

Parlamentsdienste des Grossen Rates
Postgasse 68
Postfach 562
3000 Bern 8
Telefon +41 (0)31 633 75 81
Telefax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Bericht der Justizkommission

zum Voranschlag 2018 und zum Aufgaben- und Finanzplan 2019- 2021 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen.....	3
2	Arbeitsweise der Justizkommission	3
3	Voranschlag 2018 und Aufgaben- / Finanzplan 2019-2021 der Justiz: Das Wichtigste in Kürze	4
3.1	Erfolgsrechnung	4
3.2	Investitionsrechnung.....	4
3.3	Entwicklung der Vollzeitstellen.....	5
4	Schwerpunkte der Justizkommission.....	5
4.1	Entlastungspaket 2018	5
4.2	Auswirkungen Bundesgesetzgebung	6
4.3	Projekt „NeVo“; Informatik	6
4.4	Abschluss der Standortsuche Justiz	6
4.5	Schaffung zusätzlicher Stellen bei der Staatsanwaltschaft; Wechsel der Führung bei der Generalstaatsanwaltschaft.....	6
5	Anträge der Justizkommission an den Grossen Rat	7

1 Vorbemerkungen

Der Voranschlag 2018 und der Aufgaben- und Finanzplan 2019-2021 der Justiz (folgend: VA 2018 / AFP 2019-2021 der Justiz) präsentiert sich erstmals in der neuen Darstellung von HRM2. Die Zahlen zeigen auch in diesem Jahr ein weiterhin konstantes Bild. Die Justiz hat sich am Entlastungspaket 2018 beteiligt, wenn auch in einem geringeren Umfang, als vom Regierungsrat erwartet. Die Justiz konnte der Justizkommission die Gründe dafür nachvollziehbar aufzeigen. Weiterhin beschäftigen wird die Justiz die Informatik. Offene Faktoren stellen derzeit noch die Auswirkungen der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, die Kosten der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie die Neuerungen im Unterhalts- und Vorsorgeausgleichsrecht dar.

Die Justizkommission dankt den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft für die offene und transparente Zusammenarbeit.

2 Arbeitsweise der Justizkommission

Die Oberaufsicht über das Budget der Justiz liegt bei der Justizkommission (Art. 38 Abs. 2 Geschäftsordnung des Grossen Rates, GO¹). Die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt des Kantons Bern liegt bei der Finanzkommission (Art. 36 Abs. 2 GO). Gemäss Artikel 36 Absatz 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 2018 / AFP 2019-2021 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Planvariante 3), auf die mündlichen Erläuterungen dazu sowie auf den Vortrag des Regierungsrats. Die Hauptarbeit für die Beratung des VA 2018 / AFP 2019-2021 der Justiz lag innerhalb der Justizkommission bei deren Geschäftsleitung. Mitglied der Geschäftsleitung sind folgende Grossrätinnen und Grossräte: Monika Gygax-Böninger (Präsidentin), Hubert Klopfenstein (Vizepräsident), Alfred Bärtschi, Thomas Fuchs und Margrit Junker Burkhard.

Die Justizleitung informierte die Geschäftsleitung der Justizkommission an der Sitzung vom 22. Mai 2017 über den Stand der Arbeiten zum VA 2018 / AFP 2019-2021. Am 21. August 2017 fand der Finanzaufsichtsbesuch bei der Justizleitung statt. Am Finanzaufsichtsbesuch wurden in einem konstruktiven Gespräch die offenen Fragen und Anliegen diskutiert. Die Stellungnahme zum vorliegenden Bericht der Justizleitung erfolgte am 20. September 2017, diejenige des Regierungsrates am 20. Oktober 2017. Die Verabschiedung des Berichts im Kommissionsplenum fand am 18. Oktober 2017 statt.

¹ Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 4. Juni 2013; BSG 151.211

3 Voranschlag 2018 und Aufgaben- / Finanzplan 2019-2021 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 2018 / AFP 2019-2021 der Justiz.

3.1 Erfolgsrechnung

	Rechnung 2016	Voranschlag 2017	Voranschlag 2018	2019	2020	Finanzplan 2021
Erfolgsrechnung						
Aufwand	-209 790 385	-214 127 283	-219 958 277	-222 111 515	-224 377 180	-226 448 085
Veränderung		-2.1%	-2.7%	-1.0%	-1.0%	-0.9%
Ertrag	101 847 558	98 585 520	100 747 858	101 671 858	102 684 043	103 462 739
Veränderung		-3.2%	2.2%	0.9%	1.0%	0.8%
Saldo	-107 942 827	-115 541 763	-119 210 419	-120 439 657	-121 693 137	-122 985 346
Veränderung		-7.0%	-3.2%	-1.0%	-1.0%	-1.1%

Der Voranschlag 2018 schliesst in der Erfolgsrechnung mit einem Saldo von CHF 119,2 Millionen ab. Gegenüber der Jahresrechnung 2016 verschlechtert sich der Saldo um CHF 11,3 Millionen. Die Sachaufwendungen inkl. Abschreibungen zeigen eine Steigerung um CHF 2,5 Millionen. Im Vergleich zum Voranschlag 2017 verschlechtert sich der Saldo um CHF 3,6 Millionen; die Personal- und Sachkosten steigen um insgesamt CHF 5,8 Millionen. Sowohl Veränderungen der Rahmenbedingungen und zusätzlichen Anforderungen im ICT-Bereich sind für diese Kostensteigerungen verantwortlich. Im Gegenzug wird auf der Ertragsseite eine Steigerung um CHF 2,2 Millionen erwartet. Die geplanten Kürzungen des Entlastungspakets 2018 sind im Voranschlag 2018 berücksichtigt.

3.2 Investitionsrechnung

	Rechnung 2016	Voranschlag 2017	Voranschlag 2018	2019	2020	Finanzplan 2021
Investitionsrechnung						
Ausgaben	-334 259	-1 000 000	-2 500 000	-500 000	-500 000	-500 000
Veränderung		-199.2%	-150.0%	80.0%	0.0%	0.0%
Einnahmen	18 000	0	0	0	0	0
Veränderung		-100.0%				
Saldo	-316 259	-1 000 000	-2 500 000	-500 000	-500 000	-500 000
Veränderung		-216.2%	-150.0%	80.0%	0.0%	0.0%

Gegenüber dem Voranschlag 2017 zeigt die Investitionsrechnung des Voranschlags 2018 eine Kostensteigerung von CHF 1 Million auf neu CHF 2,5 Millionen. Diese Kostensteigerung ist auf das Projekt „Neue Vorgangsbearbeitung“ (NeVo) der Staatsanwaltschaft zurückzuführen.

3.3 Entwicklung der Vollzeitstellen

Ist-Bestand				Soll-Bestand	
2013	2014	2015	2016	2017	2018
687.1	689.2	715.2	746.5	717.8	716.8

Um den mutmasslichen zusätzlichen Anforderungen (ICT inkl. Projekt NeVo, Ausschaffungsinitiative, Unterhalts- und Vorsorgeausgleichsrecht) nötigenfalls gewachsen zu sein, sind neun befristete und zwei unbefristete Stellen vorgesehen. Die Stellenbesetzungen im Zusammenhang mit der Ausschaffungsinitiative sowie mit dem Unterhalts- und Vorsorgeausgleichsrecht erfolgen nur im Bedarfsfall.

Da die Schwankungen der Zahlen im „Ist-Bestand“ für die Justizkommission nicht selbsterklärend waren, hat sie bei der Justizleitung nachgefragt und folgende Auskunft erhalten: Der „Ist-Bestand“ wird jeweils am Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres erhoben und ist kein Durchschnittswert über das Jahr hinweg. Der „Ist-Bestand“ sind die besetzten Stellen per Stichtag 31. Dezember. Betrachtet man beispielsweise die Zahl der Stellen von 2016, sind von den 746.5 Stellen 30 Stellen befristet (Doppelbesetzungen z.B. zur Überbrückung von Mutterschaftsurlauben oder länger andauernden Krankheiten).

4 Schwerpunkte der Justizkommission

4.1 Entlastungspaket 2018

Die Justiz beteiligt sich am Entlastungspaket 2018, wenn auch nicht im vom Regierungsrat erwarteten Umfang. Kürzungen werden beim Sachaufwand und punktuell in weiteren Bereichen vorgenommen². Mehr Sparmöglichkeiten bestehen nach Aussagen der Justizleitung nicht, da dies sodann einen Personalabbau bedeuten würde. Ein solcher würde es der Justiz verunmöglichen, ihren staatlichen Leistungsauftrag zu erfüllen. Notwendige Arbeiten könnten nicht mehr fristgerecht erfüllt werden, Verfahren würden sich verlängern oder könnten gar nicht erst an die Hand genommen werden. Ebenfalls würde weniger Personal für die Justiz (und den Kanton) auch weniger Einnahmen bedeuten. Schliesslich stünde ein solcher Abbau auch im Widerspruch zu den erst kürzlich vom Grossen Rat bewilligten Stellen. Zudem wies die Justizleitung darauf hin, dass die Justiz seit der Justizreform sehr stabil sei, sich seit Jahren in einem ähnlichen Kostenrahmen bewegt und im interkantonalen Vergleich kostengünstig sei. Letzteres zeige sich auch anhand des Benchmarking³, welches von der Finanzdirektion des Kantons Bern in Auftrag gegeben wurde. Weitere Einsparungen würden zudem unweigerlich zu Nachkrediten führen, was die Justiz möglichst verhindern möchte. Bereits in diesem Jahr habe sie knapp kalkuliert und könne Nachkredite nicht gänzlich ausschliessen. Hinzu kämen neue Aufgabenfelder, welche die Justiz namentlich aufgrund der Bundesgesetzgebung erfüllen müsse und die sie nur wenig beeinflussen könne (Umsetzung Ausschaffungsinitiative, Kosten Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, neues Unterhalts- und Vorsorgeausgleichsrecht; vgl. dazu Ausführungen unten).

Die Justizkommission kann diese Argumentation nachvollziehen und möchte neben dem erwähnten Benchmarking insbesondere auch auf die beiden Evaluationen hinweisen, welchen sich die Justiz gerade kürzlich unterzogen hat, was bei keiner Direktion in den letzten Jahren der Fall war. Gerade auch aufgrund der Evaluationen sieht sie derzeit auch kein weiteres Sparpotential, bedankt sich aber bei der Justiz, dass diese alle Möglichkeiten zum Sparen geprüft hat.

² Vgl. dazu auch Ausführungen im Bericht zum Entlastungspaket 2018 des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 28. Juni 2017, S. 124 f.

³ Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern, Studie von BAK BASEL Economics AG im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern vom 31. März 2017

4.2 Auswirkungen Bundesgesetzgebung

Die Justizleitung wies anlässlich des Finanzaufsichtsbesuchs darauf hin, dass aufgrund der Bundesgesetzgebung verschiedene neue Aufgaben auf die Justiz zukommen, bei welchen die Kostenfolgen noch nicht abschliessend eingeschätzt werden können. Zu nennen sind hier die Kosten der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, namentlich die Kosten der Telefonüberwachung. Diese werden, wenn der Bund gegen die massive Gegenwehr der Kantone standhaft bleibt, sehr stark ansteigen. Offen sind auch die Auswirkungen der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative sowie der Neuerungen im Unterhalts- und Vorsorgeausgleichsrecht. In beiden Bereichen rechnet die Justizleitung mit mehr Fallzahlen und damit verbunden mit einem Anstieg der Verfahren. Da es noch wenig Erfahrungswerte dazu gibt, ist das eigentliche Ausmass schwierig abzuschätzen. Die für diese beiden Bereiche vorsorglich eingeplanten befristeten und unbefristeten Stellen werden – wie auch im VA 2018 / AFP 2019-2021 erwähnt – nur im Bedarfsfall besetzt.

4.3 Projekt „NeVo“; Informatik

Die Investitionsrechnung zeigt im Vergleich zum Voranschlag 2017 eine Kostensteigerung um 150%. Diese Steigerung steht im Zusammenhang mit dem Projekt NeVo, welches von der Staatsanwaltschaft gemeinsam mit der Kantonspolizei eingeführt und bei der Staatsanwaltschaft das Geschäftsverwaltungssystem TRIBUNA ablösen wird. Das Projekt ist auf Kurs und die Staatsanwaltschaft wird nach derzeitiger Planung in der ersten Jahreshälfte 2019 mit NeVo arbeiten können.

Die Informatik (namentlich ICT inkl. Projekt NeVo) stellt für die Justiz auch weiterhin einen unbekannten Faktor bezüglich Finanzen dar. Dies lässt sich unter anderem auch damit begründen, dass die Personaldotation im Bereich der Informatik knapp bemessen ist und es bereits mehrfach zu krankheitsbedingten Ausfällen kam. Für dieses Jahr hat die Justizkommission keine besonderen Bemerkungen; die weitere Entwicklung in diesem Bereich wird zu beobachten sein.

4.4 Abschluss der Standortsuche Justiz

In der Septembersession 2017 hat der Grosse Rat den Verpflichtungskredit betreffend die Standortkonzentration der Justiz einstimmig bewilligt⁴. Die bisher auf sechs Standorte verteilten Organisationseinheiten der Justiz (Justizleitung und ihre Stabsstelle für Ressourcen, Generalstaatsanwaltschaft und Steuerrekurskommission) werden ab Herbst 2018 konzentriert am neuen Standort am Nordring 8 in Bern untergebracht werden. Die Justizkommission ist froh, konnte damit die länger andauernde Standortsuche erfolgreich abgeschlossen werden und dankt an dieser Stelle allen Beteiligten, welche sich für diese Lösung eingesetzt haben.

4.5 Schaffung zusätzlicher Stellen bei der Staatsanwaltschaft; Wechsel der Führung bei der Generalstaatsanwaltschaft

Der Grosse Rat hat der Staatsanwaltschaft im Rahmen der Beratungen zum VA 2016 / AFP 2018-2019 in der Novembersession 2015 eine Erhöhung des Stellenplanes um 15.3 Stellen bewilligt. Der Entscheid basierte auf den Erkenntnissen der von der Justizkommission in Auftrag gegebenen Evaluation zur personellen Dotierung der Justizbehörden des Kantons Bern⁵ und sollte der ausserordentlich hohen Belastung des Personals der Staatsanwaltschaft ein Ende setzen. Die Besetzung dieser Stellen ist abgeschlossen; die Justizkommission wird im Rahmen der Vorberatung des Tätigkeitsberichts und des Geschäftsberichts 2017 beurteilen, welche Auswirkungen die Personalaufstockung zeitigt.

⁴ Vgl. Traktandum 28 Septembersession 2017: Bern – Nordring 8: Verpflichtungskredit für die Standortkonzentration Justiz; Verpflichtungskredit für Mietzins, Nebenkosten, Mieterausbau und Ausstattung

⁵ Online abrufbar auf: www.gr.be.ch → Der Grosse Rat → Publikationen → Evaluation der personellen Dotierung der Justizbehörden des Kantons Bern

Anfang 2017 hat der neue Generalstaatsanwalt, Herr Michel-André Fels, sein Amt angetreten. Aus Sicht der Justizkommission hat die Amts- und Geschäftsübergabe sehr gut funktioniert; die Kommission zieht eine positive Bilanz aus den ersten Monaten der neuen Führung der Generalstaatsanwaltschaft.

5 Anträge der Justizkommission an den Grossen Rat

Die Justizkommission als vorberatende Kommission stellt dem Grossen Rat in Anwendung von Artikel 76 Buchstabe b und Artikel 75 KV⁶ folgende Anträge:

- Beschluss des Voranschlags 2018 der Justiz;
- Genehmigung des Aufgaben-/Finanzplans 2019-2021 der Justiz.

18. Oktober 2017

Namens der Justizkommission

Die Präsidentin
Monika Gygax-Böninger

Die geschäftsleitende Sekretärin
Hannah Kauz

⁶ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)