegebenen Umständen optimal organisiert. Dazu gehört aufgrund der Zweisprachigkeit auch die Frage der Übersetzungen. Ein grosses Anliegen der Region ist die Übersetzung der Dokumente ins Französische.

9.2 Conclusion

Réalisation des objectifs: une réorganisation titanesque couronnée de succès...

La seconde réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux a abouti à une véritable refonte du domaine judiciaire dans le canton de Berne. En plus des bases légales, l'organisation des autorités a subi des modifications dans de nombreux domaines. La création de la DM et l'accroissement du degré d'indépendance des institutions ont bouleversé le paysage juridique sans que l'on puisse en prévoir les retombées.

Environ cinq ans après ce changement, le bilan est positif. Les buts majeurs de la réorganisation, énoncés dans le rapport du Conseil-exécutif du 17 décembre 2008, ont en grande partie été atteints. Les conclusions qui peuvent être tirées pour chaque objectif sont exposées ci-après.

1^{er} objectif: fixation des compétences à raison de la matière et de la fonction des autorités judiciaires et du Ministère public lors de la mise en œuvre des nouveaux codes de procédure fédéraux

Le nouveau droit procédural unitaire dans les domaines civil et pénal a obligé les cantons à définir, à la date de son entrée en vigueur, les compétences à raison de la matière et de la fonction des autorités judiciaires et du Ministère public. Le canton de Berne s'est acquitté de cette tâche par l'édiction de deux lois: la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) ainsi que la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)⁵⁰.

Le code de procédure civile suisse (CPC) est appliqué dans son intégralité. Mais le canton de Berne va encore au-delà de ce que prévoit le CPC par la création de la DM et de postes de juges spécialisés en droit du travail pour les autorités de conciliation ainsi que la réglementation des autorités appelées à statuer dans les litiges relevant du droit du travail dans les tribunaux régionaux. La formule du collège de trois juges appelé à statuer sur les questions de droit du travail lorsque la valeur litigieuse n'excède pas 15 000 francs mérite toutefois de faire l'objet d'une réflexion.

L'entrée en vigueur du nouveau droit procédural fédéral a conduit à une importante redistribution des tâches, reportées des autorités judiciaires au Ministère public. Ce dernier a en effet vu ses compétences juridictionnelles s'étendre: davantage d'affaires sont susceptibles d'être closes par une ordonnance pénale et les procédures ont été simplifiées. Par conséquent, le Ministère public s'est vu allouer plus de postes, au détriment des autorités judiciaires.

Le Code de procédure pénale suisse (CPP) a en outre ancré comme modèle de poursuite pénale de base le modèle du Ministère public. Selon ce modèle, le MP conduit la procédure préliminaire,

⁵⁰ La LiCPM contient toutes les prescriptions nécessaires à l'exécution du droit procédural fédéral (compétences à raison de la matière et de la fonction des autorités judiciaires et des autorités de poursuite pénale, règles de procédure dont l'édiction incombe au canton en vertu du droit fédéral).

dirige l'instruction, dresse l'acte d'accusation et soutient l'accusation devant le tribunal. Les services de juges d'instruction ont été supprimés et l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public a dû être remodelée. Dans l'ensemble, la réorganisation a permis au travail des procureurs de se diversifier, tandis que celui des juges a perdu de l'attrait.

Il a tout d'abord fallu mettre en place les changements apportés à l'organisation, au personnel et aux aspects matériels et, parfois, trouver un compromis acceptable pour les différentes cultures. Cinq années environ après l'entrée en vigueur de la seconde réorganisation, les nouvelles responsabilités sont bien ancrées et les autorités collaborent bien dans l'ensemble. Les compétences ont pu être clairement définies là où la frontière n'était potentiellement pas nette, à savoir entre les instances cantonales, d'une part, et régionales, d'autre part (tribunaux, Ministère public, tribunaux des mesures de contrainte).

2^e objectif: accroissement de l'efficacité de l'organisation judiciaire par un regroupement des 13 arrondissements judiciaires de première instance en quatre régions judiciaires

Le regroupement des arrondissements judiciaires a réglé certains problèmes d'efficience tout en en créant de nouveaux. L'organisation judiciaire a gagné en efficacité dans la mesure où l'agrandissement des unités judiciaires garantit une répartition équilibrée de la charge de travail et une gestion optimisée du personnel. Toutefois, la coordination et l'administration entraînent un surcroît de travail. En définitive, le gain d'efficacité, bien qu'il ne soit pas chiffrable, n'a pas été aussi important que ce qui était attendu.

La création de régions judiciaires plus grandes a favorisé la spécialisation thématique des juges. Néanmoins, la plupart du temps, leurs domaines d'intervention restent étendus et les cas qui les occupent sont variés, ce qui se répercute sur leur période d'initiation. A cet égard, le potentiel d'efficience issu du regroupement des arrondissements judiciaires n'est donc pas encore pleinement exploité.

Tout bien pesé, la nouvelle organisation a fait ses preuves à bien des égards et, s'il n'est pas facile de déterminer la taille optimale d'une unité judiciaire, la structure actuelle qui tient à la fois compte des arrondissements administratifs et des périmètres des agences régionales du Ministère public est une bonne solution.

La région du Jura bernois – Seeland jouit d'un statut particulier s'agissant de l'aspect territorial de la réorganisation. Le tribunal régional, l'Autorité régionale de conciliation, le ministère public régional et l'agence du Ministère public des mineurs sis à Bienne disposent tous d'une agence ou antenne à Moutier, qui leur est administrativement rattachée. Ce qui se voulait adéquat et judicieux pour des raisons de politique régionale n'améliore en rien l'efficacité du système. Les divers acteurs n'arrivent pas à s'entendre sur la meilleure posture à adopter: tandis que les uns souhaitent une concentration à Bienne, les autres estiment que le Jura bernois devrait constituer une région judiciaire à part entière. La problématique de la mise en œuvre est encore renforcée du fait que tous les documents ne sont pas traduits de l'allemand au français.

3^e objectif: renforcement de la conduite au sein des autorités judiciaires et du Ministère public grâce à l'institution de directoires et à l'introduction d'éléments de NOG dans le pilotage

Au Tribunal administratif et à la Cour suprême, le président ou la présidente, le président ou la présidente des différentes cours ainsi que le secrétaire général ou la secrétaire générale siègent au sein du directoire. Le directoire élargi de la Cour suprême a pour rôle de permettre les échanges entre la Cour suprême et les tribunaux régionaux, les juges en chef des tribunaux de première instance y siégeant. Bien qu'il n'ait pas été prévu par la LOJM, un directoire doublement élargi, auquel participent aussi les juges en chef des autorités de conciliation et des tribunaux compétents sur le plan cantonal, a été introduit par la suite pour faciliter la circulation des informations. Cet organe pourrait être inscrit dans la loi, même si cela n'a rien d'obligatoire.

Le Ministère public présente quant à lui un modèle de conduite plus hiérarchisé où le procureur général ou la procureure générale et les procureurs en chef peuvent donner des instructions aux procureurs qui leur sont subordonnés.

Le rôle des dirigeants a globalement été renforcé au terme de la réorganisation, mais les modèles retenus pour le Ministère public et les autorités judiciaires restent très différents pour des raisons structurelles. Le fait que le Parquet général puisse donner des instructions et que la décision lui revienne en dernier lieu dans le traitement des cas est à l'opposé du principe de l'indépendance des juges. La différence de conduite se perçoit également dans les processus internes de décision: la relative promptitude avec laquelle le Ministère public a la souplesse de prendre une décision se distingue des voies décisionnelles et aux procédures de consultation, plus lentes, de la Cour suprême. Cette divergence se répercute sur la vision du rôle que joue la DM et peut expliquer pourquoi les autorités judiciaires voient avant tout dans la DM un organe de coordination, alors que le Ministère public lui reconnaît également un pouvoir décisionnel qui est susceptible d'être renforcé.

Dans ce contexte, il conviendrait aussi de reconsidérer le cahier des charges des plénums de la Cour suprême et du Tribunal administratif. Suite à la réorganisation, les plénums ont été délestés de leurs compétences administratives mais continuent d'intervenir dans ce domaine. Par ailleurs, le plénum de la Cour suprême participe toujours à l'établissement du budget. Il faudrait examiner si les activités opérationnelles, comme les décisions de modifier les taux d'occupation ou d'octroyer les brevets d'avocat, ne pourraient pas être déléguées aux directoires.

La LOJM a aussi permis de jeter les bases d'un pilotage des tribunaux selon les principes (évidemment restreints) de la Nouvelle gestion publique. Il s'agit des principes de l'accent mis sur la direction stratégique, les prestations et les coûts, mais pas de ceux qui sont axés sur les effets et les rentrées financières (version allégée de la NOG). Dans le domaine de la justice, la NOG sert d'instrument de controlling et de moyen de communication auprès des milieux politiques. Elle ne constitue cependant pas un instrument de gestion et de pilotage idoine selon les autorités judiciaires; un pilotage efficace impliquerait une enveloppe budgétaire permettant de transférer des pourcentages de poste entre les différentes fonctions sans que cela ne grève le budget.

4^e objectif: réalisation de l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires et du Ministère public et institution d'une Direction de la magistrature

La réorganisation a fourni l'occasion de renforcer l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires. Les éléments-clés de l'indépendance institutionnelle résident dans le fait que les tribunaux s'administrent eux-mêmes et sont habilités à présenter leur budget. Le principe de l'auto-administration porte en particulier sur le droit d'engager le personnel ainsi que d'acquérir les prestations et les biens nécessaires à l'accomplissement des tâches. Il comprend également la compétence de gérer de manière autonome, dans le cadre des dispositions légales, les ressources financières allouées. Le second principe est le droit des autorités judiciaires de défendre devant le Grand Conseil le budget élaboré par leurs soins.

Si ce dernier aspect a bien été mis en œuvre et son utilité a été confirmée, l'autoadministration des autorités judiciaires a soulevé des questions quant à la délimitation des tâches devant nécessairement être accomplies par les autorités judiciaires et quant aux domaines où une coopération avec l'administration cantonale resterait judicieuse et permettrait une économie des ressources. Malgré leur indépendance institutionnelle, les autorités judiciaires ont toujours un pied dans l'administration centrale en ce qui concerne les processus liés au personnel, aux infrastructures et à l'informatique. Ainsi, elles dépendent notamment de l'Office cantonal du personnel, de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO). Pour des raisons d'efficacité, il faut faire en sorte que les autorités judiciaires continuent à recourir à certaines prestations offertes par l'administration cantonale afin que les doublons soient évités. Globalement, l'indépendance institutionnelle est à l'heure actuelle tellement bien appliquée qu'il convient de veiller à ce que les autorités judiciaires ne développent pas une dynamique trop autonome.

Abstraction faite de ce point, on peut constater que la collaboration avec l'administration fonctionne plus que bien. Concernant le domaine des bâtiments, la compréhension mutuelle peut toutefois encore être renforcée et déboucher sur une meilleure conciliation des attentes de l'ordre judiciaire et des exigences liées aux processus administratifs.

Du fait de l'indépendance institutionnelle des autorités judiciaires, la DM a été créée pour se charger de la coordination et du pilotage dans les domaines de la juridiction et du Ministère public. Elle est un organe commun à la Cour suprême, au Tribunal administratif et au Parquet général et se compose des présidents ou présidentes de la Cour suprême et du Tribunal administratif, ainsi que du procureur général ou de la procureure générale. La DM se présente comme la porte-parole de ces institutions et l'interlocutrice des milieux politiques et de l'administration.

5^e objectif: définition cohérente de la surveillance

La nouvelle répartition des responsabilités a rendu l'exercice de la surveillance considérablement plus transparent et pratique. La surveillance des autorités judiciaires ne rencontre aucun problème, sa structure est cohérente et acceptée à tous les niveaux. La Cour suprême est chargée de la surveillance sur les tribunaux civils et pénaux de première instance, les tribunaux des mineurs et les autorités de conciliation, tandis que le Tribunal administratif exerce la surveillance sur la Commission des recours en matière fiscale, la Commission des améliorations foncières, la Commission d'estimation en matière d'expropriation ainsi que la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière. Le Parquet général, enfin, surveille les ministères publics cantonaux et régionaux ainsi que le Ministère public des mineurs.

La haute surveillance des autorités judiciaires incombe à la Commission de justice (CJus). Tous les ans, la CJus exerce, par l'intermédiaire de trois équipes, la surveillance sur le Ministère public, la Cour suprême et le Tribunal administratif. Les autorités judiciaires comme la CJus estiment qu'elles entretiennent de bonnes relations. La CJus ne s'occupe pas que de la surveillance: elle est chargée de préparer l'élection des juges et de préavisier le budget. Dans la pratique, la CFin constate que la CJus – à l'instar des commissions spécialisées – développe les connaissances nécessaires concernant les autorités judiciaires et, par la même occasion, une certaine proximité avec ces dernières. La CFin fait preuve de retenue, mais observe d'un œil critique la position de la CJus quant aux exigences de l'ordre judiciaire en matière de postes. Il conviendrait d'évaluer si la CFin, responsable du budget cantonal, doit être chargée de l'élaboration du budget des autorités judiciaires.

6^e objectif: élection des juges par le Grand Conseil

Le système d'élection des juges, dont la responsabilité incombe au Grand Conseil, est judicieux et approuvé par les autorités judiciaires. La CJus tient un rôle important dans la préparation de cette élection, puisque, à côté de la répartition proportionnelle entre les partis, les qualifications professionnelles sont décisives.

Décider d'affecter chaque juge à un tribunal cantonal précis est judicieux d'un point de vue pratique, mais limite la perméabilité et la répartition équilibrée de la charge de travail. Cet inconvénient est toutefois atténué par les règles sur l'assistance mutuelle. Il faudrait éventuellement examiner la possibilité d'élire en groupe des juges des tribunaux régionaux et des autorités de conciliation.

... et les défis qui se profilent à l'horizon

La mise en œuvre de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux est un processus de longue haleine qui ne saurait être achevé cinq ans après son commencement. Les autorités judiciaires sont sur la bonne voie. Les objectifs poursuivis avec cette réorganisation et mentionnés ci-dessus, ont déjà pour la plupart été atteints ou ne nécessitent que quelques menus ajustements. Certains domaines peuvent néanmoins être améliorés:

- **Notion d'indépendance institutionnelle:** Suite au renforcement de l'indépendance institutionnelle et par conséquent du pouvoir judiciaire, il a fallu revoir la répartition des responsabilités entre l'administration et les autorités judiciaires. Si la collaboration est en général bonne, les délimitations doivent encore être affinées, comme le montre de façon exemplaire l'interaction entre le pouvoir judiciaire et l'Office des immeubles et des constructions. Au sein de l'administration et des autorités judiciaires, les opinions semblent diverger quant à la définition de l'indépendance institutionnelle. Il est recommandé d'identifier les domaines qui, pour la garantie de l'indépendance institutionnelle, appellent des solutions propres aux autorités judiciaires et ceux pour lesquels ces dernières peuvent profiter des structures existantes de l'administration cantonale. Dans la perspective d'une gestion optimale des ressources, il convient en particulier de mener une réflexion approfondie sur les structures de gestion du personnel. La répartition des tâches dans les domaines de l'informatique et de la comptabilité ainsi que de l'exécution (encaissement, service de coordination chargé du casier judiciaire) mériterait aussi de faire l'objet d'une évaluation.
- **Reconnaissance, composition, responsabilité et fonctionnement de la DM:** Etant donné que la DM résulte de la réorganisation, il est tout à fait logique qu'elle ait dû trouver ses marques. Il lui reste par ailleurs à prouver qu'elle est fonctionnelle dans les situations difficiles, comme lors d'une éventuelle réduction budgétaire.
 - **Reconnaissance:** Comme indiqué plus haut, la DM est avant tout considérée actuellement comme la porte-parole des autorités judiciaires. Sur le plan interne, ce sont les responsables des autorités judiciaires qui sont en contact avec elle, tandis qu'au niveau inférieur de l'ordre judiciaire (auprès des juges, procureurs, greffiers et *a fortiori* des collaborateurs de la chancellerie), elle ne joue pratiquement aucun rôle et ses compétences sont peu connues. Dans l'optique d'une identification commune de la justice bernoise et de ses institutions, il serait intéressant de déterminer si la Direction de la magistrature ne devrait pas mieux communiquer et être plus présente.
 - **Composition:** La composition de la DM est une question centrale de la réorganisation. Pour l'heure, la DM fonctionne bien, sans doute grâce à ses membres. Si une transformation n'est pas conseillée dans l'immédiat, il faut se poser la question de l'appartenance du Ministère public à long terme. Dans une perspective systémique, le déséquilibre dû à la durée (illimitée) du mandat du procureur général peut être quelque peu corrigé par la possibilité d'une réélection des présidences de la Cour suprême et du Tribunal administratif relevant la durée du mandat de trois à six ans. Afin qu'une perte de savoir-faire excessive au terme de tous les mandats puisse être évitée, il conviendrait de décaler le début des présidences de la Cour suprême et du Tribunal administratif de sorte qu'elles ne prennent pas fin en même temps.
 - **Responsabilité:** Chaque acteur s'est fait sa propre idée des responsabilités qui incombent à la DM. Au sens de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM), il s'agit d'un organe de coordination. Le Parquet général souhaite toutefois lui offrir une plus grande liberté d'action et en faire un organe flexible doté de compétences décisionnelles accrues, comme il a été mentionné plus haut en matière de conduite. Il est crucial que ses membres définissent si la DM intervient au niveau de la coordination ou de la prise de décision. Pour l'heure, la Direction de la magistrature est constituée comme

organe de coordination, ce qui, à notre connaissance, entrave l'innovation et génère des doublons dans chaque groupe de produits. Nous recommandons, à moyen terme, d'examiner s'il faut attribuer à la DM des compétences en matière de conduite dans certains domaines.

- **Fonctionnement:** La DM prend ses décisions à l'unanimité; certes, cette méthode a jusqu'à présent fonctionné, mais elle n'a jamais connu de difficultés, telle qu'une réduction budgétaire devant être mise en œuvre. Aussi, elle a été décrite maintes fois comme un modèle qui est fonctionnel du moment que tout va bien. A ce jour, aucun organe n'a été institué, à juste titre, pour trancher en cas de désaccord. Par ailleurs, les mécanismes à mettre en place, lors d'une réduction budgétaire par exemple, n'ont pas été définis. La DM ne dispose donc d'aucun instrument de conduite lui permettant de prendre des décisions sur la base de critères rationnels. Il est donc recommandé de développer les critères nécessaires.
- Il est conseillé d'identifier les domaines dans lesquels le **potentiel d'innovation**, apporté dans le domaine de la justice par les spécialistes de l'administration des secrétariats généraux, peut être mis à profit. Dans les secteurs de soutien logistique qui gèrent, par exemple, le personnel ou l'infrastructure informatique, un certain retard doit être rattrapé, puisque les acteurs préfèrent se concentrer sur l'activité principale, à savoir l'activité jurisprudentielle.
- En termes de **communication interne**, la DM et l'état-major des ressources devraient améliorer leur façon d'interagir avec les collaborateurs qui exercent leurs fonctions dans le domaine de la justice à propos des différents domaines d'activité et des autres tâches des groupes de produits. Ce faisant, ils pourraient contribuer de manière décisive à permettre à ces collaborateurs de mieux cerner les enjeux liés aux tâches administratives.
- Il reste en outre à déterminer si l'état-major des ressources est bel et bien l'organe idoine pour ce qui a trait à **l'encaissement des amendes** et à la **coordination pour le casier judiciaire**, puisqu'il s'agit en l'occurrence d'une tâche d'exécution classique. Il faut également examiner s'il convient de rattacher la Commission des examens d'avocat à la DM.
- **Etats-majors:** La seconde réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux ne s'est pas contentée d'entraîner une modification des structures de conduite au sein du Ministère public et des autorités judiciaires, elle a également créé un organe de coordination, la Direction de la magistrature, qui possède son propre état-major et qui assume des fonctions dans les domaines du personnel, des finances et de l'informatique. Divers services, aussi bien au sein du domaine de la justice qu'en dehors de celui-ci, portent un regard critique sur le nombre important et l'organisation des fonctions d'état-major. Le personnel a en partie l'impression que les ressources sont toujours plus allouées aux fonctions d'état-major au détriment de l'administration de la justice. Le plus souvent, c'est la gestion des ressources humaines que les critiques pointent du doigt; mais ils ont souvent tendance à oublier que le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire s'est accompagné de la reprise des tâches administratives dont s'occupait auparavant l'Office de gestion et de surveillance (OGS), expliquant ainsi la dotation en personnel de l'état-major des ressources. L'administration du personnel est du ressort non seulement de l'état-major des ressources de la DM, mais aussi des secrétariats généraux et des responsables des ressources à la Cour suprême pour

les tribunaux régionaux. Cette pléthore d'acteurs fait naître certaines hésitations quant à l'expéditeur et au but des documents régulièrement envoyés. Il n'est malheureusement pas possible de déterminer quel domaine est inefficace et les dysfonctionnements dans le domaine du personnel ont leur source dans la législation réglementant les compétences. D'après l'article 2, alinéa 3, lettre a de l'ordonnance sur le personnel, chaque groupe de produits dispose en effet des mêmes compétences que les Directions concernant le personnel; autrement dit, l'étendue de leurs compétences est plutôt vaste. En tous les cas, le cahier des charges des états-majors nécessite une analyse critique quant aux tâches et à leur nécessité. Une attention particulière doit être portée à la possibilité de centraliser les tâches du domaine financier, puisque les exigences seront accrues par les nouvelles dispositions en matière de présentation des comptes. Au vu du manque de ressources, il convient de définir clairement quels points doivent être traités parallèlement et individuellement par chaque groupe de produits et quelles directives de l'état-major des ressources sont applicables uniformément au personnel de l'ensemble des groupes de produits.

- **Exercice de la haute surveillance sur le budget des autorités judiciaires et du Ministère public:** La CJus est chargée d'une part de la surveillance et de l'élection des juges et, d'autre part, de l'examen du budget. La CFin, responsable du budget cantonal, juge la compétence de la CJus concernant le budget de la justice de manière critique. Conformément aux vœux de la CFin, il peut être vérifié s'il ne serait pas plus judicieux, au sens d'une approche globale des besoins financiers des autorités cantonales, de charger la CFin, plutôt que la CJus, de préavisier le budget des autorités judiciaires et du Ministère public à l'attention du Grand Conseil.
- **Structure du Ministère public des mineurs:** Suite à la seconde réorganisation, le canton de Berne est passé du modèle du juge de mineurs à celui du procureur des mineurs. Le Ministère public des mineurs, composé d'une instance cantonale et d'agences au niveau régional, est le résultat d'un compromis. Ce modèle présente plusieurs défis quant aux tâches de direction. A moyen terme, l'interaction entre la structure régionale et la direction cantonale doit être examinée, ce qui pourrait déboucher sur une plus forte centralisation ou sur une intensification de la régionalisation (bien que la première solution soit préférable eu égard à l'efficacité). A court terme, les deux points suivants doivent être examinés attentivement:
 - La réglementation des compétences entre le procureur des mineurs en chef et les responsables d'agence. La question à laquelle il faut répondre est celle de savoir si les compétences de ces derniers peuvent être ponctuellement étendues, par exemple à la conduite des entretiens d'évaluation.
 - Cumul des fonctions: Au vu de la charge importante que représentent les activités de direction, il faudrait envisager de mettre fin au cumul des fonctions de procureur ou de procureure des mineurs en chef et de responsable d'une agence. Cela créerait par la même occasion des conditions uniformes de surveillance de l'ensemble des agences.
- **Agences dans le Jura bernois et bilinguisme:** Les agences du tribunal régional, des autorités régionales de conciliation et du Ministère public à Moutier ne constituent pas la meilleure option en termes d'efficacité. En principe, plusieurs sortes d'organisation sont envisageables: centralisation à Bienne et suppression des agences, création de la région judiciaire du Jura

bernois ou maintien du statu quo. Changer la situation actuelle n'est probablement pas opportun d'un point de vue politique. Il est toutefois important que la région du Jura bernois – Seeland dispose de la meilleure organisation possible dans les circonstances actuelles. Se pose également la question de la traduction compte tenu du bilinguisme cantonal. La traduction des documents en français est une préoccupation majeure pour la région.

10 Anhang: Gesprächspartner

10.1 Semi-strukturierte Leitfrageninterviews

I. Justizleitung	Interviewpartner	Gesprächsdatum
Mitglieder Justizleitung	vgl. unten	
Stabschef Justizleitung	Frédéric Kohler	15. Sep 15
II. Zivil- und Strafrechtsbarkeit		
1. Obergericht		
Präsident Obergericht	Stephan Stucki	14. Okt 15
Generalsekretärin	Kathrin Arioli	14. Okt 15
Gerichtsinspektor	Daniel Peier	21. Okt 15
Leitung Strafabteilung	Philippe Guéra	28. Okt 15
Leitung Zivilabteilung	Christine Pfister	28. Okt 15
2. Kant. zuständige Gerichte		
Wirtschaftsstrafgericht	Michèle Dupuis	26. Nov 15
	Barbara Lips	
Kant. Jugendgericht	Regula Ringgenberger-Eichenberger	26. Nov 15
Kant. Zwangsmassnahmengericht	Jürg Zinglé	17. Nov 15
3. Regionalgerichte		
GL Regionalgericht BJS inkl. Moutier	Ruedi Sidler (Vorsitzender)	08. Mrz 16
	Maurice Paronitti	
	Jean-Mario Gfeller	
GL Regionalgericht EO, inkl. Zwangsmassnahmen	Peter Urech (Vorsitzender)	02. Nov 15
	Roland Richner	
	Nicole Fankhauser	
	Stefania Baldi	
Regionalgericht BM	Christine Schaer (Vorsitzende)	21. Dez 15
	Hans Zwahlen (Stv.)	
Regionalgericht OL, inkl. Zwangsmassnahmen	Thomas Hiltbold (Vorsitzender)	09. Feb 16
	Natalie Fritz	
GL Reg. Zwangsmassn.-Ger. BJS. inkl. Moutier	Marcel Schlup (Leiter)	10. Feb 16
	Danielle Schwendener (Stv.)	
4. Schlichtungsbehörden		
Geschäftsleiter Schlichtungsbeh. BJS inkl. Moutier	Jean-Jacques Lüthi	11. Feb 16
Geschäftsleiter Schlichtungsbeh. EO	Marco Ferrari	04. Nov 15
Geschäftsleiter und Vorsitzende Schlichtungsbeh. BM	Hansjürg Hubacher	30. Nov 15
	Marlis Koller-Tumler	
Geschäftsleiter Schlichtungsbeh. OL	Caroline Von Samson	18. Febz. 16
III. Verwaltungsgerichtsbarkeit		
1. Verwaltungsgericht		
Präsidentin oder Präsident Verwaltungsgericht	Thomas Müller	20. Okt 15
Präsidium VRA	Robert Burhard	20. Okt. 15 / 26. Nov. 15
Präsidium SVA	Ivo Schwegler	23. Nov 15
Präsidium CAF	Bernard Rolli	02. Dez 15
Generalsekretärin oder Generalsekretär Verwaltungsgericht	Jürg Bloesch	20. Okt 15
Auswahl Mitarbeitende Verwaltungsgericht		
2. Steuerrekurskommission		
GL Steuerrekurskommission	Peter Kästli (Präsident)	24. Feb 16
	Raphaëla Nanzer (Vize)	
	Delphine Xenia Gribi (Leiterin jur. Sekretariat)	
IV. Staatsanwaltschaft		
1. Generalstaatsanwaltschaft		
Generalstaatsanwalt	Rolf Grädel	28. Okt. 15 / 24. Nov. 15
Stabschef	Christof Kipfer	28. Okt 15
Geschäftsleitung	Markus Schmutz	24. Nov 15
	Michel-André Fels	24. Nov 15
2. Jugendanwaltschaften		
JA BM	Claudia Widmer (Leiterin)	02. Dez 15
	Ronald Lips (Stv.)	
JA BJS inkl. Moutier (telefonisch)	Brigitte Lamberty	16. Mrz 16
JA EO	Andreas Schild	04. Nov 15

3. Staatsanwaltsch. f. beso. Aufgaben		
Leiter Stawa f. beso Aufgaben	Matthias Stoller	15. Dez 15
4. Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte		
Leiter Stwa f. Wirtschaftsdelikte	Beat Schnell	08. Dez 15
5. Regionale Staatsanwaltschaften		
Stawa BM	Hermann Wenger (Leiter)	08. Dez 15
	Cesar Lopez (Stv.)	
Stawa BJS inkl. Moutier	Peter Thoma	11. Feb 16
Stawa EO	Remo Leibundgut	10. Nov 15
	Marcel Meier	
Stawa OL	Hans-Peter Schürch	18. Feb 16
V. Verwaltung (Ende der zweiten, anfangs dritte Runde)		
Vorsteher JGK	Regierungsrat Christoph Neuhaus	14. Dez 15
Generalsekretär JGK	Christoph Miesch	03. Mrz 16
Vorsteherin FIN	Regierungsrätin Beatrice Simon	29. Feb 16
Vorsteher KAIO	Beat Jakob	09. Dez 15
Vorsteher Personalamt	André Matthey (Leiter)	16. Feb 16
	Stefan Hagmann (Leiter Personalrecht)	
Vorsteher AGG	Michael Blunschy	24. Mrz 16
Staatskanzlei	Christoph Auer	15. Dez 15
VI. Politik		
Präsidentin oder Präsident Juko	M. Gygax-Böninger (Präsident)	15. Dez 15
	H. Klopfenstein (Vize)	
Präsidentin oder Präsident Fiko	Jürg Iseli (schriftlich)	16. Mrz 16
VI. Weitere Stakeholder		
Präsidium Bernischer Anwaltsverband	Fritz Rothenbühler (Präsident)	08. Mrz 16
	Andrea Lanz Müller (Vize-Präsidentin)	

10.2 Fokusgruppengespräche

Kanzleimitarbeitende

Gesprächsteilnehmer/in	Behörde
– Therese Gutknecht	– Obergericht
– Judith Frey	– Regionale Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland
– Hugo Burkhardt	– Regionale Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau
– Petra Rätz	– Verwaltungsgericht
– Beat Kämpf	– Regionalgericht Oberland
– Melanie Walder	– Generalstaatsanwaltschaft
– Bettina Bützer	– Regionalgericht Bern-Mittelland

Gerichtsschreibende

Gesprächsteilnehmer/in	Behörde
– Simon Knecht	– Obergericht
– Dina De Giorgi	– Regionalgericht Berner Jura-Seeland
– Tina Ragonesi	– Schlichtungsbehörde Oberland

– René Graf	– Regionalgericht Bern Mittelland
– Christa Habegger	– Kant. Zwangsmassnahmengericht
– Daniela Bernasconi	– Verwaltungsgericht
– Nicole Fankhauser	– Regionalgericht Emmental-Oberaargau
– Deborah Toy	– Wirtschaftsgericht
– Christoph Nyffeler	– Regionalgericht Bern Mittelland
– Michelle Huggenberger	– Regionalgericht Oberland
– Esther Gerber	– Jugendgericht

Staatsanwältinnen und Staatsanwälte

Gesprächsteilnehmer/in	Behörde
– Sibylle Röthlin	– Regionale Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau
– Christof Scheurer	– Generalstaatsanwaltschaft
– Annelies Thomet	– Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben
– Cindy Mäder	– Regionale Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland
– Beatrice Lavater	– Jugendanwaltschaft Bern Mittelland
– Simone Blank	– Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte
– Roland Hostettler	– Staatsanwaltschaft Oberland

Richterinnen und Richter

Gesprächsteilnehmer/in	Behörde
– Corinne D'Angelo	– Jugendgericht
– Rainier Geiser	– Obergericht
– Franziska Friedrich	– Regionalgericht Oberland
– Beat Brechbühl	– Zwangsmassnahmengericht
– Urs Loosli	– Verwaltungsgericht
– Jürg Bähler	– Regionalgericht Emmental-Oberaargau
– Andrea Corti	– Regionalgericht Bern Mittelland
– Markus Gross	– Regionalgericht Berner Jura-Seeland

Literatur

Arn Raphaël, Saurer Nicole, Kuhn André (2011)

Organisation der kantonalen und eidgenössischen Strafbehörden.

Interface und Aregger Consulting (2015)

Evaluation der personellen Dotierung der Justizbehörden des Kantons Bern.

Kettiger, Daniel (2014)

Die Schlichtungsbehörde im Kanton Bern als Erfolgsmodell? In Justice – Justiz – Giustizia, 2014/3.

Meier Isaak, Scheiwiller Sarah (2014)

Erfolg des Schlichtungs- und Urteilsvorschlagsverfahrens nach neuer ZPO. Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), 133:155-ff.

Regierungsrat des Kantons Bern (2008)

Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zum Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft.

Riedo Christof, Fiolka Gerhard, Niggli Marcel Alexander (2011)

Strafprozessrecht, Nr. 267.

Schmid Niklaus (2013)

Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, § 23 N 368.