



**Bericht der Finanzkommission
und der Justizkommission**

zum Budget der Justiz im Kanton Bern

vom 6. Dezember 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Zweck dieses Berichts	3
2	Ausgangslage	3
3	Überblick über das Gutachten	4
4	Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Finanzkommission und Justizkommission	5
5	Vorstösse und Empfehlungen	5
5.1	Vorstösse	6
5.2	Empfehlungen	7
6	Anhang	8

1 Zweck dieses Berichts

Die Justizreform 2 bringt durch die grössere institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte und der Selbstverwaltungsbefugnisse der Justiz auch eine neue Verteilung der Verantwortung bei der Erarbeitung des Budgets der Justiz. Davon betroffen sind auch die Finanzkommission und die Justizkommission.

Zur Klärung der Situation haben die Finanz- und die Justizkommission ein Gutachten in Auftrag gegeben. Mit diesem Bericht erläutern die beiden Kommissionen dem Grossen Rat, wie die neuen Kompetenzen konkret verteilt sind und auf welche Form der Koordination und Zusammenarbeit sich die beiden Kommissionen verständigt haben. Ebenso begründen sie die beiden politischen Vorstösse und die beiden Empfehlungen, welche ihres Erachtens notwendig sind, um weitere Klarheit zu schaffen.

2 Ausgangslage

Mit der Justizreform 2, welche per 1. Januar 2011 in Kraft trat, wird die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte gestärkt und die Justiz erhält verstärkte Selbstverwaltungsbefugnisse. Sie verfügt gemäss Art. 11 des neuen Gerichtsorganisationsgesetzes¹ über ein selbständiges Budgetantragsrecht gegenüber dem Grossen Rat.

Erstmals wird der Voranschlag 2012 und der Aufgaben-/Finanzplan 2013-15 von der Justizleitung (Präsidien Obergericht, Verwaltungsgericht sowie Generalstaatsanwaltschaft) selbständig erarbeitet und auch selber vor dem Grossen Rat vertreten. Die Oberaufsicht über das Budget der Justiz liegt bei der Justizkommission (Art. 23 Abs. 2 lit. b Grossratsgesetz²). Die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt des Kantons Bern bleibt bei der Finanzkommission bestehen (Art. 21 Abs. 1 GRG). Gemäss Art. 21 Abs. 5 GRG koordiniert sie jedoch 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 neue Situation stellt die Kommissionen und den Grossen Rat vor neue Herausforderungen, da der Regierungsrat gegenüber der Justiz über keine Weisungsbefugnis mehr verfügt und die Justizleitung ihren VA/AFP direkt vor dem Grossen Rat vertritt.

Die Unstimmigkeiten zwischen der Justizleitung und dem Regierungsrat für das Budget 2011 haben die Finanzkommission bewogen, sich frühzeitig genauer mit der neuen Situation auseinander zu setzen und ein Gutachten erstellen zu lassen. Es sollten damit Unklarheiten bezogen auf den Planungsprozess, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geklärt werden. Die Fragen sollten rechtzeitig vor dem Budgetprozess für den Voranschlag 2012 und den Aufgaben-/Finanzplan 2013-15 geklärt werden, damit die Planungssicherheit gewährleistet ist.

Als Gutachterin wurde Frau Prof. Dr. Isabelle Häner beauftragt. Die Finanz- und Justizkommission haben einen gemeinsamen Ausschuss gebildet, welcher einen Fragenkatalog erarbeitete, die Erstellung des Gutachtens begleitete und schliesslich die politischen Vorstösse und Empfehlungen ausgearbeitet hat. Dem Ausschuss gehören Herr Grossrat Blaise Kropf (Vorsitz, Finanzkommission), Frau Grossrätin Bethli Küng-Marmet (Finanzkommission), Herr Grossrat Mathias Tromp (Finanzkommission) und Herr Grossrat Christoph Stalder (Justizkommission) an.

¹ Gesetz vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG); BSG 161.1

² Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (GRG); BSG 151.21

3 Überblick über das Gutachten

Das Gutachten „Budget der Justiz ab 2012“, erstellt von Frau Prof. Dr. Isabelle Häner, beantwortet die gestellten Fragen finanzrechtlicher und personalrechtlicher Art sowie zur Zusammenarbeit und den Schnittstellen zwischen der Justizkommission und der Finanzkommission. Das Gutachten kann im Internet des Grossen Rates als PDF heruntergeladen werden (vgl. www-Adresse im Anhang).

Grundsätzliches

Das Gutachten betont den Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte. Die Kantonsverfassung garantiert institutionell unabhängige Gerichte. Im Gutachten wird detailliert erläutert, was diese richterliche Unabhängigkeit in funktioneller, personeller und organisatorischer Hinsicht genau bedeutet und welche Schlüsse daraus für die gestellten Fragen zu ziehen sind.

Finanzrechtliche Aspekte

Ganz grundsätzlich führt das Gutachten aus, dass keine einzelne Behörde die eigentliche Verantwortlichkeit für die Ausgeglichenheit des Voranschlags (Schuldenbremse für die laufende Rechnung, Art. 101 Kantonsverfassung³) oder eine ausgeglichene Jahresrechnung hat. Sämtliche Behörden, welche sich mit Budget- und Finanzfragen befassen, stehen in der Verantwortung, dass der Voranschlag keinen Aufwandüberschuss aufweist. Die schlussendliche Verantwortung trägt der Grosse Rat.

Personalrechtliche Aspekte

Für die Einreihung der Funktion der Richterinnen und Richter und der Mitarbeitenden der Justiz (Art. 70 Personalgesetz⁴) ist der Regierungsrat zuständig. Eine wichtige Ausnahme gilt für die Mitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts, die (Vize-)Präsidentin/den (Vize-)Präsidenten der Steuerrekurskommission und den Generalstaatsanwalt/die Generalstaatsanwältin. Diese sind gemäss Personalgesetz (d.h. Grossratsentscheid) in der höchsten Gehaltsklasse eingereiht. Wenn der Regierungsrat die Einreihung der übrigen Richterinnen und Richter und der Mitarbeitenden der Justiz in einer Verordnung festlegt, ist diese Verantwortung mit der richterlichen Unabhängigkeit zu vereinbaren.

Zusammenarbeit Justizkommission - Finanzkommission

Die Justizkommission prüft „aufgrund ihrer Fachkenntnisse und Nähe mit den betrieblichen Belangen der Justiz mit dem Blick für das Detail (operative Beratung)“ den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäftsbericht der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft. Die Finanzkommission hingegen berät die Geschäfte „in ihrer Gesamtheit aufgrund ihrer Fachkenntnisse in den Belangen der Haushaltsführung und Steuerung des Kantons und mit dem Blick für die strategische Steuerung“. Das Gutachten schlägt eine zeitliche Staffelung der Beratungen der beiden Kommissionen vor (Justizkommission vorgängig zur Finanzkommission), damit die Finanzkommission in Kenntnis der Einschätzungen der Justizkommission beraten kann. Zusätzlich können bei anderslautenden Anträgen zum Voranschlag maximal zwei Einigungskonferenzen vorgesehen werden, um die Möglichkeit zu erhöhen, dem Grossen Rat einen gemeinsamen Antrag zu stellen.

Zudem stellt die Gutachterin fest, dass die Justizkommission keinen direkten Zugang zu den Berichten der Finanzkontrolle im Bereich der Justiz hat und darauf angewiesen ist, von der Finanzkommission die Unterlagen zur Verfügung gestellt zu bekommen.

³ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV); BSG 101.1

⁴ Personalgesetz vom 16. September 2004 (PG); BSG 153.01

4 Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen Finanzkommission und Justizkommission

In den Bereichen Beratung, Berichterstattung und Antragsstellung bezüglich des Voranschlags, des Aufgaben-/Finanzplans, des Geschäftsberichts, der Nachkredite sowie der übrigen Finanzgeschäfte (Verpflichtungs- und Zusatzkredite) der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft besteht mit der neuen Rechtslage verstärkter Koordinationsbedarf zwischen der Finanzkommission und der Justizkommission.

Voranschlag / Aufgaben-/Finanzplan und Geschäftsbericht

Die beiden Kommissionen haben sich darauf geeinigt, ihre Zeitpläne bei der Vorberatung insbesondere

- des Voranschlags
- des Aufgaben-/Finanzplans und
- des Geschäftsberichts

zu koordinieren. Im Fall von unterschiedlichen Anträgen zum Voranschlag sind maximal zwei Einigungskonferenzen vorgesehen. Wenn keine Einigung zu einem gemeinsamen Antrag zustande kommt, werden dem Grossen Rat in der Budgetdebatte im November die beiden konkurrierenden Anträge vorgelegt.

Informationsaustausch

Der Informationsaustausch zwischen den beiden Kommissionen bedarf im Moment ausser bei den Berichten der Finanzkontrolle keiner besonderen Regelungen.

Die Justizkommission hat bei der heutigen Rechtslage keinen direkten Zugang zu den Prüfberichten der Finanzkontrolle, welche die Justiz betreffen. Der Verkehr der Finanzkontrolle mit den Organen des Grossen Rates ist in Art. 22 des Gesetzes vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG)⁵. Dort ist festgehalten, dass die Finanzkontrolle die Finanzkommission und die Oberaufsichtskommission direkt informiert, in keinem Fall aber direkte Informationen an die Justizkommission erfolgen können. Kurzfristig wird dieses Problem dadurch behoben, dass die Finanzkontrolle die Justizkommission nach Absprache mit der Finanzkommission informiert.

Längerfristig empfehlen die beiden Kommissionen, bei der nächsten Revision des KFKG neu ins Gesetz aufzunehmen, dass die Justizkommission die Prüfberichte mit Wesentlichkeit „gross“ der Finanzkontrolle direkt erhält (vgl. Kapitel 5.2.1).

5 Vorstösse und Empfehlungen

Neben den direkten Abmachungen zwischen der Finanz- und der Justizkommission, mit welchen sie ihre Zusammenarbeit regeln können, gibt es weitere Bereiche, die Konkretisierungen benötigen. Entweder sind weitere Behörden (Regierungsrat, Justizleitung und Finanzkontrolle) betroffen oder es sind Gesetzesänderungen notwendig.

Die Finanzkommission und die Justizkommission gelangen mit zwei Motionen und zwei Empfehlungen an den Grossen Rat.

⁵ Gesetz vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle (Kantonales Finanzkontrollgesetz, KFKG; BSG 622.1

5.1 Vorstösse

5.1.1 Dringliche Motion “Nachkredite der Justiz – Änderung des FLG“

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Revision von Art. 58 des Gesetzes vom 26. März 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen und Leistung (FLG; BSG 101.1)⁶ vorzulegen. Dabei soll die Justizleitung, analog dem Regierungsrat, mit Zustimmung der Justizkommission vor der Bewilligung eines Nachkredits durch den Grossen Rat unaufschiebbare Verpflichtungen eingehen können.

Begründung

Mit der Justizreform 2, welche per 1. Januar 2011 in Kraft trat, wird die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte gestärkt und die Justiz erhält verstärkte Selbstverwaltungsbefugnisse. Sie verfügt über ein selbständiges Budgetantragsrecht gegenüber dem Grossen Rat und ist damit dem Regierungsrat in Bezug auf ihr Budgetantragsrecht gleichgestellt.

Ein Überzug von Voranschlagskrediten durch die Justiz löst die Pflicht aus, einen Nachkredit zu beantragen. Sofern dieser aufgrund seines betragsmässigen Umfangs nicht von der Justizleitung – mit Zustimmung der Justizkommission – genehmigt werden kann, obliegt es der Finanzkommission und der Justizkommission, dieses Begehren zu beraten und dem Grossen Rat Antrag zu stellen. Letztlich hat der Grosse Rat darüber zu entscheiden.

Aufgrund der Gleichstellung zwischen Regierungsrat und Justizleitung in Bezug auf ihr Budgetantragsrecht ist es nun angezeigt, der Justizleitung – wie dem Regierungsrat – die Kompetenz zuzugestehen, mit Zustimmung der Justizkommission vor der Bewilligung eines Nachkredits unaufschiebbare Verpflichtungen einzugehen. Dazu braucht es jedoch eine entsprechende Revision von Art. 58 FLG.

Die Motion soll für dringlich erklärt werden, denn die Justiz ist seit dem 1. Januar 2011 institutionell unabhängig und verfügt über ein selbständiges Budgetantragsrecht gegenüber dem Grossen Rat. Damit sie ihre Selbstverwaltungsbefugnisse unverzüglich wahrnehmen kann, muss die Gesetzesänderung im ersten Quartal 2012 eingeführt werden können. Da der Gesetzgebungsprozess einige Zeit in Anspruch nehmen wird, ist es wichtig, dass der Grosse Rat den Auftrag rasch erteilt.

5.1.2 Motion “Austrittsvereinbarungen beim Personal der Justiz – Änderung des Personalgesetzes und der Personalverordnung“

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Revision von Art. 27a des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01) sowie von Art. 30a der Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV; BSG 153.011.1) vorzulegen. Dabei soll die Justizleitung Austrittsvereinbarungen für ihre Mitarbeitenden ohne Zustimmung des Personalamts abschliessen können. Das Personalamt soll aber zu jeder Austrittsvereinbarung im Bereich der Justiz einen Mitbericht erstellen, um eine möglichst einheitliche Rechtspraxis zu ermöglichen.

Begründung

Mit der Justizreform 2, welche per 1. Januar 2011 in Kraft trat, wird die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte gestärkt und die Justiz erhält verstärkte Selbstverwaltungsbefugnisse. Sie verfügt über ein selbständiges Budgetantragsrecht gegenüber dem Grossen Rat und ist damit dem Regierungsrat gleichgestellt.

⁶ Gesetz vom 26. März 2006 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG); BSG 101.1

Art. 27a PG regelt die Zuständigkeit zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses mittels Austrittsvereinbarung. Gemäss Art. 27a Abs. 3 PG wird die Justizleitung jedoch nicht explizit erwähnt, obwohl sie in Art. 19 Abs. 1 PG und Artikel 14 Absatz 1 lit. c PV als Anstellungsbehörde genannt wird. Zudem hält Art. 30a Abs. 1 PV fest, dass die Anstellungsbehörde das Arbeitsverhältnis mit der betroffenen Person einvernehmlich auflösen kann. Darüber hinaus hält Art. 2 Abs. 3 lit. a PV fest, dass dort, wo gemäss der PV die Zuständigkeit der Direktionen und der Staatskanzlei gegeben ist, die Zuständigkeit entsprechend für die Justizleitung für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich gegeben sei. Eine Zuständigkeit der Direktionen und der Staatskanzlei wird nun aber auch in Art. 30a Abs. 2 lit. b PV für den Abschluss einer Austrittsvereinbarung normiert.

Im Weiteren stellt sich die Frage, ob die Justizleitung, wie von Art. 30a Abs. 2 lit. b PV vorgesehen, für den Abschluss einer Austrittsvereinbarung die Zustimmung des Personalamtes einholen müsste.

Aufgrund der Gleichstellung zwischen Regierungsrat und Justizleitung muss letztere als Anstellungsbehörde das Arbeitsverhältnis in ihrem Zuständigkeitsbereich einvernehmlich auflösen können, und zwar auch ohne Zustimmung des Personalamtes. Das Personalamt kann zu jeder Austrittsvereinbarung im Bereich der Justiz einen Mitbericht verfassen. Damit wird eine Grundlage dafür geschaffen, dass auch zwischen Angestellten der Justiz und den übrigen Kantonsangestellten eine einheitliche Rechtspraxis umgesetzt werden kann.

5.2 Empfehlungen

5.2.1 Prüfberichte / Quartalsberichte der Finanzkontrolle

Das Gutachten "Budget der Justiz ab 2012" von Dr. Isabelle Häner hält hinsichtlich der Prüfberichte der Finanzkontrolle ab Seite 45 Ziffer 81 Folgendes fest: „Gemäss Art. 35 Abs. 1 lit. d des Gesetzes vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21) kann die Finanzkommission im Rahmen ihrer Tätigkeit durch die Finanzkontrolle besondere Prüfungen vornehmen und sich beraten lassen. Aus Art. 35 Abs. 2 GRG geht hervor, dass sich diese Aufträge auch auf die Justiz beziehen können. Der Justizkommission kommt gestützt auf Art. 37 GRG keine gleichnamige Kompetenz zu. Der Verkehr der Finanzkontrolle mit den Organen des Grossen Rates ist in Art. 22 KFKG geregelt. (...) Diese Bestimmungen zeigen, dass in keinem Fall eine direkte Information an die Justizkommission erfolgt.“

Es besteht demnach Unklarheit, wie die Justiz künftig mit den Prüfberichten der Finanzkontrolle bedient werden soll. Darüber hinaus ist offen, inwiefern die Justizkommission Zugang zu den Quartalsberichten der Finanzkontrolle (Bereich Justiz) erhält.

Die Finanzkommission sowie die Justizkommission empfehlen daher ein Vorgehen, wie dies die Finanzkontrolle vorschlägt:

- Die Prüfberichte mit "wesentlichen Feststellungen oder Beanstandungen", welche die Justiz betreffen, sind der geprüften (gerichtlichen oder staatsanwaltlichen) Stelle, der betroffenen obersten Justizbehörde sowie der Justizleitung zuzustellen.
- Bei den Quartalsberichten sowie beim Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung sollen die für die Justizkommission relevanten Teile von der Finanzkontrolle nach vorgängiger Information der Finanzkommission direkt der Justizkommission abgegeben werden.

Falls sich diese Art der Berichterstattung künftig bewährt, ist mittelfristig das Kantonale Finanzkontrollgesetz (KFKG), insbesondere die Artikel 10 und 24, anzupassen.

5.2.2 Prüfung altersabhängiger Stufeneinreihung

Die obersten Richterinnen und Richter und Mitglieder der Staatsanwaltschaft sind der obersten Gehaltsklasse 30 zugeteilt. Die Einteilung in die Gehaltsstufen erfolgt durch die Justizleitung.

Die Finanzkommission sowie die Justizkommission erachten es als problematisch, dass die Justizleitung, bestehend aus der Präsidentin/dem Präsidenten von Obergericht und Verwaltungsgericht sowie aus der Generalstaatsanwältin/dem Generalstaatsanwalt, über hierarchisch gleichgestellte Mitglieder der Justiz entscheiden sollen. Die konkrete Stufeneinreihung hat einen grossen Einfluss auf den Lohn, welcher eine Person erhält. So reicht die Gehaltsklasse 30 von 149'500 Franken bis 239'200 Franken.

Die beiden Kommissionen empfehlen daher, eine altersabhängige Stufeneinreihung für die obersten Richterinnen und Richter zu prüfen. Dies ermöglicht einen klar geregelten Stufenanstieg und ergibt ein transparentes und einfach nachvollziehbares System. Die Justizleitung wird gebeten, die entsprechenden Abklärungen zu treffen.

6 Anhang

- Gutachten von Frau Prof. Dr. Häner: www.gr.be.ch/xyz