

Justizkommission

Commission de justice



**Bericht der Justizkommission
zum Voranschlag 2016 und
zum Aufgaben- und Finanzplan 2017 - 2019
der Justiz des Kantons Bern**

1. Vorbemerkung

Der Voranschlag 2016 / Aufgaben- und Finanzplan 2017 – 2019 der Justiz (folgend: VA 2016 / AFP 2017-2019 der Justiz) weist mit Ausnahme der Notwendigkeit zusätzlicher Stellen bei der Staatsanwaltschaft ein sehr ausgeglichenes Gesamtbild auf. Bereits einleitend kann die Justizkommission deshalb den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft einmal mehr eine realistische Budgetierung bescheinigen. Für die Justizkommission ebenfalls sehr erfreulich ist die Kontinuität, welche sich für die kommenden Jahre abzeichnet.

Mit Annahme des VA 2016 / AFP 2017-2019 der Justiz sollte die ausserordentlich hohe Belastung des Personals der Staatsanwaltschaft ein Ende nehmen. Da sich diese hohe Belastung bereits kurz nach dem Systemwechsel im Rahmen der Justizreform II abzeichnete, hat sich die Justizkommission früh dazu entschieden, die Personaldotation der Justiz bereits vor der Gesamtevaluation der Justizreform II extern untersuchen zu lassen. Die Evaluation der personellen Dotierung der Justizbehörden des Kantons Bern (folgend: Personaldotationsanalyse) wurde im Frühjahr 2015 abgeschlossen¹. Sie bestätigt die ausserordentlich hohe Auslastung der Staatsanwaltschaft und den in diesem Zusammenhang stehenden, dringenden Handlungsbedarf.

Die weiteren Erkenntnisse der Personaldotationsanalyse wiesen aufgrund der guten Zusammenarbeit zwischen Justizkommission und Justizleitung keine grossen Überraschungen auf. Vielmehr zeigte sich, dass sich der konstante Austausch zwischen Justizkommission und Justizleitung bewährt. Die Justizkommission verzichtet deshalb vorliegend auf eine weitergehende Berichterstattung. Sämtliche Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Personaldotationsanalyse werden in die bevorstehende Gesamtevaluation der Justizreform II einfließen.

2. Arbeitsweise der Justizkommission

Die Oberaufsicht über das Budget der Justiz liegt bei der Justizkommission (Art. 38 Abs. 2 Geschäftsordnung des Grossen Rates², GO). Die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt des Kantons Bern bleibt hingegen bei der Finanzkommission bestehen (Art. 36 Abs. 2 GO). Gemäss Art. 36 Abs. 5 GO koordiniert diese mit der Justizkommission inhaltlich und zeitlich die Beratung, Berichterstattung und Antragstellung zu Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan, Nachkrediten, Geschäftsbericht und übrigen Finanzgeschäften der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft.

Die Justizkommission stützte sich bei der Vorberatung auf die Dokumentation zum VA 2016 / AFP 2017-2019 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Planvariante 3) sowie auf den Vortrag des Regierungsrats. Die Hauptarbeit für die Beratung des VA 2016 / AFP 2017-2019 der Justiz lag innerhalb der Justizkommission bei der Geschäftsleitung. Mitglied der Geschäftsleitung sind folgende Grossrätinnen und Grossräte: Monika Gygax-Böninger (Präsidentin), Hubert Klopfenstein (Vizepräsident), Manfred Bühler, Thomas Fuchs und Margrit Junker Burkhard.

Die Justizleitung informierte die Geschäftsleitung der Justizkommission an deren Sitzung vom 18. Mai 2015 über den Stand der Arbeiten zum VA 2016 / AFP 2017-2019. Am 24. August 2015 fand der Finanzaufsichtsbesuch bei der Justizleitung statt. Am Finanzaufsichtsbesuch wurden in

¹ Vgl. Schlussbericht zur Evaluation der personellen Dotierung der Justizbehörden des Kantons Bern vom 18. März 2015, verfasst von Interface Politikstudien Luzern sowie Aregger Consulting, abrufbar auf der Website des Grossen Rates unter http://www.gr.be.ch/gr/de/index/gr/gr/downloads_publicationen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2015/05/2015-05-12-schlussbericht-justizbehoerde.pdf

² Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 4. Juni 2013; BSG 151.211

einem konstruktiven Gespräch die offenen Fragen und Anliegen diskutiert. Die Stellungnahme der Justizleitung zum vorliegenden Bericht erfolgte am 22. September 2015. Die Verabschiedung des Berichts im Kommissionsplenium fand am 21. Oktober 2015 statt.

3. Voranschlag 2016 und Aufgaben- / Finanzplan 2017-2019 der Justiz: Das Wichtigste in Kürze

Die Justizkommission prüft im Rahmen ihrer Oberaufsicht über das Budget der Justiz nicht Einzelpunkte im VA /AFP, sondern konzentriert ihre Abklärungen auf Punkte, die entweder aufgrund der finanziellen Tragweite oder der politischen Relevanz wichtig sind. Sie verzichtet demnach auf eine ausführliche Darstellung der Zahlen in ihrem Bericht. Alle Übersichten und Details finden sich im VA 2016 / AFP 2017-2019 der Justiz.

3.1 Entwicklung der Laufenden Rechnung

	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Abweichung	
	CHF	CHF	CHF	%
Aufwand	232'936'082.49	215'042'256.18	-17'893'826.31	-7.7
Ertrag	88'046'660.00	96'082'320.00	8'035'660.00	9.1
Saldo	144'889'422.49	118'959'936.18	-25'929'486.31	-17.9

Der Voranschlag 2016 schliesst in der Laufenden Rechnung mit einem Saldo von CHF 118.9 Millionen ab. Gegenüber dem Vorjahr verbessert sich der Saldo um CHF 25.9 Millionen. Hauptverantwortlich für diese Saldoverbesserung ist der Verzicht auf die bisherige Verrechnung der Kosten für die Untersuchungshaft im Umfang von rund CHF 17.8 Millionen zwischen der Staatsanwaltschaft und dem Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) der Polizei- und Militärdirektion (POM), bei welchem eine Saldoverschlechterung in gleicher Höhe resultiert. Die aktuelle Planung basiert auf einer realitätsbezogenen Beurteilung in Anlehnung an die vergangenen Rechnungsergebnisse und dem Verzicht auf Bildung von Reserven. Mit rund CHF 13.4 Millionen trägt diese Neubeurteilung zu einer weiteren Saldoverbesserung bei. Die negative Entwicklung bei den Abschreibungen setzt sich fort und Mehrkosten im Umfang von rund CHF 3.2 Millionen sind zu erwarten. Eine Kostenzunahme von rund CHF 1.4 Millionen ist auf die zentral beschlossenen Lohnentwicklungsmassnahmen zurückzuführen. Die Stellenplanerhöhung bei der Staatsanwaltschaft verursacht Mehrkosten im Umfang von rund CHF 2.15 Millionen, welche nach Aussagen der Justiz dank Mehreinnahmen aus den zusätzlich erledigten Verfahren wieder kompensiert werden können.

3.2 Investitionsrechnung

	Voranschlag 2015	Voranschlag 2016	Abweichung	
	CHF	CHF	CHF	%
Total Investitionen	1'010'000.0	1'100'000.00	90'000.00	8.9
Sachgüter	1'010'000.0	1'100'000.00	90'000.00	8.9

Der Mittelbedarf im Investitionsbereich bleibt konstant. Es zeichnen sich aktuell keine grösseren neuen Investitionsvorhaben ab. Der Schwerpunkt liegt bei der Bewirtschaftung und Optimierung der bestehenden Anlagen und Informatikanwendungen, des fachlich- und technisch erforderlichen Weiterausbaus und der generellen Substanzerhaltung.

4. Schwerpunkte der Justizkommission

4.1 Schaffung zusätzlicher Stellen bei der Staatsanwaltschaft

Die Justizkommission hat – gestützt auf die Erkenntnisse der Personaldotationsanalyse – bereits im Frühjahr 2015 den **Stellenbedarf der Staatsanwaltschaft** anerkannt und gleichzeitig angekündigt, dass sie die Justizleitung bei der von der Personaldotationsanalyse empfohlenen Schaffung von 9.55 zusätzlichen Stellen unterstützen wird³.

Im VA 2016 / AFP 2017-2019 der Justiz wird nun die **Schaffung von 15.3 neuen Stellen bei der Staatsanwaltschaft** eingeplant. Damit geht die Justiz über die Empfehlung der Personaldotationsanalyse von 9,55 zusätzlichen Stellen hinaus, weshalb sich die Justizkommission insbesondere der Begründung dieser weiteren 5.75 Stellen gewidmet hat:

Die Personaldotationsanalyse evaluiert für die Staatsanwaltschaft im Kantonsvergleich einen maximalen personellen Mehrbedarf von 38 Stellen⁴ und kommt in ihrer Empfehlung 11 zum Schluss, dass als Sofortmassnahme 9.55 neue Stellen zu schaffen sind. Der übrige Bedarf sei mittels *weiterer Entlastungsmassnahmen durch interne Umverteilung, durch Effizienzsteigerung und eine gezielte Reduktion der Leistungen insbesondere bei den Strafbefehlen* aufzufangen. Die Justizleitung anerkennt diese weiteren Entlastungsmassnahmen grundsätzlich, kritisiert aber gleichzeitig, dass aus der Personaldotationsanalyse selbst nicht hervorgeht, wie der zusätzliche Stellenbedarf durch interne Umverteilung oder Effizienzsteigerung aufgefangen werden soll. Sie sieht keine Möglichkeiten, die ausserordentlich hohe Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft so ausreichend entschärfen zu können. Die Justizkommission teilt diese Auffassung, erwartet aber gleichzeitig, dass interne Umverteilungen und Effizienzsteigerungen weiterhin konstant geprüft werden. Bezüglich der Reduktion der Leistungen insbesondere bei den Strafbefehlen weist die Justizleitung darauf hin, dass die Staatsanwaltschaft mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts bei den Strafbefehlen ihre Leistungen nicht weiter reduzieren kann. Ein weiterer Abbau der Leistungen ist deshalb auch aus Sicht der Justizkommission nicht vertretbar. Die Justizleitung sieht in den 15.3 zusätzlichen Stellen für die Staatsanwaltschaft einen Mittelwert, welcher zu einer weitgehenden Normalisierung der Lage führen wird und schliesst gleichzeitig weitere Stellenbegehren bei gleichbleibender Belastungslage aus.

³ Vgl. Medienmitteilung der Justizkommission vom 12. Mai 2015, abrufbar auf http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2015/05/20150511_1545_hohe_belastung_der_bernischen_justiz

⁴ Vgl. Schlussfolgerungen Personaldotationsanalyse, S. 168

Im VA 2016 / AFP 2017-2019 der Justiz wird festgehalten, dass die Mehrkosten, welche durch die Stellenplanerhöhung bei der Staatsanwaltschaft verursacht werden, durch Mehreinnahmen aus zusätzlich erledigten Verfahren wieder kompensiert werden können. Aus Sicht der Justizkommission ist diese Einschätzung etwas zu optimistisch, geht aber grundsätzlich in die richtige Richtung. Im Zusammenhang mit der Schaffung zusätzlicher Stellen stellte die Justizkommission zudem die Frage, ob dies bei der Staatsanwaltschaft zu Problemen bezüglich der *räumlichen Infrastruktur* führen könnte. Nach Aussagen der Justizleitung werden keine zusätzlichen Büroräumlichkeiten benötigt.

Abschliessend wirft die Stellenplanerhöhung bei der Staatsanwaltschaft die Grundsatzfrage auf, ob dies nicht im Widerspruch mit dem *generellen Personalstopp in der gesamten Kantonsverwaltung* steht. Diesen möglichen Widerspruch zeigte auch der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur Personaldotationsanalyse auf (dies gerade auch in Bezug auf vergleichbare Situationen in einigen anderen Aufgabengebieten der Kantonsverwaltung). Die Justizkommission kommt jedoch zum selben Schluss wie die Justizleitung und weist darauf hin, dass die heutige Stellenplanerhöhung der Staatsanwaltschaft im Lichte der Justizreform II zu betrachten ist. Damals wurde das im Kanton Bern geltende Untersuchungsrichter-System abgeschafft und man wechselte zum heutigen System der Staatsanwaltschaft. Da es im Kanton Bern keinerlei Erfahrungswerte zum neuen System gab, kam es zur Fehleinschätzung des Personalbedarfs der Staatsanwaltschaft, welche zur bekannten Unterdotierung führte. In diesem Sinne muss die heutige Stellenplanerhöhung der Staatsanwaltschaft vielmehr als Korrektur der unzuverlässigen Einschätzung im Zeitpunkt des Systemwechsels gesehen werden. Die Staatsanwaltschaft hat zudem glaubhaft aufgezeigt, dass der ihr übertragene gesetzliche Auftrag nur durch eine Erhöhung des Stellenplans erfüllt werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass trotz vorliegender polizeilicher Hinweise potentielle Kriminalfälle (beispielsweise die Verfolgung von Drogen- oder Wirtschaftsdelikten oder die Behandlung häuslicher Gewalt) nicht an die Hand genommen werden können. Dies ist aus rechtsstaatlicher Hinsicht sehr bedenklich. Hinzu kommt ausserdem, dass durch das Bearbeiten der Fälle wiederum Mehreinnahmen in die Staatskasse fliessen, namentlich durch den Ertrag durch Geldstrafen, Bussen und Gebühren.

Die Justizkommission unterstützt aus den dargelegten Gründen einstimmig eine Erhöhung des Stellenplans um 15.3 Stellen.

4.2 Weitere Themengebiete

Weiterhin unberechenbar bleibt die Entwicklung im Bereich der **Informatik**. Grund dafür sind externe Faktoren, die von der Justiz nur beschränkt beeinflusst werden können. Der Justizkommission erscheint die Entwicklung der Kosten nicht ganz abschätzbar, weshalb dieser Bereich weiterhin vertieft geprüft wird.

Nach Aussagen der Justizleitung ist seit 2012 die Beanspruchung um **unentgeltliche Rechtspflege** um 10% angestiegen und wird voraussichtlich weiterhin steigen. Da die unentgeltliche Rechtspflege weitgehend auf eidgenössischer Ebene geregelt wird, ist eine Beeinflussung auf kantonaler Ebene jedoch schwierig. Innerhalb der bernischen Justiz werden im Rahmen der Möglichkeiten die Tarife und Rechnungen streng kontrolliert und gegebenenfalls auch gekürzt.

5. Anträge der Justizkommission

Die Justizkommission beantragt dem Grossen Rat:

- Genehmigung zum Voranschlag 2016 der Justiz;
- Genehmigung des Aufgaben-/Finanzplans 2017-2019 der Justiz.

Bern, 21. Oktober 2015

Für die Justizkommission

Monika Gygax-Böninger, Präsidentin