

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Generalsekretariat
Münstergasse 2
3011 Bern

per E-Mail an: info.vernehmlassungen@jgk.be.ch

Bern, 31. März 2008

g Vernehmlassung Justizreform

Vernehmlassung Justizreform Grüne Kanton Bern

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Vorlagen der Justizreform II Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns und machen im Folgenden gerne davon Gebrauch.

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Grünen Kanton Bern **befürworten grundsätzlich die zweite grosse Justizreform.** Die kantonale Umsetzung der eidgenössischen Prozessordnung bietet eine günstige Gelegenheit, die Bernische Justiz einer grösseren Reform zu unterziehen und über den zwingenden Änderungsbedarf hinaus gewisse Veränderungen vorzunehmen.

Die Grünen Bern nehmen Stellung zu den folgenden Punkten:

1. Wahlbehörde der Staatsanwaltschaft nach Modellwechsel (E-GSOG)
2. Modellwahl im Rahmen der Jugendstrafprozessordnung (E-GSOG und E-EG ZSJ)
3. Organisation und Führung, Steuerung von Finanzen und Leistungen, Aufsicht und Controlling, Justizleitung (E-GSOG)
4. Wahl bzw. Wiederwahl von Richterinnen (E-GSOG)
5. Schaffung von neuen regionalen Schlichtungsstellen (E-EG ZSJ)
6. Ausweis der Kosten der Justizreform

Zu dem Gesetz über das kantonale Strafrecht (E-KStrG) haben die Grünen keine Bemerkungen.

II. Bemerkungen zu ausgewählten Bestimmungen

1. Wahlbehörde der Staatsanwaltschaft nach Modellwechsel(E-GSOG)

Die Grünen Kanton Bern **befürworten grundsätzlich die von der Regierung in erster Variante vorgeschlagene Version der Wahl der Staatsanwaltschaft durch die Generalprokuratur (Art. 19 Abs. 3, Variante 1)**. Ziel des Wechsels zum Staatsanwaltschaftsmodell muss es sein, eine möglichst effiziente Organisation der Bernischen Strafverfolgung zu ermöglichen, die gleichzeitig den Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit genügend Rechnung trägt. Aufgrund dieser beiden Erfordernisse erscheint eine Wahl durch die Generalprokuratur am sinnvollsten: Erstens kann eine allfällige Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft vom Obergericht ausgeschlossen werden und damit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit angemessen Rechnung getragen werden (auch wenn eine Abhängigkeit des Obergerichts freilich nur für den Generalprokurator und seine Stellvertreter offensichtlich gegeben ist, da nur diese vor Obergericht ihre Anklage zu vertreten haben, ist dennoch eine gewisse Verzahnung der Strafverfolgungsbehörde von der Judikative vorhanden, die aus rechtsstaatlicher Sicht zumindest nicht ideal ist). Für eine Wahl bzw. Anstellung der Staatsanwälte durch die Generalprokuratur spricht indessen vor allem die besondere Stellung der Staatsanwaltschaft im Staat: Sie gehört weder der Judikative noch der Exekutive an. Vielmehr ist sie eine Fachbehörde, die eine möglichst effiziente und vernünftige Strafverfolgung garantieren soll. Zu einer gut funktionierenden Fachbehörde gehört im Wesentlichen gut ausgebildetes Personal, das flexibel eingesetzt werden kann. Diese Stellung wird durch den Wechsel zum Staatsanwaltschaftsmodell unterstrichen. Eine Wahl der Staatsanwälte durch die Generalprokuratur erscheint deshalb als angemessen. Des Weiteren ist ein wichtiges neues Element der Justizreform II die Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft. Verwirklicht wird dies im Wesentlichen durch die Selbstverwaltung der Justiz, das Budgetantragsrecht und die Einführung von NEF Elementen. Diese Neuerung spricht v.a. gegen eine politische Wahl: Wer die betriebsrechtliche und organisationsrechtliche Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft garantieren will, sollte wo möglich auch deren Unabhängigkeit hinsichtlich der Anstellung von Personal gewährleisten. Die von NEF propagierte, verstärkte Führungsorientierung spricht ferner dafür, dass die Generalprokuratur ihre Leute am besten selbst bestimmt.

Eine Wahl mit Wiederwahl erscheint allerdings im neuen Modell der Staatsanwaltschaft als systemfremd. Stattdessen ist eine öffentlichrechtliche Anstellung nach kantonalem Personalgesetz vorzusehen.

Die Grünen Kanton Bern befürworten eine Anstellung der Staatsanwaltschaft durch die Generalprokuratur. Allerdings **beantragen** wir anstelle der Wahl der Staatsanwaltschaft auf eine Amtsdauer mit **Wiederwahlmöglichkeit eine öffentlichrechtliche Anstellung nach kantonalem Personalgesetz vorzusehen**.

2. Modellwahl im Rahmen der Jugendstrafprozessordnung (E-GSOG, E-EG ZSJ)

Die Grünen Kanton Bern **befürworten einen Wechsel vom Jugendrichterinnen und Jugendrichter-Modell zum Modell der Jugendstaatsanwaltschaft**. Der Regierungsrat hat in seiner Vorlage die wesentlichen Argumente hierfür überzeugend dargelegt. Der Wechsel erscheint in Anpassung an das Erwachsenenstrafrecht sinnvoll. Die Grünen erachten es als richtig und wichtig, dass zumindest einmal in einem gesamten Verfahren - von der Voruntersuchung bis zur Entlassung aus dem Straf- und Massnahmenvollzug - ein unabhängiges Gericht sich des Falls eines jugendlichen Straftäters annimmt. Die Machtkumulation von untersuchendem und urteilendem

Richter ist (nicht zuletzt im Hinblick auf die Rechtsprechung des EGMRs) richtigerweise zu durchbrechen. Die Schaffung eines einzigen kantonalen Jugendgerichts, das in den Regionen tagt, erachten die Grünen ferner als richtig. Gemäss Vortrag S. 28 erfolgen 95-98% der Fälle im Strafbefehlsverfahren. Ein Kollegialgericht tagt nur bei 2%-5 % der Fälle; eine Konzentration auf ein kantonales Gericht erscheint sowohl hinsichtlich der Ressourcen (insb. Beisitzer) als auch hinsichtlich einer einheitlichen Praxis als angezeigt.

3. Organisation und Führung, Steuerung von Finanzen und Leistungen, Aufsicht und Controlling, Justizleitung (E-GSOG)

Die Bestrebungen einer Modernisierung der Führungsstrukturen und die Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte und der Staatsanwaltschaft sind richtig. Die Grünen Kanton Bern unterstützen in diesem Zusammenhang die Anerkennung der Selbstverwaltung der Justiz (Art. 4 E-GSOG). Es wird damit die Eigenverantwortung der Gerichtsbehörden gestärkt und die Justiz als dritte Staatsgewalt institutionell gefestigt.

Was die Steuerung von Finanzen und Leistungen angeht, halten wir das Einführen von NEF-Elementen in der Gerichtsbarkeit in der vorgeschlagenen Form für vertretbar, da anerkannt wird, dass die Grundsätze der Wirkungsorientierung und der Erlösorientierung in der Justiz keine Anwendung finden können und die Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen bloss sinngemäss Anwendung finden soll (Art. 8 E-GSOG). Wir erachten es allerdings als wichtig, dass auf Stufe Ausführungsrecht und in der konkreten Umsetzung konsequent darauf geachtet wird, dass das Einführen von NEF-Elementen nicht zu unproduktiver Bürokratie und unangemessenem Verwaltungsaufwand für die Gerichte führt. Die vorgeschlagene Produktgruppenstruktur (10 Abs. 1 E-GSOG) und das Aufsichts- und Controlling-Konzept (Art. 12-14 E-GSOG) sind unseres Erachtens folgerichtig. Das heisst, dort wo übersichtlichere und schlankere administrative Abläufe erreicht werden. Dabei sind auch Möglichkeiten der Zusammenlegungen von personellen Ressourcen und Infrastruktur zu prüfen und zu berücksichtigen.

Demgegenüber **lehnen wir die Ausgestaltung der Justizleitung als Organ, welches nach Mehrheitsprinzip entscheiden soll, ab** (Art. 16 i.V.m. Art. 17 Abs. 2 E-GSOG). Zu Recht soll die Justizleitung Ansprechpartnerin des Parlaments und der Exekutive sein (Art. 16 Abs. 2 Bst. a E-GSOG). Mit ihrer Funktion als Organ, welches die Interessen der gesamten Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft wahrnehmen soll (Vortrag Ziff. 3.5.2), ist ein Mehrheitsentscheid aber nicht vereinbar. Auf diesem Weg könnte z.B. das – im Richtersplenium verabschiedete (Art. 35 Abs. 2 Bst. i und Art. 48 Abs. 2 Bst. g E-GSOG) – (Teil-)Budget eines der beiden obersten Gerichte abgeändert werden. Die Legitimation für einen solchen Entscheid lässt sich aus der Verfassung nicht ableiten (vgl. Art. 97-100 KV, welcher Obergericht und Verwaltungsgericht als eigenständige Gerichte verankert). Er wäre überdies nicht vereinbar mit dem Grundsatz, dass Obergericht, Verwaltungsgericht bzw. Staatsanwaltschaft je für ihre Produktgruppe verantwortlich sind (Art. 10 Abs. 2 E-GSOG).

Aufgrund der Bedenken hinsichtlich der vorgeschlagenen Entscheidungsfindung der Justizleitung **beantragen wir für die Bereiche der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft drei von einander unabhängig erstellte Teilbudgets** (unterteilt in Obergericht, Verwaltungsgericht und Staatsanwaltschaft) **vorzusehen, die nicht durch Mehrheitsbeschluss abgeändert werden können. Als vorberatende Kommission** ist anstelle der Steuerungskommission die **Justizkommission** einzusetzen. Die Justizkommission wird deshalb vorgeschlagen, weil deren Arbeitslast wesentlich kleiner ist als jene der Steuerungskommission; dementsprechend ist ein Mehraufwand an Budgetvorberatung ohne Probleme zu bewältigen, mit dem Vorteil, dass die

Steuerungskommission gleichzeitig entlastet werden kann. Ausserdem ist die Justizkommission bestens vertraut mit der finanziellen Lage der Justizbehörden, was für alle involvierten Parteien von Vorteil ist. Eine Sonderstellung der Justizbehörden hinsichtlich der parlamentarischen Beratung kann mit der vorgesehenen Selbstverwaltung gerechtfertigt werden, ferner mit der Tatsache, dass NEF in der Justiz nur selektiv umgesetzt werden darf bzw. kann.

Die Justizleitung sollte dementsprechend als **Koordinationsgremium** ausgestaltet werden, welches die von den zwei obersten Gerichten und der Staatsanwaltschaft erstellten Aufgaben- und Finanzpläne sowie die Voranschläge zusammenführt, die Gesamtplanung/das Gesamtbudget dem Grossen Rat einreicht und vor diesem vertritt. In dem Sinn sollte die Justizleitung auf einvernehmliche Lösungsfindung verpflichtet werden.

Aufgrund der gemachten Ausführungen **beantragen** die Grünen Kanton Bern **Artikel 16 E-GSOG hinsichtlich der Aufgaben der Justizleitung nochmals zu überprüfen** und entsprechend unseres **neu vorgeschlagenen Modells** (Justizleitung als Koordinationsgremium, drei von einander unabhängig erstellte Teilbudgets der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft und Justizkommission als vorberatende Kommission) **anzupassen**.

Sollte sich aufgrund der Erfahrungen mit diesem vorgeschlagenen Modell dereinst erweisen, dass weitergehende Entscheidkompetenzen unabdingbar sind, stünde offen, die hierfür nötigen Verfassungsgrundlagen zu schaffen.

4. Wahl/Wiederwahl der Richterinnen und Richter (E-GSOG)

In Art. 18 E-GSOG sollte nicht nur die erstmalige Wahl, sondern auch die Wiederwahl angesprochen werden. Weiter sollte auch das im Wahlzusammenhang interessierende Reglement der Justizkommission, welche die Vorbereitung der (Wieder-)Wahlen regelt, ausdrücklich erwähnt werden (so z.B. Art. 11 und Art. 17 Abs. 2 E-GSOG für die Geschäftsreglemente der Gerichtsbehörden, der Staatsanwaltschaft und der Justizleitung).

Wir **beantragen**, dass das Anliegen wie folgt umgesetzt wird:

Absatz 2: "Die Justizkommission des Grossen Rates bereitet die Wahlen und Wiederwahlen vor und regelt das Nähere in einem Reglement.

Absatz 3: "Sie unterbreitet dem Grossen Rat nach Anhörung ... eine Wahlempfehlung für jede zu besetzende Stelle und entscheidet, welche

Personen zur Wiederwahl vorgeschlagen werden. Die Wahlempfehlung ist für ... nicht bindend."

Absatz 4: jetziger Absatz 3.

5. Die Schaffung von neuen regionalen Schlichtungsstellen und gleichzeitige Aufhebung der bisherigen Ämter bzw. Gerichten

Die Grünen Kanton Bern **befürworten die Schaffung regionaler Schlichtungsstellen**, die Streitigkeiten aus dem Mietrecht, der Gleichstellung der Geschlechter und Diskriminierungen im Erwerbsleben behandeln. Was die Zuständigkeiten betrifft, ist die vorgeschlagene **Einheitslösung**, die die heutige Zersplitterung der Behörden mit ihren komplizierten Zuständigkeitsregelungen aufhebt und stattdessen eine umfassende Zuständigkeit der regionalen Schlichtungsbehörden schafft, zu begrüssen. Das Verschwinden der Ämter aus den Gemeinden macht zwar die Wege

länger, ist aber den Rechtsuchenden zumutbar, zumal der Gang zur Behörde durchschnittlich einmal im Leben vorkommt.

Die Grünen Kanton Bern nehmen zur Kenntnis, dass die heutigen **Arbeitsgerichte** aufgehoben werden, da deren Tätigkeit künftig von den Schlichtungsbehörden wahrgenommen wird. Wichtig ist, dass der Rechtsschutz in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten nicht verringert wird. **Die Grünen begrüßen deshalb, dass mit der Einführung der Schlichtungsbehörden sämtliche Gemeinden von der kostenlosen Beratung und der Schlichtung in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten profitieren.** Während heute nur sechs Gemeinden ein spezialisiertes Arbeitsgericht haben, wird der **Rechtsschutz** künftig auf dem ganzen Kantonsgebiet **in gleicher Weise garantiert.** In diesem Zusammenhang ist insbesondere wichtig, dass die kostenlose Beratung der bisherigen Arbeitsgerichte weiterhin garantiert bleibt. Wie der Regierungsrat auf S. 45 zu Art. 8 E-ZSJ des Vortrags ausführt, ist aufgrund der überwiesenen Motion Lüthi **zu garantieren, dass dafür genügend personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.** Zu begrüßen ist ferner, dass die Parteien befugt sind, Vertrauenspersonen an die Verhandlungen mitzunehmen.

Abweichend vom Vortrag des Regierungsrats sind die Grünen Kanton Bern der Meinung, dass an der **paritätischen Vertretung der Entscheidbehörde** festgehalten werden sollte. Zur **Streitwertgrenze** verweisen wir auf unsere Bemerkungen im Begleitschreiben.

Die Ausdehnung der bisherigen arbeitsgerichtlichen Tätigkeit und die Tatsache, dass die Klienten Vertrauenspersonen an die Verhandlungen mitnehmen dürfen, stärken den Rechtsschutz in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten. Leider geht diese Tatsache zu wenig aus dem Vortrag des Regierungsrats hervor.

Die Grünen Kanton Bern **beantragen** deshalb, dass der Regierungsrat den **Vortrag** dahingehend **präzisiert**, dass mit dem Wegfall der Arbeitsgerichte nicht etwa der Schutz in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten geringer wird, sondern im Gegenteil, dass der Rechtsschutz neu im gesamten Kantonsgebiet in gleicher Weise garantiert wird, und dass sogenannte Vertrauenspersonen beigezogen werden dürfen.

Zweitens beantragen wir, dass die Schlichtungskommission (wie das heutige Arbeitsgericht) paritätisch zusammengesetzt ist.

6. Kostenfolgen

Der Vortrag gibt nur unbefriedigend Auskunft über die Kosten, die durch die Justizreform ausgelöst werden. **Für die Beschlussvorlage erwarten wir eine klare Darstellung der Kostenfolge der gesamten Umsetzung der Justizreform.** Es muss insbesondere ersichtlich werden, welche Kosten infolge der Umsetzung der Bundesvorgaben entstehen und welche durch auf die Umsetzung der kantonalen Vorgaben der Bezirksreform, bzw. dem Einsetzen von Führungsstrukturen und der institutionellen Unabhängigkeit zurückzuführen sind.

Eine transparente Aufzählung der durch die Justizreform ausgelösten Folgen im Personalbereich ist unabdingbar, damit die politische Akzeptanz dieser Vorlage gewährleistet werden kann. Ferner sind auch diejenigen Personalkosten aufzuführen, die nicht direkt durch die Justizreform ausgelöst werden aber anlässlich dieser budgetiert werden. **Es soll ersichtlich sein, wie viele neue Stellen durch die Umsetzung der Bundesvorgaben nötig werden, wie viele durch die Reorganisationsprojekte der Justiz bedingt sind und welche Stellen unabhängig von diesen beiden Projekte anfallen.** Allein ein Blick auf den Personalbedarf bei der Staatsanwaltschaft zeigt, dass nicht nur mehr Stellen, sondern auch andere

Gehaltsklassen zu einem Anstieg der Kosten führen werden. Ferner sind bei Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft im Bereich der Leitung neues Personal auf administrativer Ebene von Nöten.

Es ist nötig, dass sämtliche provisorische Stellen (juristisches und Kanzleipersonal) so weit nötig in reguläre Stellen umgewandelt werden. Diese müssen ebenfalls ausgewiesen werden.

Durch die Übernahme von administrativen Arbeiten durch die Gerichte und die Staatsanwaltschaft erwarten wir eine Reduktion ev. Verschiebung von Stellen in der Justiz- und Kirchendirektion. Ferner werden auf der Ebene der erstinstanzlichen Gerichte Stellen abzubauen sein. Der Stellenabbau soll zumindest in seinen Grundzügen ebenfalls aufgezeigt werden.

Die Grünen Kanton Bern **beantragen**, dass die Kosten der Justizreform II transparent aufgeschlüsselt werden. Insbesondere soll ersichtlich sein, ob diese aufgrund von Bundesvorgaben anfallen, aufgrund von kantonalen Reorganisationsprojekten neu begründet werden oder unabhängig dieser Neuerungen bereits vor 2010 angefallen sind aber erst anlässlich der Justizreform II ausgewiesen werden.

III. Schlussbemerkungen

Die Grünen Kanton Bern befürworten die Vorlage des Regierungsrats zur Justizreform II mit den von unserer Seite vorgeschlagenen Änderungen. Die Berner Justizlandschaft wird aufgrund der Vereinheitlichung der Prozessordnungen auf Bundesebene zumindest in organisatorischer Hinsicht einem grossen Wandel unterzogen. Die Grünen begrüssen es, dass der Regierungsrat die Gelegenheit wahrnimmt, zusätzlich die Grundlagen für die Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft und Gerichtsbarkeit zu schaffen.

Wir bitten Sie, unsere Anträge bei den weiteren Arbeiten an den entsprechenden Erlassen zu berücksichtigen. Für allfällige zusätzliche Auskünfte und Erläuterungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung (Anna Coninx, Tel: 079 365 72 54; Lilo Lauterburg, Tel: 031 332 89 18).

Mit bestem Dank und freundlichen Grüssen

Anna Coninx
Grossrätin Grüne

Lilo Lauterburg
Grossrätin Grüne