

Evaluation der personellen Dotierung der
Justizbehörden des Kantons Bern

Schlussbericht zuhanden der Justizkommission

Luzern, den 18. März 2015

IMPRESSUM

Autoren/Autorinnen

Interface Politikstudien Forschung Beratung:

Stefan Rieder, Dr. rer. pol. (Projektleitung)

Christof Schwenkel, Dipl. Verw.-Wiss.

Flurina Landis, lic. ès sc. pol.

Stefan Gärtner, BA

Aregger Consulting:

Ruth Aregger, lic. iur., LL.M.

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-politikstudien.ch

AREGGER CONSULTING

Cysatstrasse 23a

CH-6004 Luzern

Tel +41 (0)41 410 10 30

www.aregger-consulting.ch

Auftraggeber

Justizkommission des Kantons Bern

Übersetzung Zusammenfassung

Zentraler Übersetzungsdienst der Staatskanzlei des Kantons Bern

Projektreferenz

Projektnummer: P14-07

INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG	5
RESUMÉ	19
I EINLEITUNG	32
1.1 Ziele der Evaluation	34
1.2 Evaluationsgegenstände und Fragestellungen	35
1.3 Vorgehen und Aufbau des Berichts	38
2 KONZEPTION DER RESSOURCENSTEUERUNG	41
2.1 Ressourcensteuerung auf der Ebene der Gesamtjustiz	41
2.2 Ressourcensteuerung auf der Ebene der Produktgruppen	44
2.3 Führungsinstrumente	46
2.4 Belastungsausgleich	51
2.5 Zwischenfazit	54
3 UMSETZUNG DER KONZEPTION	56
3.1 Umsetzung der Reform auf Stufe Justizleitung	56
3.2 Belastungsausgleich	57
3.3 Personalrekrutierung	60
3.4 Doppelspurigkeiten	61
3.5 Verhältnis Richter/-innen, Staatsanwälte/-innen sowie Gerichtsschreiber/-innen respektive Assistenten/-innen	62
3.6 Qualitative Beurteilung Arbeitsumfeld	63
3.7 Weitere Probleme im Zusammenhang mit der Personaldotierung	64
3.8 Fazit zur Umsetzung der Reform auf Basis der Interviews	64
4 DATENANALYSE	66
4.1 Personalbestand: Planung, Soll- und Ist-Bestand	67
4.2 Arbeitsbelastung der Justiz nach Überstunden	75
4.3 Entwicklung der Geschäftslast	83
4.4 Entwicklung der Verfahrensdauer	101
4.5 Zwischenfazit	106
5 UMFRAGE	109
5.1 Einführung	109
5.2 Arbeitsbelastung	112
5.3 Arbeitszufriedenheit	120
5.4 Organisation und Arbeitsbedingungen	123
5.5 Qualität der Arbeit	125
5.6 Doppelspurigkeiten	126

5.7	Handlungsbedarf	128
5.8	Weitere Bemerkungen	131
5.9	Zwischenfazit	132
6	KANTONSVERGLEICH	134
6.1	Vergleich der Reformtätigkeiten	135
6.2	Vergleich der Strukturen	137
6.3	Vergleich der Führungsinstrumente	155
6.4	Quantitativer Vergleich	160
6.5	Zwischenfazit	175
7	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	178
7.1	Schlussfolgerungen	178
7.2	Empfehlungen	185
	ANHANG	191
A1	Liste der interviewten Personen	191
A2	Detailangaben zu den Vollzeitstellen	194
A3	Stellenverschiebung und Stellenbegehren der Staatsanwaltschaft	197
A4	Detailangaben zu den Gesamtüberzeiten nach Institutionen	199
A5	Organigramme der Justiz der Kantone Bern, Luzern und St. Gallen	201

ZUSAMMENFASSUNG

Im Kanton Bern trat 2011 gestützt auf das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) die neue Struktur der Justiz in Kraft. Diese setzt die nationale Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts, Strafprozessrechts und Jugendstrafprozessrechts um. Die wichtigste organisatorische Veränderung im Bereich der Justiz besteht darin, dass im Kanton Bern die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie die Staatsanwaltschaft in einer Organisationseinheit zusammengefasst worden sind und von einer gemeinsam bestellten Justizleitung geführt werden.

AUFTRAG, ZIELSETZUNG, FRAGESTELLUNG UND VORGEHEN

Die Justizkommission des Grossen Rates des Kantons Bern ist im Rahmen ihrer Tätigkeit als Oberaufsichtsinstanz der Justizbehörden auf einige Diskussionspunkte im Zusammenhang mit der Personalausstattung der neu geschaffenen Justizbehörde aufmerksam geworden. In der Hauptsache geht es um die hohe Arbeitsbelastung von Teilen der Justizbehörden. Damit verbunden ist die Frage, ob die Personalressourcen innerhalb der Justizorganisation angemessen verteilt sind, ob die Justiz über ausreichend Personalressourcen verfügt und ob die internen Prozesse und Abläufe einen optimalen Einsatz der Ressourcen gewährleisten.

Die Justizkommission hat sich entschlossen, Interface Politikstudien Forschung Beratung und Aregger Consulting mit der Durchführung einer Evaluation der Personaldotierung der Berner Justiz zu beauftragen. Mit der Evaluation verfolgt die Justizkommission das Ziel, eine empirisch gestützte Beurteilung der Personaldotierung der Berner Justizbehörden vorzunehmen, Probleme im Zusammenhang mit der Personaldotierung zu analysieren und allfällige Optimierungsvorschläge zu identifizieren.

Um die Ziele zu erreichen, hat die Evaluation sechs Gegenstände untersucht.

- Zunächst wurde aufgrund von Dokumenten und Interviews eine Analyse der Konzeption und der Instrumente zur Steuerung der Personalressourcen vorgenommen.
- Anschliessend wurde die Umsetzung der Konzeption und die Anwendung der Instrumente mittels Interviews analysiert.
- Durch die Auswertung von Daten der Justiz wurde ein Vergleich der Personaldotierung in den Jahren 2011 bis 2013 mit dem Stellenplan und den Prognosen vorgenommen, welche vor der Reform für die Festlegung der Personalausstattung der Justiz erstellt worden sind.
- Ebenso wurde mit Daten aus der Zeiterfassung, den Tätigkeitsberichten der Justiz und einer Umfrage bei allen Mitarbeitenden der Justiz die Arbeitsbelastung der einzelnen Justizeinheiten erfasst.
- Ausserdem wurde die Personaldotierung der Justiz im Kanton Bern mit jener der Kantone Luzern und St. Gallen verglichen.

- Schliesslich werden als Abschluss die Gesamtbewertung und die Empfehlungen vorgestellt.

Die vorliegende Zusammenfassung gibt einen Überblick über die empirischen Befunde der Evaluation zu den genannten Evaluationsgegenständen.

ERGEBNISSE ZUR ANALYSE DER KONZEPTION UND DER STEUERUNGSINSTRUMENTE

Fassen wir die Ergebnisse zur Analyse der Konzeption und der Steuerungsinstrumente zusammen, ergibt sich folgender Befund:

- *Konzeption der Ressourcensteuerung auf Stufe der Gesamtjustiz:* Die Konzeption der Ressourcensteuerung entspricht jener einer Direktion im Kanton Bern. Die Konzeption ist verständlich und gut nachvollziehbar. Die Aufgabenteilung im Budgetprozess zwischen der Justizleitung und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) ist nach anfänglichen Schwierigkeiten nunmehr klar geregelt. Was bisher fehlt, ist ein einheitliches Konzept der Personalführung. Ferner ist die Justizleitung an den Stellenplan gebunden und kann daher trotz Globalbudget Ressourcen nicht zwischen einzelnen Personalkategorien verschieben. Die Steuerung des Personals wird anders als bei einer „normalen“ Direktion des Kantons Bern durch die Wahl von Richtern/-innen eingeschränkt. Dieser Aspekt ist allerdings kaum bestritten und geht mit der besonderen Stellung der Justiz einher. Schliesslich lässt sich festhalten, dass die Stabsstelle Ressourcen eine wichtige Position in der Administration der Justizorganisation einnimmt. Wie weit sie diese Position in Zukunft auch stärker hierarchisch wahrnehmen kann oder will, muss die Justizleitung noch entscheiden.
- *Konzeption der Ressourcensteuerung auf Stufe der Produktgruppen:* Die Produktgruppen sind sinnvoll und nachvollziehbar in den Budgetprozess einbezogen. Der Handlungsspielraum beim Personaleinsatz ist bei der Staatsanwaltschaft als sehr hoch und bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit als hoch zu bezeichnen. Durch die Direktwahl der Richter/-innen an die Abteilungen ist der Spielraum beim Verwaltungsgericht vergleichsweise am kleinsten. Die Ressourcenvereinbarungen zwischen der Führung der einzelnen Produktgruppen und ihren Organen lässt letzteren hingegen kaum Spielräume: Die Vereinbarungen haben den Charakter einer Ressourcenzuteilung und einer Formulierung von Vorgaben. Sie sind nicht das Ergebnis von Verhandlungen, wie es die Idee des New Public Management erwarten liesse.
- *Führungsinstrumente:* Die analysierten Führungsinstrumente (Stellenplan, Controllingberichte, Führungsgespräche) sind für sich betrachtet alle nachvollziehbar und sinnvoll. Die Arbeit der Führungsorgane (Justizleitung, Stabsstelle Ressourcen, Generalsekretariate usw.) mit den Führungsinstrumenten hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Führungsprozesse sich vereinheitlich haben. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines gemeinsamen Selbst- und Führungsverständnisses der Justiz. Der Prozess ist aber noch nicht abgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass durch eine Vereinheitlichung der Führungsinstrumente (z.B. einheitliches Controlling auf einer gemeinsamen Datengrundlage) und durch eine einheitlichere Anwendung derselben die Führungsprozesse optimiert werden können.

- *Belastungsausgleich:* Die verschiedenen Organe der Justiz verfügen über nicht unerhebliche Möglichkeiten, einen Belastungsausgleich zwischen den Produktgruppen und innerhalb der Produktgruppen durchzuführen. Insofern sind sie in der Lage, auf unterschiedliche Belastungen innerhalb der Organisationseinheiten zu reagieren.

ERGEBNISSE ZUR UMSETZUNG DER KONZEPTION

Auf Basis der Interviews lassen sich die Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung der Justizreform wie folgt zusammenfassen:

- *Justizleitung:* Die Schaffung der Justizleitung hat gemäss Interviews zu einer erhöhten Sichtbarkeit der Justiz gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit geführt. Sie könnte sich allerdings noch etwas stärker als eigenständiges Gremium positionieren und die strategischen Aufgaben stärker wahrnehmen. Die Stabsstelle Ressourcen muss ihre Rolle noch stärker finden.
- *Belastungsausgleich:* Ein Belastungsausgleich zwischen den Produktgruppen und innerhalb der Produktgruppen findet sowohl kurz- als auch langfristig statt. Die entsprechenden Möglichkeiten werden insbesondere auch innerhalb der Produktgruppen angewendet. Allerdings werden ihnen durch die inhaltlichen Unterschiede bei den verschiedenen Organen der Justiz Grenzen gesetzt. Ebenso muss festgehalten werden, dass bei knappen Ressourcen die einzelnen Organisationseinheiten zurückhaltend sind, Ressourcen im Rahmen des Belastungsausgleichs abzugeben.
- *Personalrekrutierung:* Die Personalrekrutierung beim juristischen Personal verursacht gemäss Interviews keine grossen Schwierigkeiten. Hingegen hat die Justiz mitunter Mühe, Personal langfristig zu halten. Wegen den vergleichsweise tiefen Löhnen gibt es in gewissen Bereichen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung (zum Beispiel beim zweisprachigen Personal). Insgesamt bestätigen aber die Interviews die Ergebnisse aus der Datenanalyse, wonach die offenen Stellen auch tatsächlich ohne grossen Verzug besetzt werden können.
- *Doppelspurigkeiten:* Die Interviewten sind sich insgesamt nicht immer einig, ob Doppelspurigkeiten bestehen und wie gravierend diese sind. Thematisiert wird die Frage, ob die Personalführung und -administration dezentral oder zentral organisiert werden soll. Hier stehen sich Effizienzüberlegungen (spricht eher für eine zentrale Führung) und hohe regionale Autonomie (spricht eher für eine dezentrale Lösung) gegenüber. Gemäss den Interviews ist zudem ein Augenmerk auf die Arbeitsteilung zwischen den Generalsekretariaten untereinander sowie zwischen der Generalsekretariatskonferenz und der Justizleitung zu legen, um (potenzielle) Doppelspurigkeiten zu erkennen und zu vermeiden.
- *Verhältnis zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen, Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen:* Das Verhältnis ist aus Sicht der Interviewten bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit 1 zu 1,8 Stellen angemessen, bei der französischsprachigen Abteilung aber zu hoch. Bei der Staatsanwaltschaft wird das Verhältnis zwischen Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen mit 1 zu 0,75 als zu tief erachtet. Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit gibt die Mehrheit der Befragten an, sie würden über zu wenig Gerichtsschreiber/-innen verfügen.

- *Arbeitsumfeld:* Die Arbeitszufriedenheit hat sich nach Meinung der Mehrheit der Befragten erhöht, es sei ein positives Teamgefühl entstanden. Die Arbeitsbelastung wird bei der Staatsanwaltschaft vergleichsweise am höchsten, bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit vergleichsweise am tiefsten beurteilt. Diese qualitative Einschätzung deckt sich gut mit der Analyse der quantitativen Daten. Eine verstärkte Personalfuktuation konnten die Interviewten nicht beobachten.

VERGLEICH DER PLANUNG MIT DEN SOLL-GRÖSSEN UND DER IST-AUSSTATTUNG MIT PERSONAL

Die Analyse der Personaldotierung aufgrund der statistischen Daten liefert folgendes Ergebnis.

- *Erarbeitung der Planungsgrössen:* Die Planungsgrössen für die Produktgruppen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft haben beim Start der Reform nicht die gleiche Aktualität aufgewiesen: Die Planungszahlen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit basierten auf jüngeren Daten und haben den erwarteten Führungsaufgaben besser Rechnung getragen als jene der Staatsanwaltschaft. Der Personalbedarf der Staatsanwaltschaft dürfte daher in den Planungswerten unterschätzt worden sein, was mit ein Grund sein dürfte, dass die Belastung der Staatsanwaltschaft im Vergleich überdurchschnittlich ausfällt. Allerdings sind die Soll-Grössen der Staatsanwaltschaft seit 2011 angepasst worden, womit ein Teil der zu tiefen Prognosen korrigiert worden ist. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden keine Planungswerte berechnet. Allerdings weisen die Verantwortlichen darauf hin, dass die bei der Einführung der neuen Bundesrechtspflege 2009 gemachten Prognosen zu tief ausgefallen sind. Dies hängt allerdings nicht mit der Justizreform zusammen, kann aber bis heute Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung haben.
- *Überführung der Planungsgrössen in Soll-Grössen und in den Ist-Bestand der Mitarbeitenden der Justiz:* Die Planungszahlen, welche im Vorfeld der Reform errechnet worden sind, sind praktisch unverändert in den Stellenplan (Soll-Grössen) eingeflossen. Die geschaffenen Stellen konnten zudem fast ausnahmslos und ohne wesentlichen zeitlichen Verzug besetzt werden (Ist-Grössen gemäss Zeiterfassungssystem). Das heisst, Rekrutierungsprobleme oder eine unangemessene Übertragung der Planungswerte in die Soll-Grössen können als Grund für eine Überbelastung der Justiz ausgeschlossen werden.

BEURTEILUNG DER ARBEITSBELASTUNG, DER GESCHÄFTSLAST UND DER ARBEITSSITUATION

Wir stellen zunächst die Auswertung der Daten vor. Die Ergebnisse der Umfrage bei den Mitarbeitenden werden in einem eigenen Abschnitt dargestellt.

Es wurden drei Datensätze zur Ermittlung der Arbeitsbelastung ausgewertet: Die Anzahl Überstunden, die Geschäftslast auf Basis der Fallzahlen sowie die Verfahrensdauer:

- *Entwicklung der Überstunden:* Bei allen drei Produktgruppen ist die Zahl der Überstunden (gemessen an dem von uns gebildeten Indikator der Gesamtüberzeit) zwischen 2011 und 2013 gestiegen. Im Quervergleich ist der Anstieg bei der

Staatsanwaltschaft und innerhalb der Staatsanwaltschaft bei den regionalen Staatsanwaltschaften und der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben am stärksten ausgeprägt. Die Zunahme der Überzeiten fällt bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit am schwächsten aus (Ausnahme: Abteilung für französischsprachige Fälle).

- *Entwicklung der Geschäftslast (Fallzahlen pro Richter/-in respektive Staatsanwältin/Staatsanwalt):* Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit kann die Entwicklung der Geschäftslast als insgesamt konstant betrachtet werden. Beim Wirtschaftsstrafgericht dürfte diese Beobachtung hingegen die effektive Entwicklung nicht korrekt wiedergeben, weil die Zahl der komplexen Verfahren zugenommen hat. Die Geschäftslast der Regionalgerichte ist etwa gleich hoch und entwickelt sich weitgehend gleich. Bei der Staatsanwaltschaft lässt sich ein vergleichsweise starker Anstieg der Geschäftslast beobachten, insbesondere bei den regionalen Staatsanwaltschaften und der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine eher sinkende Geschäftslast zu beobachten.
- *Verfahrensdauer:* Die Verfahrensdauer im Bereich des Zivil- und Strafrechts entwickelt sich uneinheitlich. Die Verfahrensdauer bei den regionalen Gerichten nimmt eher ab. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Trend uneinheitlich. Bei der Staatsanwaltschaft verfügen wir über keine entsprechenden Daten.

Insgesamt vermitteln die Daten den Eindruck, dass die Staatsanwaltschaft aufgrund der unzureichenden Planungsgrundlagen und der steigenden Geschäftslast stärker belastet ist, als die anderen beiden Bereiche der Justiz. Betrachten wir die einzelnen Einheiten, so weisen das kantonale Wirtschaftsstrafgericht, die Staatsanwaltschaften Emmental-Oberaargau und Bern-Mittelland sowie die Generalstaatsanwaltschaft eine besonders hohe Belastung auf. Dies zeigt sich im Falle der Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland insbesondere in einem Anstieg der eingehenden Anzeigen und der eröffneten Untersuchungen. Bei der Generalstaatsanwaltschaft ist die Belastung wohl auf die infolge der Justizreform entstandenen umfangreichen Führungsaufgaben zurückzuführen. Auch die Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland hat eine hohe Arbeitsbelastung auszuweisen, nicht zuletzt induziert infolge der Zweisprachigkeit der Verfahren. Die Belastung wurde durch Personalverschiebungen teilweise aufgefangen, was sich in vergleichsweise moderaten Gesamtüberzeiten und Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt äussert. Innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit weist die Abteilung für französischsprachige Geschäfte klar die grösste Belastung auf. Allerdings weisen die Indikatoren hier nicht alle in die gleiche Richtung: Die Überstunden lassen eine relativ hohe Belastung vermuten, die durchschnittliche Verfahrensdauer sinkt hingegen. Dies kann aber eine Folge des hohen Arbeitseinsatzes sein.

Methodische Schwierigkeiten

Es gilt, auf drei wichtige Schwierigkeiten hinzuweisen, die eine Interpretation der Daten erschwert: Erstens machen es die Stellenverschiebungen zwischen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit schwierig, einheitliche Trends festzuhalten. Es muss zweitens aus methodischer Sicht darauf hingewiesen werden, dass eine Datenreihe von nur drei Jahren eine beschränkte Aussagekraft hat. Hinzu kommt, dass das Basisjahr 2011 für viele Beteiligte einen Zusatzaufwand mit sich brachte, den jede Reform in ihren Anfängen verursacht. Die Arbeitsbelastung dürfte in diesem Jahr nach oben verzerrt sein, was

sich in den Daten auch niederschlägt (Abnahme der Gesamtüberzeiten und der Geschäftslast im Jahr 2012). Schliesslich ist drittens darauf hinzuweisen, dass bei den Fallzahlen die Qualität der Daten über die Zeit variieren dürfte: Es ist plausibel, anzunehmen, dass beim Start der Reform 2011 die Fälle möglicherweise nicht so einheitlich erhoben worden sind, wie es heute der Fall ist (entsprechende Regeln zur Erfassung der Fälle mussten erst ausgearbeitet und eingeübt werden). Die beiden letztgenannten Aspekte (kurze Zeitreihe und zunehmende Qualität der Daten) lassen sich methodisch nicht kompensieren.

ERGEBNISSE DER UMFRAGE BEI DEN MITARBEITENDEN

Der gute Rücklauf der Umfrage erlaubt es, die Arbeitsbelastung aus Sicht der Mitarbeitenden der Justiz umfassend darzustellen. Ebenso liefern die qualitativen Kommentare Hinweise für Optimierungsmassnahmen.

Umfang der Arbeitsbelastung

Die Umfrage hat gezeigt, dass die persönliche Arbeitsbelastung für rund die Hälfte der Befragten eher zu hoch oder viel zu hoch ist. Ebenfalls hat rund die Hälfte der Befragten, die bereits vor 2011 bei den Justizbehörden des Kantons Bern tätig waren, über eine Zunahme der persönlichen Arbeitsbelastung berichtet. Die Arbeitsbelastung und die Zunahme derselben sind gemäss Einschätzung der Befragten am höchsten bei der Staatsanwaltschaft. Dies bestätigen auch die Auswertungen der Antworten nach Organisationseinheiten und nach Funktionen.

- Über die vergleichsweise höchste Belastung berichten die Beschäftigten der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben sowie der regionalen Staatsanwaltschaften.
- Werden die Antworten aus der Umfrage nach Funktionen aufgeteilt, so geben über 80 Prozent der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte an, ihre Arbeitsbelastung liege zu hoch oder viel zu hoch. Die zweithöchste Belastung geben Richterinnen und Richter an: 60 Prozent antworteten, ihre Arbeitsbelastung sei eher zu hoch oder viel zu hoch.
- Die Staatsanwaltschaft generell und die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Speziellen berichten über eine hohe Zunahme der Arbeitsbelastung seit 2011.

Worauf sind die hohe Arbeitsbelastung und deren Zunahme zurückzuführen? Die Ergebnisse der Umfrage, insbesondere die Rückmeldungen im Rahmen der offenen Antworten, liefern dazu zwei Gruppen von Erklärungen:

- *Steigerung der Arbeitslast infolge externer Entwicklungen:* Dazu zählt die Veränderung des Prozessrechts, welche die Zunahme der Arbeitslast und die Zunahme der Fälle insgesamt (Zunahme der Geschäftslast) mitverursacht hat. Ebenso kann (wenn auch deutlich weniger oft berichtet) die Zunahme komplexer Fälle zu den externen Faktoren gerechnet werden, welche die Arbeitslast gesteigert haben.
- *Steigerung der Arbeitslast infolge interner Entwicklungen:* Zu den internen Gründen für die steigende Arbeitslast werden der Kompetenzausbau bei der Staatsanwaltschaft (u.a. Ausbau im Bereich der Strafkompentenz) und die Steigerung des

administrativen Aufwands gezählt. Beide Faktoren stehen unseres Erachtens in direktem Zusammenhang mit der Reorganisation der Justiz.

Arbeitszufriedenheit

Die Arbeitszufriedenheit ist bei rund der Hälfte der Beschäftigten gleich geblieben. Sie hat bei 15 Prozent der Befragten zugenommen, primär, weil diese Personen eine Bereicherung des Arbeitsumfelds (Veränderung der Funktionen, mehr Abwechslung) erfahren haben. Bei 30 Prozent der Befragten nahm die Arbeitszufriedenheit jedoch ab, sie erleben eine Zunahme der Arbeitslast und eine Verschlechterung des Arbeitsumfelds (Stress, Überstunden).

Trotz hoher Arbeitsbelastung ist die Arbeitszufriedenheit insgesamt hoch. Wir interpretieren dies als sehr positiven Befund: Die Beschäftigten identifizieren sich nach wie vor mit ihrer Arbeit und sind leistungsbereit, trotz gestiegener Arbeitslast. Wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird, erwarten die Mitarbeitenden aber auch konkrete Massnahmen zur Senkung der Arbeitslast.

Beurteilung von Elementen der Justizreform und der Arbeitsqualität

Die Mehrheit der Beschäftigten der Justizbehörden des Kantons Bern beurteilen die Einführung der Justizleitung als positiv und sind auch mit der vorhandenen Infrastruktur zufrieden. Insgesamt geben 63 Prozent der Befragten an, dass sich die Qualität der Arbeit nicht verändert hat infolge der Justizorganisation. Rund 26 Prozent der Befragten berichten jedoch über eine Veränderung: Davon geben rund 8 Prozent an, die Qualität der Arbeit habe zugenommen und rund 18 Prozent berichten, die Qualität der Arbeit habe abgenommen. Grund dafür ist – wie weiter vorne ausgeführt – primär die steigende Arbeitslast.

ERGEBNISSE DES KANTONSVERGLEICHS

Wenn wir die Ergebnisse des Vergleichs gesamthaft betrachten, kommen wir zu folgendem Befund:

Vergleich der Strukturen und der Führungsinstrumente

- Die Justiz im Kanton Bern verfügt als einzige der drei Vergleichskantone über eine Justizleitung, die für alle drei Bereiche der Justiz zuständig ist. Im Vergleich zur Justizleitung im Kanton Bern hat die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts Luzern aber mehr Kompetenzen, was die Führung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit angeht.
- Im Kanton Bern besteht im Vergleich mit den beiden Kantonen St. Gallen und Luzern die deutlichste Trennung zwischen Justiz und Verwaltung. Die Berner Justiz bezieht im Quervergleich auch am wenigsten Dienstleistungen von der Verwaltung.
- Im Kanton Luzern sind sowohl die erstinstanzlichen Gerichte als auch die Schlichtungsbehörden mit weitreichenden eigenen Administrations- und Führungskompetenzen ausgestattet. Dies entlastet das oberste kantonale Gericht von Administrations- und Führungsaufgaben.

- Sowohl im Kanton Bern als auch im Kanton St. Gallen wird ein Teil der Strafanzeigen elektronisch abgewickelt. Im Kanton Bern geschieht dies dezentral bei den regionalen Staatsanwaltschaften, der Kanton St. Gallen hat dies mit einem zentralen elektronischen Bussenzentrum gelöst.
- Einzig im Kanton Bern übernimmt die Generalstaatsanwaltschaft in der Regel alle Fälle ab Berufungserklärung sowie zahlreiche Beschwerdeverfahren von den regionalen Staatsanwaltschaften. Dies kann zu Mehraufwand führen, da sich jeweils ein neuer Staatsanwalt in den Fall einarbeiten muss.
- Der Kanton St. Gallen hat das Inkasso für die gesamte Staatsanwaltschaft und die Strafgerichte zentral geregelt. Eine solche zentrale Lösung im Inkasso-Bereich kann zu mehr Effizienz führen als dezentrale Lösungen.
- Die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die Staatsanwaltschaft und die Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügen in allen drei Kantonen je über eigene, kantonsspezifische Systeme für das Controlling in ihren Teilbereichen. In keinem der drei Kantone existiert ein alle drei Bereiche übergreifendes Controlling.
- Für den Belastungsausgleich kennen alle drei Kantone kantonsspezifische Controllinginstrumente.

Vergleich der Arbeitsbelastung und der Personaldotierung

- Die erstinstanzlichen Gerichte des Kantons Bern scheinen im Quervergleich mit den erstinstanzlichen Gerichten der Kantone St. Gallen und Luzern am stärksten belastet zu sein.
- Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern ist im Verhältnis zur Bevölkerungszahl im Quervergleich mit den Kantonen St. Gallen und Luzern personell weniger gut ausgestattet. Dies zeigt sich am deutlichsten bei den regionalen Staatsanwaltschaften des Kantons Bern, welche im Quervergleich mit den Kantonen St. Gallen und Luzern am stärksten belastet zu sein scheinen.
- In der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Kanton Bern gemessen an der Bevölkerungszahl im Verhältnis zum Kanton Luzern recht effizient, da mit verhältnismässig weniger Personal in etwa die gleichen Fallzahlen bewältigt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Schlussfolgerungen werden in Form von Antworten auf zwölf zentrale Fragen der Evaluation dargestellt. Die Fragen sind nach ihrer Bedeutung geordnet, wobei die zentralen Fragestellungen an den Anfang gestellt werden.

Frage I Wie hoch ist die Arbeitsbelastung der Justiz im Kanton Bern und wie hat sie sich verändert seit der Einführung der Justizreform 2011?

Die Arbeitsbelastung der Berner Justiz ist im Untersuchungszeitraum von 2011 bis 2013 hoch und hat in diesen drei Jahren zugenommen. Die Arbeitsbelastung ist auch im Vergleich zu den Kantonen Luzern und St. Gallen mittel bis hoch zu beurteilen. Trotz der hohen Arbeitsbelastung ist die Mitarbeitendenzufriedenheit ebenfalls hoch. Allerdings verlangen ein Viertel der Befragten Massnahmen im Bereich der Ressourcenverteilung.

Frage 2: Wie ist die Arbeitsbelastung innerhalb der Justiz des Kantons Bern zu beurteilen?

Vergleichen wir die drei Produktgruppen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie Staatsanwaltschaft, so ist die Arbeitsbelastung bei der Staatsanwaltschaft am grössten. Sie ist gemäss Ergebnissen der Mitarbeitendenbefragung in den letzten drei Jahren am stärksten gestiegen. Die Arbeitsbelastung bei den anderen beiden Produktgruppen ist konstant oder sinkt leicht. Aus Sicht der Evaluation besteht Handlungsbedarf, was die Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft angeht.

Frage 3: Welches sind die Gründe für die heutige hohe Arbeitsbelastung?

Für die hohe Arbeitsbelastung der Justiz im Kanton Bern lassen sich folgende Gründe benennen: Die Veränderung der Strafprozessordnung und der Zivilprozessordnung, aber auch von der Reform unabhängige Entwicklungen wie komplexe Fälle (Banden- kriminalität, Wirtschaftskriminalität) haben den Aufwand für die Berner Justiz nach 2011 erhöht. Die Justizreform selber hat zudem einen Umstellungsaufwand verursacht (Einführung von neuen Führungsstrukturen, Transfer von Aufgaben von der JGK an die Justiz, Einarbeitung des Personals in neue Aufgaben). Dieser ist nach Ansicht der Evaluation noch nicht überall abgeklungen, zumal im Bereich der Staatsanwaltschaft vor der Reform der Personalbedarf unterschätzt worden ist. Gleichzeitig zeigen nach Ansicht der Evaluation die Statistik der Beschwerden beim Bundesgericht und eine Umfrage bei der Bevölkerung, dass die Berner Justiz eine vergleichsweise hohe Qualität an Leistungen bereitstellt. Mit anderen Worten, der hohen Arbeitsbelastung steht auch eine entsprechende Leistung gegenüber.

Frage 4: Welche Faktoren haben sich als nicht relevant für die hohe Arbeitsbelastung erwiesen?

Es konnte gezeigt werden, dass die im Stellenplan vorgesehenen Stellen in den allermeisten Fällen auch besetzt werden konnten. Das heisst nicht, dass es punktuell nicht Rekrutierungsprobleme gegeben hat. Diese sind aber nicht bedeutsam für die hohe Arbeitsbelastung in der Justiz des Kantons Bern.

Frage 5: In welchem Umfang ist ein Belastungsausgleich vorzunehmen?

Die Evaluation kommt aufgrund der Berechnungen der Staatsanwaltschaft und eines Vergleichs mit dem Kanton Luzern zum Schluss, dass die Staatsanwaltschaft einen nicht unerheblichen Bedarf an zusätzlichen Stellen aufweist. Eine genaue und zuverlässige Zahl vermag die Evaluation allerdings nicht zu nennen. Folgt man den beiden genannten Quellen, so liegt der Stellenbedarf zwischen 23 und 38 Stellen. Diese Zahlen stellen aus Sicht der Evaluation aber lediglich einen Ausgangspunkt dar, von dem eine Diskussion innerhalb der Justiz und zwischen der Justiz und der Justizkommission ausgehen kann.

Frage 6: Bestehen Doppelspurigkeiten in der Justiz und welche Rolle spielen diese für die Arbeitsbelastung?

Die Erhebungen der Evaluation lassen Doppelspurigkeiten im Personalwesen infolge der Reform vermuten. Einige sind im Verlauf der Zeit verschwunden. Andere Doppelspurigkeiten im Personalwesen sind darauf zurückzuführen, dass sich auf der Ebene der Justizleitung, der Produktgruppen und der regionalen Organisationseinheiten Gremien

mit der Personalführung beschäftigen. Wie umfangreich die Doppelspurigkeiten ausfallen, kann die Evaluation nicht beziffern.

Frage 7: Wie ist die konzeptionelle Grundlage für die Steuerung der Ressourcen zu beurteilen und wie wird sie umgesetzt?

Die *konzeptionellen Grundlagen* im Bereich Finanzen und Personal sind sinnvoll gestaltet und grundsätzlich geeignet, die Ressourcen zu steuern. Die Ressourcensteuerung hat sich in der Praxis durchaus bewährt. Sie wird eingeschränkt durch die Wahl von Richterinnen und Richtern an ein Gericht. Dies ist durch die Verfassung und das Gerichtsorganisationsgesetz vorgegeben und in der Justiz kaum umstritten. Es war nicht Aufgabe der Evaluation dies zu diskutieren, sondern es soll als wichtige Rahmenbedingung für die Ressourcensteuerung festgehalten werden. Die Möglichkeiten für einen *Belastungsausgleich* innerhalb und zwischen den Produktgruppen sind konzeptionell gegeben und werden in der Praxis auch genutzt. Der Belastungsausgleich wird begrenzt durch die absolute Ressourcenausstattung (wenn Ressourcen an vielen Stellen knapp sind, ist es auch schwierig Ressourcen auszugleichen); durch die Notwendigkeit, auf der Ebene der Justizleitung Entscheide einstimmig zu fällen und durch die Zurückhaltung der einzelnen Institutionen, Ressourcen abzugeben.

Frage 8: Wie sind die Führungsinstrumente zu beurteilen?

Die geschaffenen *Instrumente* zur Steuerung der Ressourcen (Ressourcenvereinbarungen, Controllinginstrumente) sind zahlreich und für sich betrachtet sinnvoll gestaltet. Die Führungsinstrumente sind aber nicht in einem gesamtheitlichen Konzept zusammengefasst. Alle Produktgruppen verfügen gemäss Vorgaben im Gesetz über eine *Ressourcenvereinbarung*, welche die Ressourcenverteilung zwischen der Leitung der Produktgruppen und ihren Untereinheiten regelt. In der Praxis sind die Ressourcenvereinbarungen aber Anweisungen der Leitungen der Produktgruppen an die einzelnen Organisationseinheiten. Die Rolle der Ressourcenvereinbarungen als Führungsinstrumente ist stark verschieden.

Frage 9: Wie ist die bisherige Funktionsweise der Justizleitung zu beurteilen? Welche Rolle spielt sie heute bei der Steuerung der Ressourcen?

Die Justizleitung entfaltet eine positive Wirkung nach *aussen* und hat sich als Vertretung der Justiz gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit etabliert. Gegen *innen* entsteht eine Wirkung durch die Justizleitung primär über die Ressourcensteuerung beim Budgetprozess und über die Aktivitäten der Stabsstelle Ressourcen. Die Justizleitung hat ihre Kompetenzen zum Ressourcenausgleich bisher wahrgenommen und Personalstellen temporär sowie definitiv zwischen den Produktgruppen verschoben. Dem gingen intensive Gespräche zwischen den Produktgruppen voraus. Die Ressourcensteuerung durch die Justizleitung wird gehemmt durch den Umstand, dass sie Entscheide einstimmig fällen muss. Hinzu kommt, dass die Stabsstelle Ressourcen ihre Weisungsbefugnis im Bereich Personal und Finanzen nur sehr zurückhaltend einsetzt, insbesondere was die Vereinheitlichung des Controllings angeht.

Frage 10: Wie ist die Verteilung der Gerichtsschreiber/-innen respektive Assistenten/-innen im Vergleich zu den Richtern/-innen respektive Staatsanwälten/-innen zu beurteilen?

Die Interviews haben gezeigt, dass das Verhältnis zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit als angemessen bezeichnet wird. Bei der Zivil- und Straferichtsbarkeit wird eine eher zu kleine Zahl von Gerichtsschreibern/-innen konstatiert. Die Staatsanwaltschaft betrachtet das Verhältnis zwischen Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen von 1 zu 0,75 als zu niedrig, die Zahl der Assistenten/-innen müsste höher liegen.

Die Zahlen aus dem Kantonsvergleich zeigen, dass das Verhältnis zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei den untersuchten Kantonen in etwa gleich ist. Bei der Zivil- und Straferichtsbarkeit liegt das Verhältnis von Gerichtsschreiberinnen- und Gerichtsschreiberstellen etwas über dem Wert im Kanton Luzern und stark über dem Wert im Kanton St. Gallen. Bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern liegt das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaftsstellen und Assistenzstellen leicht über jenem im Kanton St. Gallen und tiefer als im Kanton Luzern. Der Vergleich der Daten der Staatsanwaltschaft ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da die Funktion und die Ausbildung der Assistenten/-innen in den Kantonen Luzern und St. Gallen verschieden sind von jenen im Kanton Bern.

Frage 11: Hat sich das bernische Modell der Justizleitung generell bewährt?

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Justizleitung im gegenwärtigen Organigramm sinnvoll gestaltet ist. Die Zusammensetzung mit je einer Vertretung aus den drei Produktgruppen und die Anforderung der Einstimmigkeit von Entscheiden ist sinnvoll. Die dadurch entstehende Trägheit der Entscheidungsfindung ist in Kauf zu nehmen. Die Justizleitung muss ihre Rolle aber weiterentwickeln und namentlich zusammen mit der ihr zugeordneten Stabsstelle Ressourcen dafür sorgen, dass die administrativen Prozesse vereinheitlicht werden (vgl. dazu die Empfehlungen) und ein einheitliches Controllinginstrument für die Justizleitung etabliert wird.

Frage 12: Kann die Organisation eine angemessene und effiziente Erfüllung der Aufgaben gewährleisten?

Die durch die Evaluation erhobenen Daten bestätigen, dass die Aufgaben der Justiz in der neuen Organisationsform angemessen umgesetzt werden. Die Untersuchung liefert keine Anzeichen dafür, dass der gesetzliche Auftrag oder Teile davon systematisch nicht mehr erfüllt werden könnten. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Evaluation sich mit der inhaltlichen Arbeit der Justiz nicht auseinandergesetzt hat und keinen Vergleich der Organisation mit der Qualität der Leistungen vorgenommen hat.

Wir glauben, dass die Organisation noch an zahlreichen Stellen mit Herausforderungen der Umstellung konfrontiert ist. Diese von den „normalen“ Belastungen zu trennen, ist schwierig. Zudem gibt es Optimierungsmöglichkeiten in der Organisation der Administration (Überprüfung und Beseitigung von Doppelspurigkeiten im Personalbereich, Vereinheitlichung der Führungsinstrumente).

EMPFEHLUNGEN

Die Evaluation hat zwei Gruppen von Empfehlungen formuliert: Empfehlungen zur Optimierung der Führungsinstrumente (Empfehlungen 1 bis 3) und Empfehlungen zur Reduktion der Arbeitsbelastung (Empfehlungen 4 bis 11). Die Evaluation ist sich bewusst, dass ein Teil der Empfehlungen organisatorische Änderungen beinhalten, deren Umsetzung weitreichende Eingriffe in die Struktur der Justiz zur Folge haben würden. Ebenso dürfte zum Teil eine Änderung der Gesetzgebung notwendig sein. Es kann daher sinnvoll sein, den definitiven Entscheid über die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen der Gesamtevaluation 2016 zu fällen.

Empfehlungen zur Optimierung der Führungsinstrumente

- 1 *Arbeiten an einem einheitlichen Konzept für die Führungsinstrumente vorantreiben:* Wir empfehlen, die bereits vorhandenen Arbeiten an der Gestaltung eines Führungsmodells voranzutreiben. Die bestehenden Controllinginstrumente der einzelnen Produktgruppen sind zu vergleichen und es ist eine einheitliche Struktur daraus abzuleiten. Die Justizleitung soll der Stabsstelle Ressourcen einen Auftrag erteilen, den diese in Zusammenarbeit mit den Generalsekretariaten umsetzt. Insbesondere im Bereich des Personalcontrollings ist es aus Sicht der Evaluation notwendig, ausgewählte Kennzahlen zur Personalentwicklung für alle Bereiche der Justiz nach einem einheitlichen Verfahren bereitzustellen, damit der Justizleitung konsolidierte Daten zur Verfügung stehen. Insbesondere die Schwierigkeiten bei der Berechnung zuverlässiger Kennzahlen zur Beurteilung der Überzeiten führen uns zu dieser Empfehlung.
- 2 *Prüfung der Einführung eines Fallpunktierungssystems zur Ressourcensteuerung:* Wir empfehlen, bestehende Fallpunktierungssysteme in anderen Kantonen (St. Gallen für die Zivil- und Straferichtbarkeit; Luzern für die Verwaltungsgerichtsbarkeit) auf ihre Übertragbarkeit für den Kanton Bern zu prüfen. Ein solches System hat den Vorteil, dass die Zuteilung der Ressourcen gut nachvollziehbar und steuerbar ist (auch wenn der Aufbau eines solchen Systems mit Aufwand verbunden ist und die Erfahrungen in der Schweiz noch schmal sind). Für die Justizleitung des Kantons Bern, welche die Ressourcen aller drei Produktgruppen steuern muss, wäre dies ein grosser Vorteil.
- 3 *Erfahrungsaustausch mit vergleichbaren Kantonen prüfen, insbesondere im Bereich der Staatsanwaltschaft:* Der Justiz im Allgemeinen und der Staatsanwaltschaft im Besonderen wird empfohlen, gezielt mit einem oder zwei vergleichbar grossen Kantonen Erfahrungsaustauschgruppen zu bilden, die sich über Möglichkeiten der Effizienzsteigerung, der Überwindung von Einführungsproblemen und der Optimierung der administrativen Führung austauschen. Bestehende Plattformen wie zum Beispiel die Schweizerische Staatsanwältekonferenz (SSK, vormals Konferenz der Strafverfolgungsbehörden KSBS) können genutzt werden, um solche Erfahrungsaustauschgruppen zu etablieren.

Empfehlungen zur Reduktion der Belastung

Die Analyse hat gezeigt, dass die Arbeitsbelastung in der Berner Justiz hoch ist, insbesondere im Bereich der Staatsanwaltschaft. Aus Sicht der Evaluation sind Massnahmen zur Senkung der Belastung notwendig. Wir formulieren dazu Empfehlungen, die sich an die Staatsanwaltschaft (Empfehlungen 4 bis 7), an die Produktgruppen und die

Justizleitung (Empfehlungen 8 und 9) und an die Justizkommission (Empfehlungen 10 bis 12) richten.

- 4 *Veränderung der Anklagevertretung durch die Generalstaatsanwaltschaft:* Wir empfehlen, dass die regionalen Staatsanwälte/-innen die Vertretung ihrer Fälle vor Gericht in der Regel selber übernehmen. Damit lässt sich die Generalstaatsanwaltschaft entlasten. Zudem entfällt eine zweite Einarbeitung in die Dossiers, was die Effizienz insgesamt steigern dürfte. Die Generalstaatsanwaltschaft sollte aber die Möglichkeit haben, besondere Fälle (hohe Komplexität oder besondere Brisanz) an sich zu ziehen.
- 5 *Führungsspanne bei der Staatsanwaltschaft reduzieren:* Wir empfehlen, die Führungsspanne der leitenden regionalen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu verkleinern und die Führungsverantwortung stärker an Teamleitungen und/oder Stellvertreterinnen und Stellvertreter zu delegieren. Teilweise wird dies bereits praktiziert, zum Beispiel bei den Kanzleimitarbeitenden.
- 6 *Organisation der Jugendanwaltschaften zentralisieren:* Wir empfehlen, eine Zusammenlegung der Jugendanwaltschaften an einer zentralen Stelle zu prüfen, um auf diese Weise eine Effizienzsteigerung zu erzielen (gemeinsamer Standort, erleichterte Stellvertreterregelung), welche der Staatsanwaltschaft als Ganzes zugutekäme. Alternativ lässt sich eine weniger weitgehende Reorganisation empfehlen: Diese würde einen Pool von Jugendanwältinnen oder Jugendanwälten vorsehen, welche in den Regionen nach Bedarf eingesetzt werden könnten. Um Ressourcen sparen zu können, wäre eine solche Lösung aber mit einer Reduktion der Stellen in den Regionen zu verbinden.
- 7 *Beseitigung der Doppelspurigkeiten im Bereich des Personalwesens durch die Stabsstelle Ressourcen:* Wir empfehlen, die Abläufe im Bereich der Personalführung unter der Leitung der Stabsstelle Ressourcen zu prüfen und die Arbeiten am Prozesshandbuch voranzutreiben. Die Stabsstelle soll von ihrer Weisungsbefugnis im Bereich des Personals Gebrauch machen und formale Prozesse wenn notwendig bei sich konzentrieren.
- 8 *Zusammenfassung der administrativen Aufgaben auf Stufe der Regionalgerichte:* Wir empfehlen, die Einrichtung einer zentralen administrativen Führung bei den Regionalgerichten und den Schlichtungsbehörden zu prüfen. Damit könnte die Führung im Bereich des Personals vereinfacht werden. Dabei bleibt die Unabhängigkeit der Gerichte der 1. Instanz gegenüber der 2. Instanz gewahrt. Durch die Schaffung eines Pools von Mitarbeitenden nach dem Vorbild des Kantons Luzern könnte die Flexibilität gesteigert und die Effizienz allenfalls nochmals erhöht werden. Ein Erfahrungsaustausch mit dem Kanton Luzern kann die Einführung dieses Modells erleichtern und effizient gestalten. Die Umsetzung von Empfehlung 9 würde die Umsetzung der Empfehlungen 1 und 8 wesentlich erleichtern (Einführung einer einheitlichen Führungskonzepts und Vermeidung von Doppelspurigkeiten).
- 9 *Effizienzsteigerung durch Zusammenlegung der Administration der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Zivil- und Strafrichterbarkeit:* Die Evaluation empfiehlt eine Zusammenlegung der Generalsekretariate des Verwaltungsgerichts und des

Obergerichts zu prüfen. Damit würde eine zentrale Ressourcenstelle für die Gerichte geschaffen und ein einheitliches Controlling liesse sich einfacher realisieren.

- 10 *Handlungsspielraum im Bereich Personal erhöhen:* Wir empfehlen, den Handlungsspielraum innerhalb der Produktgruppen zur Verschiebung von Personalressourcen zwischen den einzelnen Stellen des Stellenplans zu erleichtern. Dies ist konform mit der Idee der Ressourcenvereinbarung, die theoretisch einen Handlungsspielraum der einzelnen Einheiten in den Produktgruppen postuliert.
- 11 *Bewilligung von zusätzlichen Stellen durch das Parlament:* Die Evaluation empfiehlt, als Sofortmassnahme die von der Justizleitung genehmigten 3,3 Stellen sowie die von der Staatsanwaltschaft bei der Justizleitung beantragten 6,25 Stellen zu bewilligen. Damit würden von den 24 von der Staatsanwaltschaft Stellen 9,55 bewilligt. Der übrige Bedarf wäre durch interne Umverteilung, durch Effizienzsteigerungen und durch gezielte Reduktion der Leistungen aufzufangen. Die zusätzlichen Stellen sollten vor der Gesamtevaluation bewilligt und besetzt werden. Im Rahmen der Gesamtevaluation könnten die Effekte der neuen Stellen und die Wirkungen umgesetzter Effizienzsteigerungen überprüft werden.

Umsetzung der Empfehlungen

Die Empfehlungen 1 bis 3 sowie 5 und 7 können durch die betroffenen Stellen der Justiz respektive durch die Justizleitung in eigener Kompetenz umgesetzt werden. Die Empfehlungen 4 und 6 sowie die Empfehlungen 9 bis 11 bedingen eine enge Zusammenarbeit zwischen der Justizleitung und der Justizkommission, da ihre Umsetzung nach Einschätzung der Evaluation eine Anpassung des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) notwendig macht.

RESUMÉ

La réforme judiciaire est entrée en vigueur en 2011 dans le canton de Berne, en application de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM). Cette réforme met en œuvre l'unification des procédures fédérales civile, pénale et pénale applicable aux mineurs. Elle se traduit par le regroupement des juridictions administrative, civile et pénale dans une seule unité d'organisation conduite par une Direction de la magistrature paritaire.

MANDAT, BUT, EXPOSÉ DU PROBLÈME ET MÉTHODOLOGIE
Dans l'exercice de ses activités d'organe de haute surveillance, la Commission de justice a été rendue attentive à la question de la dotation en personnel des nouvelles autorités judiciaires. Le principal problème concerne la lourde charge de travail pesant sur certaines d'entre elles. Trois questions se posent dans ce contexte : les ressources humaines sont-elles correctement réparties au sein des autorités judiciaires, ces ressources sont-elles suffisantes et les processus garantissent-ils une exploitation optimale des ressources ?

Dans ces conditions, la Commission de justice a décidé de confier aux deux bureaux de conseil Interface Politikstudien Forschung Beratung et Aregger Consulting la tâche d'évaluer la dotation en personnel de la Justice bernoise. La commission entendait ainsi se faire une opinion sur la base d'une étude empirique, pour ensuite analyser les problèmes et identifier les possibilités d'amélioration.

L'évaluation s'est déroulée en six étapes pour réaliser les objectifs :

- Analyse du modèle et des outils de pilotage des ressources humaines sur la base de documents et d'entretiens.
- Analyse de la mise en œuvre du modèle et de l'utilisation des outils sur la base d'entretiens.
- Comparaison de la dotation en personnel en 2011, 2012 et 2013 par rapport à l'état des postes et aux pronostics émis avant la réforme pour déterminer les effectifs de la Justice, sur la base d'une analyse des données des autorités judiciaires.
- Détermination de la charge de travail des différentes autorités judiciaires sur la base des relevés de temps de travail, des rapports d'activité et d'une enquête menée auprès de tous les collaborateurs et collaboratrices de la Justice.
- Comparaison de la dotation en personnel de la Justice bernoise par rapport à celle des cantons de Lucerne et de Saint-Gall.
- Evaluation globale et formulation de recommandations.

Le présent résumé donne une vue d'ensemble des conclusions des différentes étapes.

CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DU MODÈLE ET DES OUTILS DE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

Ces conclusions sont en résumé les suivantes :

- *Modèle de pilotage des ressources humaines pour l'ensemble de la Justice* : le modèle de pilotage est calqué sur celui des directions de l'administration du canton de Berne. Il est clair et facile à comprendre. Après quelques difficultés initiales, la répartition des tâches budgétaires entre la Direction de la magistrature et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) est aujourd'hui clairement réglemée. Manque encore un modèle uniforme de gestion des ressources humaines. La Direction de la magistrature doit en outre se tenir à l'état des postes et, malgré le système de l'enveloppe budgétaire, elle ne peut pas déplacer des ressources entre les différentes catégories de personnel. Par rapport à une direction « normale », le pilotage est en outre restreint par le fait que les juges sont élus par le Grand Conseil. Cet aspect ne suscite toutefois quasiment pas de contestation, puisqu'il est associé au statut particulier de la Justice. Enfin, l'État-major des ressources occupe une place importante dans l'organigramme de la Justice. C'est à la Direction de la magistrature qu'il appartiendra de déterminer si cette place peut ou doit être encore renforcée à l'avenir.
- *Modèle de pilotage des ressources par groupe de produits* : les groupes de produits sont intégrés au processus budgétaire de manière logique et compréhensible. En ce qui concerne la mobilisation des ressources humaines, la marge de manœuvre du Ministère public est très élevée, celle de la juridiction civile et de la juridiction pénale, élevée. Les juges du Tribunal administratif étant élus pour une cour déterminée, la marge de manœuvre du tribunal est la plus étroite. Les conventions sur la gestion des ressources conclues entre les instances responsables des groupes de produits et les organes qui leur sont subordonnés ne laissent par contre aucune marge : elles définissent les ressources et des objectifs et ne sont en rien le résultat d'une négociation comme on pourrait l'espérer en régime de nouvelle gestion publique.
- *Outils de pilotage* : les outils de pilotage analysés (état des postes, rapports de controlling, entretiens de direction) sont en soi tous logiques et utiles. Le recours à ces outils par les organes dirigeants (Direction de la magistrature, État-major des ressources, secrétariats généraux, etc.) a grandement contribué à l'harmonisation des processus de direction. La Justice a ainsi bien avancé sur la voie d'une identité de perception et de direction, même s'il reste encore du chemin à parcourir. On peut imaginer que l'harmonisation des outils de pilotage (p. ex. controlling sur la base de données communes) et l'utilisation standardisée de ces outils pourraient optimiser encore les processus de direction.
- *Répartition de la charge de travail* : les différents organes de la Justice disposent de possibilités non négligeables de répartir la charge de travail entre les groupes de produits et à l'intérieur des groupes de produits. Ils peuvent ainsi réagir aux fluctuations entre les différentes unités.

CONCLUSIONS DE L'ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE DU MODÈLE

Ces conclusions sont en résumé les suivantes :

- *Direction de la magistrature* : d'après les personnes interrogées, la création de la Direction de la magistrature a accru la visibilité de la Justice auprès du gouvernement, du parlement et du public. Mais la Justice pourrait encore mieux se positionner comme un organisme indépendant et se concentrer plus sur les tâches stratégiques. L'État-major des ressources doit encore trouver sa place.
- *Répartition de la charge de travail* : la charge de travail est répartie entre les groupes de produits, à moyen terme comme à long terme. Cette possibilité est exploitée également à l'intérieur des groupes de produits. Mais les différents organes de la Justice accomplissant des tâches différentes, cette possibilité a ses limites. On constate aussi que, du fait de leurs maigres ressources, les différentes unités hésitent à céder des ressources pour répartir la charge de travail.
- *Recrutement du personnel* : d'après les personnes interrogées, le recrutement des juristes ne crée pas de grosses difficultés. Par contre, il est difficile de fidéliser le personnel. Le niveau comparativement bas des salaires cause des problèmes de recrutement dans certains domaines (notamment le personnel bilingue). Globalement, les entretiens confirment l'analyse des données selon laquelle les postes vacants sont repourvus assez rapidement.
- *Doubles emplois* : les personnes interrogées ne sont pas toujours unanimes sur l'existence de doubles emplois et sur leur gravité. Elles évoquent la question de la centralisation ou de la décentralisation de la gestion des ressources humaines. L'efficacité (qui plaide pour la centralisation) s'oppose à l'autonomie régionale (qui plaide pour la décentralisation). Les personnes interrogées pensent en outre qu'il faut s'intéresser à la répartition du travail entre les secrétariats généraux d'une part, et entre la conférence des secrétariats généraux et la Direction de la magistrature d'autre part pour identifier les éventuels doubles emplois et ensuite les éliminer.
- *Rapport entre les postes de juge et de greffier ou de greffière et entre les postes de procureur ou de procureure et d'assistant ou d'assistante* : d'après les personnes interrogées, le rapport est correct pour la juridiction administrative (1 pour 1,8), mais trop élevé à la Cour des affaires de langue française. Au Ministère public, le rapport est jugé trop faible (1 pour 0,75). La plupart des personnes interrogées à la juridiction civile et à la juridiction pénale estiment ne pas avoir suffisamment de greffiers ou de greffières à leur disposition.
- *Climat de travail* : d'après la majorité des personnes interrogées, le climat de travail s'est amélioré, un bon esprit d'équipe s'est mis en place. La charge de travail la plus élevée se situe au Ministère public, la plus faible, au Tribunal administratif. Cette appréciation subjective recoupe celle faite sur la base des données. Les personnes interrogées n'ont pas observé d'augmentation des fluctuations de personnel.

COMPARAISON ENTRE LES VALEURS CIBLES ET LA RÉALITÉ DE LA DOTATION EN PERSONNEL

L'analyse de la dotation en personnel menée sur la base des données statistiques permet de tirer les conclusions suivantes :

- *Définition des valeurs de planification* : au début de la réforme, les valeurs de planification ont été définies sur la base de chiffres qui ne présentaient pas la même actualité pour toutes les autorités judiciaires. Celles de la juridiction civile et de la juridiction pénale ont été fixées sur la base de chiffres plus récents que pour le Ministère public et tenaient donc mieux compte des tâches de direction attendues. Les effectifs nécessaires au Ministère public ont fort bien pu être sous-estimés dans la planification, ce qui pourrait expliquer que la charge de travail de cette autorité judiciaire se situe au-dessus de la moyenne. Cela étant, les valeurs cibles du Ministère public ont été adaptées depuis 2011 et une partie des pronostics ont été corrigés. Aucune valeur de planification n'a été calculée pour la juridiction administrative. Les responsables relèvent toutefois que les pronostics émis en 2009 lors de l'introduction de la nouvelle organisation judiciaire fédérale étaient trop faibles. Ce qui n'a rien à voir avec la réforme judiciaire, mais n'est pas sans influence sur la charge de travail.
- *Transposition des valeurs de planification définies pour les effectifs de la Justice en valeurs cibles et en valeurs effectives* : les valeurs de planification déterminées avant la réforme ont été reprises quasiment sans changement dans l'état des postes (valeurs cibles). Les postes créés ont presque tous été pourvus, sans retard important (valeurs effectives enregistrées dans le système de saisie du temps de travail). Dans ces conditions, on peut exclure que la surcharge de la Justice soit due à des difficultés de recrutement ou à une transposition inadéquate des valeurs de planification en valeurs cibles.

APPRÉCIATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL, DU VOLUME DES AFFAIRES ET DU CLIMAT DE TRAVAIL

L'analyse des données est présentée dans un premier temps. Les résultats de l'enquête menée auprès des collaborateurs et des collaboratrices seront exposés dans un chapitre distinct.

Trois lots de données ont été analysés pour déterminer la charge de travail : le nombre d'heures supplémentaires, le nombre de dossiers et la durée des procédures.

- *Evolution des heures supplémentaires* : le nombre d'heures supplémentaires (mesuré par rapport au total des heures supplémentaires calculé par nos soins) a augmenté entre 2011 et 2013 dans les trois groupes de produits. L'augmentation est la plus forte au Ministère public et, dans cette instance, dans les ministères publics régionaux et au Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales. C'est dans la juridiction administrative que les heures supplémentaires ont le moins augmenté (exception faite de la Cour des affaires de langue française).
- *Evolution du volume des affaires (nombre de dossiers par juge / procureur-e)* : le volume des affaires est globalement constant dans la juridiction civile et dans la juridiction pénale. Ce constat ne reflète toutefois pas la réalité du Tribunal pénal

économique où le nombre de procédures complexes a augmenté. Le volume des affaires des tribunaux régionaux est à peu près le même et suit une évolution similaire. On constate une augmentation relativement forte du volume des affaires au Ministère public, notamment dans les ministères publics régionaux et au Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales. La tendance est plutôt inverse dans la juridiction administrative.

- *Durée des procédures* : la durée des procédures est variable dans le domaine du droit civil et du droit pénal. Elle a tendance à raccourcir dans les tribunaux régionaux. Aucune tendance ne se dessine dans la juridiction administrative. Nous n'avons aucune donnée concernant le Ministère public.

Les données suggèrent globalement que, compte tenu des lacunes des bases de planification et du gonflement du volume des affaires, le Ministère public est plus lourdement chargé que les deux autres domaines de la Justice. Le Tribunal pénal économique, les Ministères publics d'Emmental-Haute-Argovie et de Berne-Mittelland ainsi que le Parquet général ont une charge particulièrement lourde. C'est particulièrement flagrant au Ministère public de Berne-Mittelland, qui a vu exploser le nombre de dénonciations déposées et de procédures ouvertes. Au Parquet général, la situation s'explique sans doute par la multiplication des tâches de direction résultant de la réforme judiciaire. Le Ministère public du Jura bernois-Seeland est lui aussi confronté à une lourde charge de travail à laquelle le bilinguisme des procédures n'est sans doute pas étranger. La charge a été absorbée par des transferts de personnel qui ont permis de maintenir le nombre total d'heures supplémentaires et le nombre de dossiers par procureur et procureure à un niveau relativement modeste. La Cour des affaires de langue française est nettement l'unité la plus chargée de la juridiction administrative. Les indicateurs ne sont toutefois pas tous concordants : les heures supplémentaires semblent témoigner d'une charge de travail relativement lourde alors que la durée moyenne des procédures est à la baisse. Ce dernier phénomène pourrait toutefois résulter du niveau élevé de l'investissement personnel.

Difficultés méthodologiques

Il importe de relever trois facteurs qui compliquent l'interprétation des données : il est difficile d'identifier des tendances générales du fait des transferts de postes entre la juridiction civile et la juridiction pénale. Méthodologiquement parlant, des données portant sur une période de trois ans ne sont que modérément éloquentes. A cela s'ajoute le fait que 2011 a été synonyme de travail supplémentaire pour bien des personnes, ce qui est normal au début de toute réforme. Il y a une distorsion de la charge de travail cette année-là, ce qui d'ailleurs se reflète dans les données (diminution des heures supplémentaires et du volume des affaires l'année d'après en 2012). Enfin, il faut relever que la qualité des données concernant le nombre de dossiers pourrait varier au fil du temps : on peut supposer sans grand risque qu'au début de la réforme en 2011, les dossiers n'étaient pas enregistrés avec autant de rigueur que ce n'est le cas maintenant (il fallait en effet d'abord élaborer des règles sur l'enregistrement des dossiers et ensuite les roder). Les deux derniers facteurs (brève période et qualité croissante des données) ne peuvent pas être corrigés méthodologiquement.

RÉSULTAT DE L'ENQUÊTE MENÉE AUPRÈS DES COLLABORATEURS ET COLLABORATRICES

Grâce au taux de réponse élevé, l'enquête donne une image fidèle de la charge de travail telle que la perçoivent les collaborateurs et collaboratrices de la Justice. Les commentaires qu'ils ont émis livrent également des pistes pour les mesures d'optimisation.

Charge de travail

La moitié environ des personnes interrogées jugent la charge de travail trop lourde ou bien trop lourde. De même, celles qui travaillaient déjà pour les autorités judiciaires avant 2011 relèvent que leur charge de travail s'est alourdie. C'est au Ministère public que la charge de travail est la plus pesante et son augmentation la plus forte. Cette opinion des personnes interrogées est confirmée par l'analyse des réponses par unité et par fonction.

- Les personnes employées au Ministère public cantonal chargé de tâches spéciales et dans les Ministères publics régionaux disent avoir la charge de travail la plus lourde.
- L'analyse des réponses par fonction montre que plus de 80 pour cent des procureurs et des procureures font état d'une charge de travail trop lourde ou bien trop lourde. Les juges viennent juste derrière : 60 pour cent pensent avoir trop ou bien trop de travail.
- Le Ministère public en général et les procureurs et procureures en particulier relèvent une forte augmentation de la charge de travail depuis 2011.

Comment s'expliquent cette charge de travail élevée et son augmentation ? Les résultats de l'enquête et en particulier les réponses aux questions ouvertes livrent deux explications possibles :

- *Alourdissement de la charge de travail causé par des facteurs externes* : la révision du droit de procédure a globalement provoqué un alourdissement de la charge de travail et une augmentation du nombre de cas. L'augmentation du nombre de cas complexes (même si les personnes interrogées l'évoquent nettement moins souvent) peut également être ajoutée aux facteurs externes responsables de l'alourdissement de la charge de travail.
- *Alourdissement de la charge de travail causé par des facteurs internes* : le développement des compétences du Ministère public (notamment dans le domaine pénal) et la multiplication des tâches administratives sont au nombre des facteurs internes. Ces deux points sont selon nous directement liés à la réorganisation de la Justice.

Satisfaction du personnel

La moitié environ des personnes interrogées sont toujours satisfaites de leur travail. 15 pour cent se disent même plus satisfaites qu'auparavant, surtout parce que leur travail s'est enrichi (modification des fonctions, plus de variété). 30 pour cent des personnes

interrogées sont moins satisfaites car leur charge de travail s'est alourdie et les conditions de travail se sont dégradées (stress, heures supplémentaires).

Malgré une charge de travail importante, la satisfaction du personnel est globalement élevée. C'est pour nous un constat très réjouissant : les employés continuent toujours de s'identifier à leur travail et restent motivés, bien qu'ils aient plus de travail. Mais, nous le verrons au chapitre suivant, ils attendent des mesures propres à alléger leur emploi du temps.

Appréciation de certains aspects de la réforme judiciaire et de la qualité du travail

La majorité des employés des autorités judiciaires jugent positivement la création de la Direction de la magistrature et sont satisfaits de l'infrastructure mise en place. 63 pour cent des personnes interrogées pensent que la réforme n'a rien changé à la qualité du travail. 26 pour cent sont cependant d'un avis contraire : la qualité s'est améliorée pour 8 pour cent environ des personnes interrogées, elle s'est dégradée pour 18 pour cent environ, du fait, essentiellement, comme nous l'avons dit précédemment, de l'alourdissement de la charge de travail.

RÉSULTATS DE LA COMPARAISON INTERCANTONALE

L'analyse globale des résultats de la comparaison donne le tableau suivant :

Comparaison des structures et des outils de conduite

- Berne est le seul des trois cantons comparés à disposer d'une Direction de la magistrature compétente pour les trois juridictions. Le directoire du tribunal cantonal de Lucerne a toutefois plus de compétences en ce qui concerne la direction des juridictions civile, pénale et administrative.
- La séparation entre la Justice et l'administration est plus nette à Berne qu'à Saint-Gall et Lucerne. La Justice bernoise est aussi celle qui sollicite le moins de prestations de l'administration.
- Dans le canton de Lucerne, les tribunaux de première instance et les autorités de conciliation ont de vastes compétences d'administration et de direction, ce qui décharge le tribunal cantonal.
- A Berne comme à Saint-Gall, une partie des dénonciations pénales est gérée par la voie électronique. Dans le canton de Berne, le système est décentralisé dans les Ministères publics régionaux, tandis que dans le canton de Saint-Gall, une centrale gère les amendes.
- Berne est le seul canton où le Parquet général prend en général en charge tous les cas à partir de la déclaration d'appel ainsi de que nombreuses procédures de recours transmises par les Ministères publics régionaux. Il peut en résulter du travail supplémentaire puisqu'un nouveau procureur doit chaque fois se familiariser avec le dossier.
- Le canton de Saint-Gall a centralisé l'encaissement pour l'ensemble du Ministère public et les tribunaux pénaux. Cette solution peut être plus efficiente que l'encaissement décentralisé.

- Dans les trois cantons, la juridiction civile, la juridiction pénale, le Ministère public et la juridiction administrative ont leur propre système de controlling. Que ce soit à Berne, Saint-Gall ou Lucerne, il n'y a donc pas de controlling général appliqué aux trois domaines.
- Les trois cantons ont des outils de controlling spécifiques pour la répartition des tâches entre les instances.

Comparaison de la charge de travail et de la dotation en personnel

- Les tribunaux de première instance du canton de Berne semble avoir de plus lourdes tâches que ceux de Saint-Gall et de Lucerne.
- Par rapport aux chiffres de la population cantonale, le Ministère public du canton de Berne est le moins bien doté en ressources humaines. Cette différence est la plus flagrante dans les Ministères publics régionaux, qui semblent avoir nettement plus de travail que leurs homologues saint-gallois ou lucernois.
- La juridiction administrative bernoise est très efficiente: avec moins de personnel que dans le canton de Lucerne, elle traite grosso modo le même nombre de dossiers.

CONCLUSIONS

Les conclusions sont présentées sous forme de réponses à douze questions essentielles. Les questions sont classées par ordre d'importance décroissante.

Question 1 : Quelle est l'ampleur de la charge de travail et comment a-t-elle évolué depuis la réforme judiciaire introduite en 2011 ?

La charge de travail de la Justice bernoise était élevée pendant la période considérée de 2011 à 2013 et elle a de plus augmenté pendant ces trois ans. Par rapport aux cantons de Lucerne et de Saint-Gall, elle est moyenne à lourde. Malgré tout, la satisfaction du personnel est élevée. Un quart des personnes interrogées réclament néanmoins des mesures dans le domaine de la répartition des ressources.

Question 2 : Comment la charge de travail se répartit-elle au sein de la Justice bernoise ?

La comparaison des trois groupes de produits Juridiction administrative, Juridictions civile et pénale, et Ministère public montre que c'est dans ce troisième groupe que la charge de travail est la plus lourde. Selon l'enquête menée auprès du personnel, c'est au cours des trois dernières années qu'elle a le plus fortement augmenté. Dans les deux autres groupes de produits, elle est restée constante ou elle a même baissé. Des mesures doivent être prises.

Question 3 : Comment s'explique cette charge de travail élevée ?

La modification du Code de procédure pénale et du Code de procédure civile, mais aussi les développements induits par la réforme judiciaire et la multiplication des dossiers complexes (criminalité en bande, criminalité économique) ont alourdi la charge de la Justice bernoise depuis 2011. La réforme a par ailleurs généré du travail pour la transition de l'ancien système au nouveau (mise en place de nouvelles structures de direction, transfert de tâches de la JCE à la Justice, mise au courant du personnel). Ce

travail n'est d'ailleurs pas achevé partout, d'autant que les ressources humaines nécessaires au Ministère public ont été sous-estimées avant la réforme. Mais, dans le même temps, les statistiques du Tribunal fédéral concernant les recours et une enquête menée auprès de la population attestent du haut niveau de qualité des prestations de la Justice bernoise. En d'autres termes, le travail paie.

Question 4 : Quels sont les facteurs sans rapport avec la charge de travail ?

Les postes prévus à l'état des postes sont pourvus dans la très grande majorité des cas. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas ça et là des problèmes de recrutement. Mais ils ne sont pas responsables de la charge de travail élevée de la Justice bernoise.

Question 5 : Dans quelle mesure faut-il créer des postes supplémentaires ?

Nous sommes d'avis, compte tenu des calculs du Ministère public et de la comparaison avec le canton de Lucerne qu'un nombre non négligeable de postes supplémentaires doit être créé au Ministère public. Nous ne sommes toutefois pas en mesure de donner de chiffre précis et fiable. Selon les deux sources, il faudrait créer entre 23 et 38 postes. Mais il s'agit selon nous uniquement d'une base de discussion à analyser au sein de la Justice et à débattre entre la Justice et la Commission de justice.

Question 6 : Y a-t-il des doubles emplois et jouent-ils un rôle dans la charge de travail ?

L'analyse laisse supposer que la réforme a créé des doubles emplois dans la gestion des ressources humaines. Certains ont été éliminés au fil du temps. D'autres s'expliquent par le fait que différents organismes s'occupent de gestion des ressources humaines à la Direction de la magistrature, dans les groupes de produits et dans les unités des régions. Nous ne sommes pas en mesure de chiffrer ces doublons.

Question 7 : Que penser du modèle de pilotage des ressources et de sa mise en œuvre ?

Le modèle de pilotage des finances et des ressources humaines est bien conçu et adapté. Le pilotage des ressources fonctionne bien en pratique. Le fait que les juges soient élus à un tribunal déterminé constitue un obstacle. Mais ce système est imposé par la Constitution et la loi et ne suscite quasiment pas de contestation dans la Justice. Il ne nous appartenait pas d'en discuter, mais nous l'évoquons car il constitue un important paramètre du modèle de pilotage des ressources. Les possibilités de *répartition des tâches* au sein des groupes de produits et entre les groupes de produits sont dictées par le modèle et exploitées en pratique. Mais elles sont limitées par la dotation en personnel (quand les ressources sont maigres, il est difficile de les affecter à d'autres secteurs), par la nécessité pour la Direction de la magistrature de prendre les décisions à l'unanimité et par le fait que certaines institutions rechignent à céder des ressources.

Question 8 : Que penser des outils de direction ?

De nombreux *outils de pilotage des ressources* (conventions sur la gestion des ressources, outils de controlling) ont été créés et ils sont en soi adaptés. Mais ils ne forment pas un tout cohérent. Conformément à la loi, chaque groupe de produits a sa *convention sur la gestion des ressources* qui règle la répartition des ressources entre la

direction du groupe de produits et ses unités. En pratique, toutefois, la convention n'est rien d'autre qu'un ensemble de consignes imposées par la direction aux unités. Son rôle en tant qu'outil de direction varie fortement d'un groupe de produits à l'autre.

Question 9 : Que penser du mode de fonctionnement de la Direction de la magistrature ? Quel rôle joue-t-elle dans le pilotage des ressources ?

La Direction de la magistrature a un effet positif à l'extérieur et elle s'est imposée comme représentante de la Justice face au gouvernement, au parlement et au public. A l'intérieur, son action est perceptible surtout lors de l'élaboration du budget et par les activités de l'État-major des ressources. La Direction de la magistrature a exercé ses compétences de répartition des ressources et déplacé des postes entre les groupes de produits, temporairement et définitivement. Ces transferts étaient précédés de discussions nourries entre les groupes de produits. Dans le pilotage des ressources, la Direction de la magistrature est handicapée par le fait qu'elle doit prendre ses décisions à l'unanimité. A cela s'ajoute le fait que l'État-major des ressources ne fait que très modérément usage de sa compétence de donner des instructions dans le domaine du personnel et des finances, notamment en ce qui concerne l'harmonisation du controlling.

Question 10 : Que penser du rapport entre juges et greffiers ou greffières et procureurs ou procureures et assistants ou assistantes ?

Les entretiens ont montré que dans la juridiction administrative, le rapport entre juges et greffiers et greffières est correct. Dans la juridiction civile et la juridiction pénale, on constate qu'il est plutôt trop faible. Le Ministère public considère que le rapport entre procureurs et procureures d'une part, et assistants et assistantes d'autre part, il est de 1 contre 0,75, devrait être plus élevé.

La comparaison avec les deux autres cantons montre que le rapport est à peu près le même dans la juridiction administrative lucernoise et saint-galloise. Dans les deux autres juridictions, le rapport est légèrement plus élevé qu'à Lucerne et nettement plus qu'à Saint-Gall. Au Ministère public, il est un peu plus élevé qu'à Saint-Gall et plus bas qu'à Lucerne. La comparaison des chiffres du Ministère public doit toutefois être interprétée avec prudence puisque les assistants et les assistantes n'ont pas la même fonction ni la même formation dans les trois cantons.

Question 11 : Le modèle bernois de la Direction de la magistrature est-il globalement satisfaisant ?

Dans l'organigramme actuel, la Direction de la magistrature est conçue de manière adéquate. Sa composition – une délégation pour chacun des trois groupes de produits – et le régime de l'adoption des décisions à l'unanimité sont adaptés. L'inertie en résultant est un mal nécessaire. La Direction de la magistrature doit toutefois continuer d'affiner son rôle et veiller, avec son État-major des ressources, à l'unification des processus administratifs (voir également les recommandations) et des outils de controlling.

Question 12 : L'organisation permet-elle un accomplissement des tâches efficient et adéquat ?

Les données recensées pendant l'évaluation confirment que la nouvelle organisation permet à la Justice d'accomplir correctement ses tâches. Rien n'indique que le mandat

légal ou certains de ses éléments sont désormais impossibles à remplir. Signalons toutefois que la présente évaluation ne s'est pas intéressée aux aspects matériels du travail de la Justice ni à la qualité des prestations.

Selon nous, l'organisation est encore confrontée aux difficultés de la transition sur bien des aspects. Il est difficile de faire la part des choses et de les distinguer des difficultés « normales ». Des améliorations sont en outre possibles dans l'organisation de l'administration (identification et élimination des doubles emplois dans le domaine des ressources humaines, unification des outils de direction).

RECOMMANDATIONS

Nous émettons deux catégories de recommandations : celles qui concernent l'optimisation des outils de direction (recommandations 1 à 3) et celle qui concernent l'allègement de la charge de travail (recommandations 4 à 11). Nous sommes conscients que certaines des recommandations impliquent des changements dans l'organisation et un bouleversement majeur des structures de la Justice. Dans certains cas, il faudra réviser la législation. Il pourrait donc être judicieux d'attendre l'évaluation générale de 2016 avant de prendre des décisions définitives concernant la mise en œuvre des recommandations.

Recommandations concernant l'optimisation des outils de direction

- 1 *Accélérer les travaux d'unification des outils de direction* : les travaux portant sur la conception du modèle de direction doivent progresser. Il faut comparer les outils de controlling des différents groupes de produits pour trouver un dénominateur commun et unifier la structure. La Direction de la magistrature doit en charger l'État-major des ressources qui collaborera à cette fin avec les secrétariats généraux. Il faut sélectionner des indicateurs concernant le développement du personnel qui soient les mêmes pour tous les secteurs de la Justice afin que la Direction de la magistrature puisse avoir à sa disposition des données consolidées. Ce sont essentiellement les difficultés de calcul d'indicateurs fiables pour apprécier les heures supplémentaires qui nous amènent à faire cette recommandation.
- 2 *Envisager l'introduction d'un système de pondération des cas pour piloter les ressources* : les systèmes des autres cantons (Saint-Gall pour la juridiction civile et la juridiction pénale, Lucerne pour la juridiction administrative) doivent être analysés pour déterminer s'ils sont transposables au canton de Berne. Un tel système de pondération présente l'avantage de faciliter le pilotage et l'attribution des ressources (même si sa mise en place est une tâche ambitieuse et que les expériences sont rares en Suisse). La Direction de la magistrature, qui doit gérer les ressources des trois groupes de produits, aurait beaucoup à y gagner.
- 3 *Envisager des échanges avec les cantons comparables, notamment dans le domaine du Ministère public* : nous recommandons à la Justice en général et au Ministère public en particulier de constituer des groupes d'échanges de pratiques avec un ou deux cantons de taille comparable pour analyser les possibilités d'amélioration de l'efficacité, de maîtrise des problèmes initiaux et d'optimisation de la direction administrative. Les plateformes existantes comme la Conférence des Procureurs de Suisse (CPS, précédemment dénommée Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse, CAPS) peuvent être exploitées pour créer ces groupes d'échanges.

Recommandations concernant l'allègement de la charge de travail
L'analyse a montré que la charge de travail est lourde dans la Justice bernoise, notamment au Ministère public. Nous pensons donc que des mesures sont nécessaires pour l'alléger. Nous émettons des recommandations à l'adresse du Ministère public (recommandations 4 à 7), des groupes de produits et de la Direction de la magistrature (8 et 9) ainsi que de la Commission de justice (10 à 12).

- 4 *Modifier le système de la représentation de l'accusation par le Parquet général* : les procureurs et procureures régionaux devraient généralement défendre eux-mêmes leurs dossiers devant le tribunal. Cela permettrait de décharger le Parquet général. L'efficacité s'en trouverait en outre améliorée puisqu'il ne serait plus nécessaire qu'une deuxième personne se plonge dans le dossier. Mais le Parquet général devrait pouvoir continuer de se charger de certaines affaires (dossiers complexes ou particulièrement sensibles).
- 5 *Réduire l'éventail de subordination du Ministère public* : les procureurs et procureures en chef devraient pouvoir déléguer à des chefs ou cheffes d'équipe ou des suppléants ou suppléantes. Cette pratique existe déjà dans certains cas, par exemple au sein du personnel de chancellerie.
- 6 *Centraliser l'organisation des agences du Ministère public des mineurs* : les agences devraient être regroupées pour accroître l'efficacité (site commun, organisation facilitée des suppléances) et alléger la tâche du Ministère public. On peut aussi envisager une réorganisation moins radicale : création d'un pool de procureurs et de procureures des mineurs qui puissent intervenir dans les régions selon les besoins. Mais cette solution devrait s'accompagner d'une réduction des postes dans les régions pour économiser des ressources.
- 7 *Éliminer les doubles emplois dans le domaine de la gestion des ressources humaines* : les processus doivent être examinés sous la conduite de l'État-major des ressources et les travaux d'élaboration du manuel de gestion des processus doivent avancer. L'État-major des ressources doit exercer son pouvoir de donner des instructions dans le domaine des ressources humaines et rassembler si nécessaire sous son égide les processus formels.
- 8 *Regrouper les tâches administratives au niveau des tribunaux régionaux* : il faut envisager la création d'une administration centrale dans les tribunaux régionaux et les autorités de conciliation. La gestion des ressources humaines pourrait s'en trouver simplifiée. L'indépendance des tribunaux de première instance par rapport aux tribunaux de deuxième instance resterait garantie. La création d'un pool sur le modèle du canton de Lucerne augmenterait la souplesse et pousserait plus encore l'efficacité à la hausse. La mise en place d'un groupe d'échanges de pratiques avec le canton de Lucerne faciliterait la conception et l'introduction du modèle. La mise en œuvre de la recommandation 9 faciliterait considérablement celle des recommandations 1 et 8 (unification des outils de direction et suppression des doubles emplois).
- 9 *Regrouper l'administration de la juridiction administrative, de la juridiction civile et de la juridiction pénale pour accroître l'efficacité* : Il faut envisager de regrouper les secrétariats généraux du Tribunal administratif et de la Cour suprême. Un ser-

vice central de gestion des ressources serait ainsi créé pour les tribunaux et il serait ainsi plus facile d'unifier le controlling.

- 10 *Elargir la liberté de manœuvre dans le domaine du personnel* : les groupes de produits devraient avoir plus de latitude pour déplacer des ressources humaines entre les services, dans les limites de l'état des postes. Ce système correspond à la philosophie de la convention sur la gestion des ressources qui, en théorie, donne de la liberté de manœuvre aux différentes unités des groupes de produits.
- 11 *Autoriser la création de postes supplémentaires* : nous recommandons au Grand Conseil d'approuver immédiatement la création des 3,3 postes approuvés par la Direction de la magistrature et celles des 6,25 postes demandés par le Ministère public à la Direction de la magistrature. 9,55 postes des 24 du Ministère public seraient ainsi débloqués. Les besoins seraient sinon couverts par des transferts internes, un accroissement de l'efficacité et une réduction ciblée des prestations. Ces postes supplémentaires devraient être approuvés et pourvus avant l'évaluation générale. L'effet de ces nouveaux postes et les résultats de l'accroissement de l'efficacité pourraient être analysés dans le cadre de l'évaluation générale.

Mise en oeuvre des recommandations

Les recommandations 1 à 3 ainsi que 5 et 7 peuvent être mises en œuvre directement par les unités concernées de la Justice et par la Direction de la magistrature. Les recommandations 4 et 6 ainsi que 9 à 11 exigent une étroite collaboration entre la Direction de la magistrature et la Commission de justice puisque leur mise en œuvre présuppose la révision de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM).

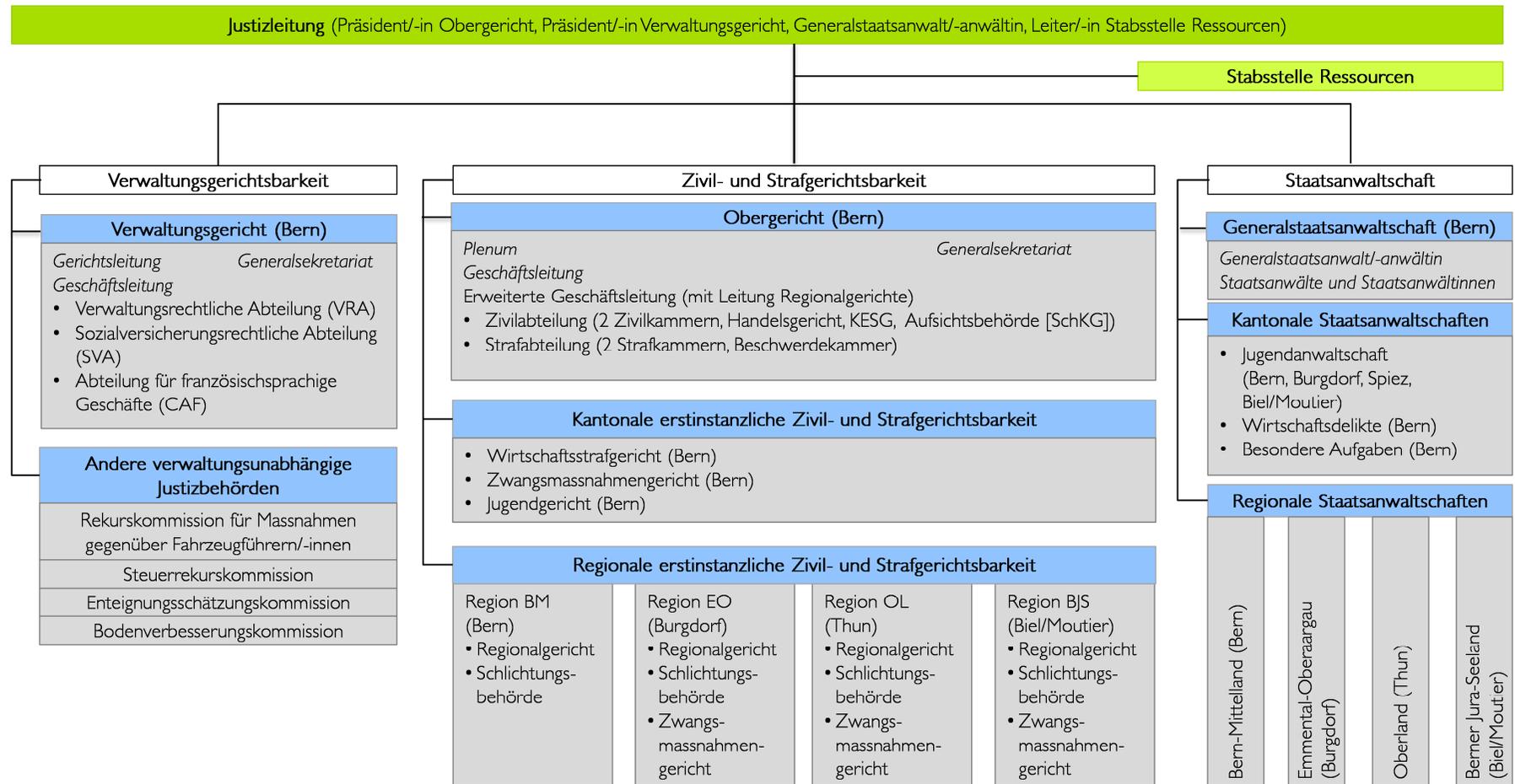
I EINLEITUNG

Gleichzeitig zur gesamtschweizerischen Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts, Strafprozessrechts und Jugendstrafprozessrechts zum 1. Januar 2011 wurde die Organisation der Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften) im Kanton Bern grundlegenden Veränderungen unterzogen. Dabei wurden, neben der Anpassung an die Prozessordnungen des Bundes (ZPO, StPO und JStPO), die folgenden zentralen Änderungen im Rahmen der Justizreform 2 umgesetzt:

- Reduktion der bisher 13 erstinstanzlichen Gerichte auf vier Regionalgerichte
- Festlegung der sachlichen und funktionalen Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft
- Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft durch Einführung des Grundsatzes der Selbstverwaltung und des autonomen Budgetantragsrechts für die Justizbehörden
- Integration der Untersuchungsrichterämter in das neue Staatsanwaltschaftsmodell
- Umsetzung eines Geschäftsleitungsmodells und Einführung von Elementen der Neuen Verwaltungsführung (NEF)
- Schaffung eines gemeinsamen Leitungsgremiums für alle Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft (Justizleitung)

Das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) und das Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) bilden die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der Justizreform 2. Basierend darauf gliedert sich die Organisation der Justizbehörden im Kanton Bern heute in drei *Produktegruppen*: Verwaltungsgerichtsbarkeit, Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie die Staatsanwaltschaft. Als gemeinsames Führungsorgan ist die Justizleitung unter anderem dafür verantwortlich, die Justizbehörden gegenüber Regierung und Parlament zu vertreten. Eine Stabsstelle Ressourcen unterstützt die Justizleitung. Das folgende Organigramm illustriert die neue Organisation der Justizbehörden.

D 1.1: Organisation Justizbehörden Kanton Bern



Quelle: eigene Darstellung nach <<http://www.justice.be.ch/justice/de/index.html>>.

Legende: BM = Bern-Mittelland, EO = Emmental-Oberaargau, OL = Oberland, BJS = Berner Jura-Seeland.

Die Reform hat Veränderungen hinsichtlich der Personaldotierung der Justizbehörden mit sich gebracht. Dabei erfolgte eine Zuteilung zu und eine Verlagerung zwischen den Stellen der einzelnen Behörden, ausgehend von Schätzungen der Aufgabenlast. Der Mehraufwand aufgrund von Verfahrensänderungen und verschiedenen kantonalen Entscheiden hat zudem dazu geführt, dass der Stellenetat gegenüber der Situation vor der Justizreform 2 um rund 92 Stellen erhöht worden ist.¹ Insgesamt verfügen die Justizbehörden im Kanton Bern am 31. Dezember 2013 über total 659 Vollzeitstellen. Mit rund 337 Vollzeitstellen ist die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit der grösste Bereich, gefolgt von der Staatsanwaltschaft mit 246 Vollzeitstellen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit 76 Vollzeitstellen.

1.1 ZIELE DER EVALUATION

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Reform (also im Jahr 2016) soll eine Evaluation durchgeführt werden, bei welcher die Zielerreichung der Reform umfassend überprüft wird. Die Justizkommission des Grossen Rates ist jedoch im Rahmen ihrer Tätigkeit als Oberaufsichtsinstanz der Justizbehörden auf eine Reihe von Diskussionspunkten im Zusammenhang mit der Personalausstattung der Justizbehörden gestossen. Die Diskussionspunkte betreffen in der Hauptsache die hohe Arbeitsbelastung von Teilen der Justizbehörden. Damit verbunden ist die Frage, ob die Personalressourcen innerhalb der Justizorganisation angemessen verteilt sind, ob die Justiz über ausreichend Personalressourcen verfügt und ob die internen Prozesse und Abläufe einen optimalen Einsatz der Ressourcen gewährleisten.

Die genannten Diskussionspunkte haben die Justizkommission veranlasst, bereits 2014 eine Evaluation zur personellen Dotierung der Justizbehörden im Kanton Bern durchzuführen. *Interface Politikstudien Forschung Beratung* und *Aregger Consulting* wurden mit der Durchführung der Evaluation beauftragt. Mit der Evaluation verfolgt die Justizkommission die folgenden Ziele:

- Ziel 1: Empirisch gestützte Beurteilung der Personaldotierung der Berner Justizbehörden
- Ziel 2: Identifikation und Analyse bestehender Probleme im Zusammenhang mit der Personaldotierung
- Ziel 3: Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten und konkreten Anpassungsvorschlägen

Im Zentrum der Evaluation steht somit die Personaldotierung der Justizbehörden des Kantons Bern. Um die Personaldotierung beurteilen zu können, soll diese mit den Aufgaben und der Geschäftslast der jeweiligen Justizbehörden in Bezug gesetzt werden. Weiter soll ein Vergleich mit der Personaldotierung beziehungsweise Geschäftslast der Justizbehörden in zwei anderen Kantonen erfolgen. Die Evaluation soll Optimierungsmöglichkeiten auf strategischer Ebene aufzeigen und wenn sinnvoll auch Empfehlungen

¹ Justizkommission (2013): Bericht zum Geschäftsbericht, S. 6.

auf operativer Ebene liefern. Ausgehend von diesen Zielen werden im nächsten Kapitel die Evaluationsgegenstände sowie die konkreten Evaluationsfragen beschrieben.

1.2 EVALUATIONSGEGENSTÄNDE UND FRAGESTELLUNGEN

Die Evaluation hat sechs Gegenstände definiert und zu jedem Gegenstand Fragestellungen formuliert. Wir gehen auf die Gegenstände nacheinander ein.

Evaluationsgegenstand 1: Beurteilung der konzeptionellen Grundlagen und der Instrumente zur Steuerung von Personalressourcen

Der Evaluationsgegenstand 1 umfasst die vorhandenen Konzepte und Instrumente der Justizbehörden zur Steuerung der Personalressourcen. Die einzelnen Konzepte und Instrumente sind im Kapitel 2 ausführlich beschrieben. Für die Evaluation galt es, im Kontext von Evaluationsgegenstand 1 folgende Fragen zu beantworten:

- Über welche konzeptionellen Grundlagen verfügen die Justizbehörden im Bereich Personal?
- Über welche Instrumente zur Steuerung der Personalressourcen verfügen die einzelnen Organe der Justiz?
- Wie sind die konzeptionellen Grundlagen und die Steuerungsinstrumente zu beurteilen?

Evaluationsgegenstand 2: Beurteilung der Umsetzung der Konzeption und der Anwendung der Instrumente zur Steuerung der Personalressourcen

Evaluationsgegenstand 2 umfasst die Umsetzung der Konzeption und die Anwendung der Instrumente zur Steuerung der Personalressourcen durch die verschiedenen Organe der Justiz. Im Zentrum steht dabei die Umsetzung auf Stufe der Justizleitung und der drei Produktgruppen (Verwaltungsgerichtsbarkeit, Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, Staatsanwaltschaft). Die folgenden Fragen galt es zu untersuchen:

- Wie ist die Umsetzung der Konzeption und die Anwendung der Instrumente auf Stufe der Justizleitung zu beurteilen? Wie nimmt die Justizleitung ihre Rolle in Bezug auf die Ressourcensteuerung wahr? Ist die Rolle der Justizleitung gegenüber Parlament und Regierung beziehungsweise gegenüber der Verwaltung (JGK) klar?
- Wie funktioniert die Koordination zwischen den einzelnen Produktgruppen in Bezug auf die Ressourcen? Wie funktioniert der Belastungsausgleich zwischen den einzelnen Produktgruppen und innerhalb der einzelnen Produktgruppen? Wo sehen die Justizbehörden Probleme im Zusammenhang mit der Personaldotierung?
- Wie gestaltet sich die Personalrekrutierung? Wo bestehen allenfalls Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung?
- Gibt es Doppelspurigkeiten in den Strukturen und Abläufen zwischen den einzelnen Justizbehörden?

- Wie wird das Verhältnis zwischen Richterinnen und Richtern und Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern durch die Betroffenen beurteilt? Wie wird das Verhältnis zwischen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten und Assistenten und Assistentinnen beurteilt?
- Wie beurteilen die Mitarbeitenden Organisation und Arbeitsumfeld in den einzelnen Einheiten der Justizbehörden (Belastung, Arbeitsbedingungen, Personalführung, Aufgaben usw.)?

Evaluationsgegenstand 3: Vergleich der personellen Planung vor der Reform mit den Soll-Daten gemäss Stellenplan und der effektiven personellen Dotierung (Ist-Ausstattung mit Personal)

Vor der Einführung der Reform 2011 wurden Schätzungen des Personalbedarfs vorgenommen, der infolge der Reform erwartet wurde. Diese Schätzungen betreffen die personelle Ausstattung der Produktgruppen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie Staatsanwaltschaft. Die Produktgruppe Verwaltungsgerichtsbarkeit erfuhr vergleichsweise geringe Veränderungen, weshalb keine umfangreichen Schätzungen des Personalbedarfs infolge der Reform notwendig waren. Ebenso galt es, im Rahmen der Reform Aufgaben und die entsprechenden Personalressourcen von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) an die Justizorganisation zu verschieben.

Im Kontext von Evaluationsgegenstand 3 wurden folgende Fragen geprüft:

- Wie präsentiert sich die personelle Soll-Ausstattung der Justizbehörden in den Jahren 2011 bis 2013 gemäss Stellenplan im Vergleich zur Planung vor 2011 (Vergleich der Planungsdaten mit den Soll-Stellen ab 2011 gemäss Stellenplan)?
- Wie sind die Planungswerte in der Rückblende zu beurteilen? Wurden die durch die Reform ausgelösten Veränderungen angemessen antizipiert?
- Konnten die im Stellenplan zugesicherten Soll-Stellen besetzt werden (Vergleich der Soll-Stellen gemäss Stellenplan mit den Ist-Stellen)? Wo besteht eine Überdotierung, wo eine Unterdotierung? Was sind die Gründe dafür? Wie wurden die Dotierungen ausgeglichen?
- Korrespondiert die Verschiebung administrativer Stellen zwischen der JGK und den Justizbehörden mit der Verschiebung von Aufgaben von der JGK an die Justiz?

Evaluationsgegenstand 4: Beurteilung der Arbeitsbelastung, der Geschäftslast und der Arbeitssituation

Die Einführung nationaler Gesetzgebungen (Zivil- und Strafprozessordnung) wie auch die Neuorganisation der Justiz führten zu einer Veränderung der Aufgaben für die einzelnen Organe der Justiz. Dadurch hat sich das Arbeitsumfeld für die Mitarbeitenden der Justiz zum Teil stark verändert. Evaluationsgegenstand 4 umfasst daher die Analyse der Arbeitsbelastung und des Arbeitsumfelds in den drei Produktgruppen. Folgende Fragen galt es zu prüfen:

- Wie hat sich die Arbeitsbelastung zwischen 2011 und 2013 gemessen an den Überstunden und der Geschäftslast (z.B. der Anzahl Fälle) entwickelt?

- Wie hat sich die Arbeitsbelastung in den regionalen Einheiten der Justiz im Vergleich zueinander entwickelt?
- Wie hoch ist die spezifische Geschäftslast der einzelnen Produktgruppen? Wie hat sie sich in den drei Jahren nach der Reform verändert? Wo ergeben sich Unterschiede zwischen den verschiedenen Einheiten der Justiz?
- Wie entwickelt sich die Verfahrensdauer in den einzelnen Produktgruppen? Wie hat sie sich in den drei Jahren nach der Reform verändert? Wo ergeben sich Unterschiede zwischen den verschiedenen Einheiten der Justiz.
- Ermöglicht es die personelle Dotierung, dass die einzelnen Behörden, Abteilungen und Kammern der Justizbehörden ihre Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben erfüllen können?
- Wie beurteilen die Mitarbeitenden der Justiz ihre Arbeitsbelastung? Wie wird die Entwicklung nach 2011 beurteilt? Wie hat sich die Arbeitszufriedenheit vor dem Hintergrund der Entwicklung der Arbeitsbelastung entwickelt?

Evaluationsgegenstand 5: Beurteilung der Personaldotierung des Kantons Bern im Quervergleich mit den Kantonen Luzern und St. Gallen Die Reformen im Kanton Bern waren teilweise durch die nationale Gesetzgebung induziert, die sich auch in anderen Kantonen niedergeschlagen hat. Es sollte daher geprüft werden, wie sich die personelle Dotierung der Justiz des Kantons Bern im Vergleich mit der Justiz in anderen Kantonen präsentiert. Es wurde ein Vergleich mit Kantonen angestrebt, die von der Grösse und der Struktur der Justiz mit dem Kanton Bern vergleichbar sind. Letzteres war nicht einfach zu realisieren, da die Struktur der Justiz im Kanton Bern, namentlich die Zusammenführung der Staatsanwaltschaft mit den Gerichten in der gleichen Organisation mit einer gemeinsamen Justizleitung, in keinem anderen Kanton vorkommt. Um den Quervergleich dennoch durchführen zu können, wurde ein Vergleich mit Kantonen vorgenommen, die möglichst ähnliche Eigenschaften wie der Kanton Bern aufweisen und zwar im Hinblick auf Grösse, Sprache und Organisation der Justiz. In der Diskussion mit dem Auftraggeber fiel die Wahl auf die Kantone Luzern und St. Gallen (zum Vergleich der Strukturmerkmale siehe die Angaben im Kapitel 6 und die Organigramme im Anhang A5).

Im Rahmen des Quervergleichs galt es, folgende Fragen zu beantworten:

- Wie organisieren die Kantone Luzern und St. Gallen ihre Justizbehörden in Fragen der Personaldotierung?
- Wie präsentiert sich der Stellenetat beziehungsweise die personelle Dotierung der Justizbehörden ausgewählter Vergleichskantone nach Art der Stelle (Richter/-innen, Staatsanwälte/-innen, Gerichtsschreiber/-innen, Kanzleipersonal, Personal zentrale Dienste, weitere), nach Behörde, nach Aufgaben?
- Gibt es in den ausgewählten Vergleichskantonen ähnliche Herausforderungen hinsichtlich der personellen Dotierung? Wie gehen die ausgewählten Vergleichskantone mit diesen Herausforderungen um?

Evaluationsgegenstand 6: Gesamtbewertung und Empfehlungen
 Als Abschluss der Evaluation galt es, die folgenden bilanzierenden Fragen zu beantworten:

- Hat sich das bernische Modell der Justizleitung generell bewährt?
- Kann die Organisation eine angemessene und effiziente Erfüllung der Aufgaben gewährleisten?
- Inwiefern besteht Handlungsbedarf bezüglich der personellen Dotierung der Justizbehörden?
- Welche Anpassungsmöglichkeiten bestehen bezüglich Stellenetat, Ressourcensteuerung und Organisation der Justizbehörden?
- Wo liegt weiteres Optimierungspotenzial?

1.3 VORGEHEN UND AUFBAU DES BERICHTS

Die Evaluation basiert auf vier methodischen Zugängen, die wir im Folgenden kurz beschreiben. Weitere detaillierte Ausführungen dazu finden sich in den Kapiteln 2 bis 6 des Berichts.

Dokumentenanalyse und Interviews (Kapitel 2 und 3)

Um die Konzeption der Justiz und deren Umsetzung (Evaluationsgegenstände 1 und 2) beurteilen zu können, wurden Dokumente ausgewertet und 19 Interviews durchgeführt, an denen 31 Personen befragt werden konnten (an mehreren Interviews haben zwei oder drei Personen teilgenommen). Die Ergebnisse aus der Analyse der Dokumente und aus den Interviews sind in den Kapiteln 2 und 3 enthalten. Die Liste der Interviewpartner/-innen befindet sich im Anhang A1.

Datenanalyse (Kapitel 4)

Um die gegenwärtige personelle Ausstattung, die Belastung der Berner Justiz und den Vergleich mit den Soll-Vorgaben (Gegenstände 3 und 4) vornehmen zu können, wurde eine Auswertung folgender Daten vorgenommen:

- *Planungsdaten und Stellenplan:* Die Planungswerte, welche bei der Gestaltung der Reform errechnet worden sind, wurden ausgewertet und mit den Stellenplänen der Justiz verglichen.
- *Überzeiten:* Zur Überprüfung der Belastung der einzelnen Einheiten der Justiz wurden die Überzeiten ausgewertet, welche sich für die Jahre 2011 bis 2013 aus der Zeiterfassung des Kantons ergeben.
- *Fallzahlen und Verfahrensdauer:* Basierend auf den Fallzahlen aus den Tätigkeitsberichten und der Personalausstattung gemäss der Zeiterfassung „Time“ wurden spezifische Fallzahlen errechnet und zwischen den Einheiten der Justiz verglichen. Ebenso wurde die Entwicklung der Verfahrensdauer zwischen 2011 und 2013 ermittelt.

Umfrage bei den Mitarbeitenden (Kapitel 5)

Die Mitarbeitenden der Berner Justiz wurden mit einer Online-Umfrage zur Konzeption und zu den Auswirkungen der Reform befragt. Total haben sich 724 Personen an der Umfrage beteiligt. Der Rücklauf betrug 71,3 Prozent womit die Ergebnisse für die Gesamtheit der Mitarbeitenden der Berner Justiz gültig sind.

Kantonsvergleich (Kapitel 6)

Die Konzeption der Ressourcensteuerung, die Organisation und die Belastung der Organe der Berner Justiz wurden mit jenen der Kantone Luzern und St. Gallen verglichen. Die Auswahl der Vergleichskantone erfolgte in Absprache mit der Begleitgruppe. Die für den Vergleich notwendigen Daten wurden mittels Interviews, der Auswertung der Tätigkeitsberichte sowie interner Statistiken der Kantone Luzern und St. Gallen erhoben. Die Vergleichbarkeit der Daten wurde mithilfe der Informationen aus den Interviews geprüft. Strukturelle Unterschiede werden in den jeweiligen Abschnitten im Text erläutert.

Übersicht über den Ablauf der Untersuchung

Die Evaluation erfolgte in sechs Arbeitsschritten. Zunächst wurde in Arbeitsschritt A mit der Begleitgruppe eine Auftragsbereinigung vorgenommen. In der Begleitgruppe waren Vertreterinnen und Vertreter der Justizkommission vertreten. Ebenso nahmen Vertreter der drei Produktgruppen der Justiz (Zivil- und Straferichtbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Staatsanwaltschaft) sowie eine Vertretung der Stabsstelle Ressourcen und ein externer Evaluationsexperte Einsitz in die Begleitgruppe.

Anschliessend fand in Arbeitsschritt B die Daten- und Dokumentenauswertung statt. Arbeitsschritt C umfasste die Durchführung der Interviews und die Präsentation von Zwischenergebnissen. Diese fand vor der Justizkommission, einer Delegation des Regierungsrates, der Justizleitung und der Begleitgruppe statt. An einer anschliessenden Sitzung mit der Begleitgruppe wurde zudem der Fragebogen für die Umfrage bei den Mitarbeitenden diskutiert.

Arbeitsschritt D umfasste die Durchführung der Umfrage und die Präsentation eines schriftlichen Zwischenberichts. Dieser wurde zusammen mit ersten Resultaten der Umfrage und des Kantonsvergleichs an einem Workshop mit der Begleitgruppe vorgestellt. Anschliessend erfolgten eine detaillierte Diskussion der Zwischenergebnisse aus der Datenerhebung und eine Bereinigung derselben.

Die Ergebnisse aller Erhebungen wurden in Arbeitsschritt F im vorliegenden Bericht zusammengefasst und mit der Justizkommission sowie der Begleitgruppe diskutiert. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die verschiedenen Arbeitsschritte, die eingesetzten Methoden und ihren Beitrag zur Untersuchung der Evaluationsgegenstände.

D 1.2: Arbeitsschritte, Methoden und Evaluationsgegenstände

Arbeitschritte A–F mit eingesetzten Methoden	Evaluationsgegenstände 1–6					
	Konzeptionelle Grundlagen	Umsetzung	Plan-Soll-Vergleich	Soll-Ist-Vergleich	Querschnittvergleich	Bewertung und Empfehlungen
Arbeitsschritt A: Auftragsbereinigung						
Arbeitsschritt B: Daten und Dokumentenauswertung						
Auswertung Dokumente	x					
Auswertung Daten		x	x	x	x	
4 persönliche Interviews	x	x	x	x		
Arbeitsschritt C: Erhebungen bei den Justizbehörden und Präsentation Zwischenergebnisse						
15 persönliche Interviews		x	x	x		
Präsentation von Zwischenergebnissen	x	x	x	x		
Arbeitsschritt D: Umfrage bei den Mitarbeitenden und Zwischenbericht						
Online-Befragung aller Mitarbeitenden der Justiz		x		x		
Arbeitsschritt E: Querschnittvergleich						
Datenanalysen und Interviews in den Kantonen LU und SG					x	
Workshop Zwischenbericht	x	x	x	x	x	
Arbeitsschritt F: Berichterstattung und Empfehlungen						
Entwurf Schlussbericht	x	x	x	x	x	x
Sitzung und Workshop Schlussbericht						x

In diesem Abschnitt gehen wir auf die konzeptionellen Grundlagen ein, welche der Justizorganisation zur Führung des Personals und zur Steuerung der Finanzen zur Verfügung stehen. Es gilt, dabei folgende Fragen zu beantworten:

- Über welche konzeptionellen Grundlagen verfügen die Justizbehörden im Bereich Personal?
- Wie sind diese Grundlagen zu beurteilen?
- Wie ist die Steuerungsstrategie der Justizleitung zu beurteilen?

Wir gehen nacheinander auf die Konzeption der Ressourcensteuerung auf den Ebenen der Justizleitung und der Produktgruppen ein. Anschliessend widmen wir uns der Beurteilung der Führungsinstrumente. Ein spezieller Abschnitt befasst sich mit dem Belastungsausgleich zwischen den Organen der Justiz.

2.1 RESSOURCENSTEUERUNG AUF DER EBENE DER GESAMTJUSTIZ

Die rechtliche Basis für die Personal- und Ressourcensteuerung präsentiert sich im Wesentlichen wie folgt: Das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) bildet die konzeptionelle Grundlage der Führung der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft im Kanton Bern. Die Bestimmungen des GSOG werden ergänzt oder konkretisiert im Reglement über die Justizleitung (JLR), im Reglement über die Steuerung von Finanzen und Leistungen der Justiz (JFinR) und im Personalreglement der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (JPersR).

Als zentrale Einheiten für die Personal- und Ressourcensteuerung können die drei Produktgruppen gelten, die gemäss Konzept Neue Verwaltungsführung (NEF) für die Justiz definiert worden sind: die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und die Staatsanwaltschaft. Die drei Produktgruppen werden durch das Verwaltungsgericht, das Obergericht und die Generalstaatsanwaltschaft geführt. Jede der drei Organisationseinheiten verfügt über ein eigenes Organisationsreglement.² Basierend auf den genannten Grundlagen lässt sich die Ressourcensteuerung auf der Ebene der Gesamtjustiz wie folgt darstellen:

Steuerung Finanzen

Die Justizleitung verfügt über die Kompetenzen zum Erlass strategischer Leitlinien und Weisungen im Bereich Finanz- und Rechnungswesen. Die Justizleitung ist verantwortlich für den Voranschlag und die Rechnung. Der Voranschlag ist aufgeteilt in die Produktgruppen.

² Organisationsreglement des Verwaltungsgerichts (OrR VG), Organisationsreglement des Obergerichts (OrR OG), Organisationsreglement der Staatsanwaltschaft (OrR StAw).

Der Budgetprozess gestaltet sich wie folgt:³ Für den ersten Entwurf der Budgets (sogenannte Planvariante 1) wird von den Geschäftsleitungen des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie vom Generalstaatsanwalt ein Entwurf des jeweiligen Produktgruppenbudgets zuhanden der Justizleitung erstellt. Darin sind als zentrales Element die Personalausgaben enthalten. Innerhalb der einzelnen Produktgruppen haben die jeweiligen Organisationseinheiten die Möglichkeit, ihre Budgetvorschläge an die Leitungsorgane der Produktgruppen zu übermitteln.

Die Justizleitung führt die von den drei Produktgruppen den Budgetentwurf erarbeiteten Budgetentwürfe zusammen und sendet das so entstandene Budget der Justiz an die Justizdirektion. Diese erarbeitet im Rahmen des Gesamtbudgets des Kantons die Planvariante 2, welche zwischen Justizleitung und Regierung besprochen wird. Anschliessend geht das Budget der Justiz zur Information an die Justizkommission. Die Justizleitung erstellt daraufhin die Planvariante 3, welche durch die Finanzdirektion kommentiert und von der Justizleitung mit einem Kommentar versehen wird. Das Budget der Justiz wird im Rahmen des Konzernbudgets (ganzer Kanton) anschliessend vom Regierungsrat verabschiedet. Die Justizkommission erstellt daraufhin ihren Bericht zum Budget, der durch die Justizleitung und den Regierungsrat kommentiert wird und anschliessend in die Justizkommission zur Beratung und zum Antrag an den Grossen Rat geht, der das Budget schliesslich zu genehmigen hat.

Die überarbeiteten Entwürfe der Budgets ab Planvariante 2 werden jeweils aus Zeitgründen nur mehr in der Justizleitung diskutiert und verabschiedet. Eine nochmalige Konsultation in den Produktgruppen ist aus Zeitgründen nicht möglich. Wenn im Rahmen des Budgetprozesses Kürzungen verlangt werden, hat die Justizleitung die Möglichkeit, diese in eigener Kompetenz auf die Produktgruppen zu verteilen. Dies steht in einem gewissen Widerspruch zum Prinzip, nach dem die Produktgruppen ihre jeweiligen Globalbudgets verwalten sollten. Die Produktgruppenbudgets können aber faktisch nicht als Globalbudget verwendet werden. Jede Veränderung muss begründet und Budgetüberschreitungen in Form von Nachtragskrediten beantragt werden.

Jede Produktgruppe verfügt beim Generalsekretariat oder bei der Generalstaatsanwaltschaft über eine eigene Stelle, welche für die Führung der Finanzen zuständig ist. Auf Stufe der Justizleitung ist die Stabsstelle Ressourcen für die Finanzen zuständig. Sie kann den für die Finanzen zuständigen Stellen der Produktgruppen Weisungen erteilen.

Steuerung Personal

Die Personalverordnung des Kantons Bern legt fest, dass die Justizleitung in ihrem Bereich, das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die verwaltungsunabhängigen Verwaltungsjustizbehörden und die Generalstaatsanwaltschaft die gleichen Kompetenzen wahrnehmen, wie sie den Direktionen und der Staatskanzlei zustehen. Die Justizleitung verfügt daher über die Kompetenzen zum Erlass strategischer Leitlinien und Weisungen im Bereich Personalwesen. Zur Umsetzung ihrer strategischen Leitlinien hat die Justizleitung Weisungsbefugnis gegenüber den Gerichtsbehörden und der Staatsanwalt-

³ Der Ablauf ist im Verfahrensprotokoll zwischen dem Regierungsrat, der Justizleitung und der Justizkommission des Grossen Rates betreffend die Zusammenarbeit und gegenseitige Information vom 30. April 2014 geregelt.

schaft. Die Justizleitung legt aufgrund des bewilligten Budgets den Stellenplan fest, dessen Umsetzung durch die Produktgruppen erfolgt. Der Stellenplan kann hingegen nur durch die Justizleitung verändert werden. Wenn die Produktgruppen Änderungen am Stellenplan vornehmen möchten, müssen sie entsprechende Anträge an die Justizleitung stellen. Die Produktgruppen verfügen über eigene Personalverantwortliche. Die Stabsstelle für Ressourcen kann den Personalfachverantwortlichen der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft personaltechnische Weisungen erteilen.

Durch die Wahl von Richtern/-innen, des Generalstaatsanwalts oder der Generalstaatsanwältin sowie deren Stellvertretung und durch die Festlegung der Höchstzahl von Richtern/-innen und Staatsanwälten/-innen nimmt der Grosse Rat direkt Einfluss auf die Personalausstattung der Justiz. Die verschiedenen Produktgruppen sind davon unterschiedlich betroffen. Am Verwaltungsgericht werden die Richter/-innen direkt an die drei Abteilungen gewählt. Gleiches gilt für die dem Verwaltungsgericht unterstellten Kommissionen. Im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit werden die Richterinnen und Richter vom Grossen Rat an das Obergericht, das kantonale Zwangsmassnahmengericht, das Wirtschaftsstrafgericht, das Jugendgericht, die Regionalgerichte oder die Schlichtungsbehörden gewählt. Die Geschäftsleitung des Obergerichts weist die Richterinnen und Richter den Regionalgerichten und den Schlichtungsbehörden zu.

Fazit zur Konzeption der Ressourcensteuerung auf Stufe Justizleitung
Grundsätzlich lassen sich der Budgetprozess und die Personalsteuerung auf der Stufe der Justiz gut nachvollziehen. Er entspricht auch dem Verfahren, das die Direktionen anwenden. Aus konzeptioneller Sicht sind die Kompetenzen der Justizleitung mit jener einer Direktion der Bernischen Staatsverwaltung vergleichbar und in diesem Sinne auch sachgerecht.⁴ Die Justizleitung setzt ihre strategischen Steuerungsmöglichkeiten bisher vor allem im Budgetprozess ein. Ein Gesamtkonzept zur Führung im Bereich Personal besteht noch nicht (vgl. dazu die Ausführungen im nächsten Kapitel). Die Weisungsbefugnis der Stabsstelle Ressourcen ist ein weiteres wichtiges Element der Ressourcensteuerung auf Stufe der Justizleitung. Die Führungskompetenz der Stabsstelle Ressourcen ist in der Praxis jene einer Fachführung. Gemäss Ergebnissen der Interviews ist die Zusammenarbeit zwischen den dezentralen Personal- und Finanzverantwortlichen und der Stabsstelle Ressourcen gut. Formal könnte die Stabsstelle zwar Weisungen erlassen, faktisch ist es so, dass die Qualität der Fachführung entscheidend ist: Werden die Weisungen der Stabsstelle Ressourcen als nützlich und hilfreich wahrgenommen, werden sie auch umgesetzt. Eine hierarchische Umsetzung ist eher schwierig. Kommt hinzu, dass die personelle Ausstattung der Stabsstelle Ressourcen es verunmöglicht, eine hierarchische Umsetzung mit Kontrollen und Korrekturen effektiv umzusetzen.

Aufgrund der Beschreibung lassen sich folgende Herausforderungen erkennen, welche sich auf der Ebene der Gesamtjustiz bei der Steuerung von Finanzen und Personal ergeben:

- Die Budgets der Justiz werden formal als Globalbudgets in Voranschlag und Rechnung ausgewiesen. Es gilt aber nach wie vor der Stellenplan für die Justiz,

⁴ An dieser Stelle beschränken wir uns nur auf die Frage der Ressourcensteuerung. Anders als in einer Direktion sind die inhaltlichen Kompetenzen der Justizleitung durch die klare Kompetenzaufteilung zwischen Strafverfolgung und Judikative begrenzt.

womit ein Transfer zwischen einzelnen Stellen trotz Globalbudget nicht ohne weiteres möglich ist. Die Wahl von Richtern/-innen ist ein politischer Akt, der als solcher nicht zur Diskussion steht und von der Evaluation als Rahmenbedingung der Ressourcensteuerung beschrieben worden ist. Diese Rahmenbedingung schränkt den Handlungsspielraum bei der Personalsteuerung ein, insofern die Höchstzahl der Richter/-innen sowie der Staatsanwälte/-innen fixiert ist und ein Teil der Richter/-innen direkt an einzelne Organe gewählt wird. Dies schränkt namentlich bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit den Spielraum für Verschiebungen von Richterstellen ein. In der Praxis wird diese Einschränkung als unterschiedlich bedeutsam bezeichnet: Ein Teil der Befragten findet die Direktwahl an Abteilungen und Kommissionen sinnvoll, andere bedauern, dass dadurch der Spielraum bei der Ressourcenverteilung eingeschränkt wird.

- Im Budgetprozess kam es zwischen Regierung und Justizleitung 2013 zu Unstimmigkeiten. Als Folge davon wurde ein Verfahrensprotokoll zwischen Regierung und Justizleitung vereinbart, das die Aufgaben von Justizleitung, Finanzverwaltung, Justizdirektion und Regierung im Budgetprozess festlegt. Diese Regelung ist allerdings aufwändig und erlaubt es ab Planvariante 2 den einzelnen Produktgruppen nicht mehr, sich zum Budget zu äussern.
- Schwierigkeiten bereiten jeweils Kürzungen beim Personalbudget infolge von Fluktuationsgewinnen (also Minderausgaben, die aufgrund temporär vakanter Stellen entstehen, weil diese nicht immer nahtlos besetzt werden können). Nach Aussagen der Interviewpartner/-innen sind solche Fluktuationsgewinne bei der Justiz eher selten, weshalb die Soll-Stellen im Vergleich zum Ist immer eher zu tief liegen.

2.2 RESSOURCENSTEUERUNG AUF DER EBENE DER PRODUKTEGRUPPEN

Die einzelnen Produktgruppen verfügen innerhalb ihres Kompetenzbereichs über einen gewissen Spielraum zur Steuerung der Ressourcen für Finanzen und Personal.

Steuerung Finanzen

Die Vorgaben aus dem Budget werden durch das Obergericht, das Verwaltungsgericht und die Generalstaatsanwaltschaft als Leitungsorgane der Produktgruppen umgesetzt. Über die sogenannten Ressourcenvereinbarungen oder Leistungsvereinbarungen (Staatsanwaltschaft) werden die Budgets von den Produktgruppen an die nächst unteren Stufen weitergegeben. Beim Verwaltungsgericht ist die Geschäftsleitung für die Ressourcenvereinbarungen mit den Kommissionen verantwortlich (Steuerrekurskommission, Enteignungsschätzungskommission, Bodenverbesserungskommission, Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern/-innen), bei der Staatsanwaltschaft ist der Generalstaatsanwalt für die Leistungsvereinbarungen verantwortlich. Im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit ist es ebenfalls die Geschäftsleitung, welche die Ressourcenvereinbarung mit den beaufsichtigten Gerichtsbehörden (kantonale und regionale Gerichte) abschliesst.

Die Ausgestaltung der Ressourcenvereinbarungen entspricht im Prinzip den Vorgaben des NEF: Das heisst, dass neben den Ressourcen Vorgaben zu Leistungen enthalten

sind.⁵ Anders als im New Public Management (NPM) üblich, enthalten die Ressourcenvereinbarungen aber kein Globalbudget. Das heisst, die unteren Stellen (die Kommissionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Regionalgerichte und Gerichte der Zivil- und Straferichtsbarkeit und die kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften) haben keinen Spielraum, von den in den Vereinbarungen festgelegten finanziellen Vorgaben und vom Stellenplan abzuweichen.

Steuerung Personal

Die Produktegruppen sind verantwortlich für die Personalkostenplanung. Sie geben die entsprechenden Begehren im Rahmen des Budgetprozesses an die Justizleitung weiter. Der Stellenplan ist für die Produktegruppen verbindlich. Die Wahl von Richtern/-innen hat einen Einfluss auf die Möglichkeiten der einzelnen Produktegruppen, die Personalressourcen einzusetzen. Es gelten dabei unterschiedliche Regeln:

- Beim Verwaltungsgericht werden die Richter/-innen direkt an die beiden Abteilungen gewählt. Hingegen werden Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber durch die Geschäftsleitung auf die einzelnen Abteilungen verteilt. Die vier Kommissionen geben im Rahmen des Budgetprozesses ihre Personalbegehren ein, die im weiteren Verlauf des Budgetprozesses behandelt werden. Sie rekrutieren ihr Personal selber und sind auch für die Weiterbildung verantwortlich.
- Die Richter/-innen im Bereich der Zivil- und Straferichtsbarkeit werden vom Grossen Rat mit jeweils durch die Wahl festgelegtem Beschäftigungsgrad wie folgt gewählt: Als Mitglieder des Obergerichts, als Mitglieder des Kantonalen Zwangsmassnahmengerichts, als Mitglieder des Wirtschaftsstraferichts, als Mitglieder des Jugendgerichts, als Mitglieder der Regionalgerichte (die Zuweisung in die Region erfolgt durch das Obergericht) und als Mitglieder der Schlichtungsbehörden (die Zuweisung in die Regionen erfolgt durch das Obergericht. sind nicht an einzelne Gerichte gewählt (mit Ausnahme des Präsidiums des Obergerichts). Das Plenum des Obergerichts kann somit über die Zuweisung der Richter/-innen an seine Abteilungen, an das Handelsgericht, an die Aufsichtsbehörde in Betreibungs- und Konkursachen sowie an das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht entscheiden. Die Geschäftsleitung entscheidet über die regionale Zuordnung der erstinstanzlichen Richter/-innen ebenso wie über die Zuteilung der Gerichtsschreiber/-innen. In der Praxis ist es so, dass nur bei Vakanzen von Richtern/-innen ein Spielraum für die Geschäftsleitung entsteht. Ansonsten verbleiben die angestammten Richter/-innen an den jeweiligen Gerichten.
- Der Generalstaatsanwalt ist frei in der Wahl der Staatsanwälte/-innen und in der Verteilung auf die kantonalen und regionalen Staatsanwaltschaften. Das gilt auch für die Mitarbeitenden der Kanzlei und für die Assistenten/-innen der Staatsanwälte/-innen.

Fazit zur Ressourcensteuerung auf Stufe der Produktegruppen

Die Kaskade zur Erstellung der Personalressourcen im Bereich des Voranschlags und dessen Verteilung mittels der Ressourcenvereinbarung ist an sich klar und gut nachvollziehbar. Das Budget, der Stellenplan und auch die Ressourcenvereinbarungen las-

⁵ Eine Wirkungsorientierung und Erlösorientierung ist hingegen nicht vorgesehen.

sen aber keinen Spielraum im Sinne des NPM zu, sodass Personal- und Finanzressourcen während des Jahres verschoben werden könnten. Die Personal- und Finanzressourcen sind verbindlich. Abweichungen vom Budget sind zu begründen.

Die Handlungsspielräume beim Einsatz des Personals von Jahr zu Jahr sind nach Produktgruppen verschieden. Der vergleichsweise grösste Spielraum besteht in der Staatsanwaltschaft. Bei gegebenen Ressourcen und Kompetenzen der Mitarbeitenden verfügt die Generalstaatsanwaltschaft über einen maximalen Spielraum zum Einsatz des Personals. Grund für diesen Umstand ist zweifellos die Art der Aufgaben der Staatsanwaltschaft, die einen direkten Durchgriff bis zu den regionalen Staatsanwaltschaften zulässt. Bei den Gerichten verhindern der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit und die Weisungsfreiheit ein gleiches Modell. Allerdings sind die Handlungsspielräume des Obergerichtes bei der Verteilung der Personalressourcen in der Zivil- und Strafrechtsgerichtsbarkeit durchaus auch als hoch zu bezeichnen, auch wenn die Kompetenzen zwischen Plenum und Geschäftsleitung verteilt sind. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Spielraum beim Einsatz der Personalressourcen am kleinsten: Hier werden Richter/-innen direkt an die Abteilungen und Kommissionen gewählt. Spielraum besteht somit nur beim Einsatz des übrigen Personals.⁶

Die Ressourcenvereinbarungen bilden das Bindeglied zwischen dem Budget und den Organisationseinheiten innerhalb der Produktgruppen. Gemäss der Idee des NPM müssten bei der Personal- und Finanzsteuerung Handlungsspielräume für die Partner bestehen. Faktisch sind diese sehr klein. Die Ressourcenvereinbarungen entsprechen eher Anordnungen denn einer ausgehandelten Vereinbarung. Ähnlich wie beim Globalbudget auf Stufe der Produktgruppe sind die Spielräume für die dezentralen Einheiten innerhalb der Produktgruppen eher klein.

2.3 FÜHRUNGSTRUMENTE

Bei der Betrachtung der Führungsinstrumente im Bereich Finanzen und Personal haben wir zwischen den Ebenen Justizleitung und Produktgruppen unterschieden.

Führungsinstrumente Stufe Justizleitung

Die folgende Tabelle zeigt die Führungsinstrumente, welche der Justizleitung und der Stabsstelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Wir haben zu den Führungsinstrumenten auch institutionalisierte oder informelle Absprachen zwischen einzelnen Gremien gezählt, sofern sie für den Bereich Finanzen und Personal relevant sind. Zusätzlich haben wir die wichtigsten Instrumente aufgeführt, mit denen die Leistungen erfasst werden.

⁶ Bisher wurde der Belastungsausgleich auf Stufe der Richterinnen und Richter in folgenden Situationen vorgenommen: Vakanzen bei Richterstellen (Transfer von Richtern/-innen bzw. Wahl in eine andere Abteilung), Aushilfe gemäss OrR VG, Transfer von Fachbereichen unter Abteilungen (z.B. ist seit 2014 Sozialhilfe neu bei der SVA angesiedelt).

D 2.1: Führungsinstrumente auf der Ebene der Justizleitung

Bereiche	Instrumente
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> - Voranschlag und Rechnung - Tätigkeitsbericht (halbjährlich und jährlich) - Regelmässige Treffen der Finanzverantwortlichen der drei Produktgruppen mit der Stabsstelle Ressourcen
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Grundwerte der Justiz Kanton Bern - Personalleitsätze der Justizleitung - HR-Prozesshandbuch (in Erarbeitung) - Stellenplan, Grundsätze zum Stellenplan - Leitfaden Personalrekrutierung - Mitarbeitergespräche, Ausbildungsvereinbarungen und Weiterbildungsreglement - Absenzen- und Überzeitenmanagement auf Basis des Zeiterfassungssystems „Time“ (Ampelsystem) - Austrittsmonitoring - Tätigkeitsbericht (halbjährlich und jährlich) - Regelmässige Treffen der HR-Verantwortlichen der drei Produktgruppen mit der Stabsstelle Ressourcen
Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Tätigkeitsbericht auf Basis der Fallstatistiken
Andere	<ul style="list-style-type: none"> - Konferenz der Generalsekretärinnen und Generalsekretäre

Die Tabelle zeigt, dass ein ausführlicher Katalog von Führungsinstrumenten vorhanden ist, um die Ressourcen auf der Ebene der Justiz zu steuern und zu überwachen. Ebenso bestehen neben den Sitzungen der Justizleitung mit den Treffen der Ressourcenverantwortlichen und den Sitzungen der Generalsekretariate zwei weitere Gefässe, in denen technische Fragen diskutiert werden können und in denen die Koordination im Bereich Personal und Finanzen stattfinden kann. Beide Gefässe werden von den Interviewten als wichtig und nützlich beschrieben.

Betrachten wir die Liste der Führungsinstrumente, so sind zwei Schwachpunkte zu erkennen:

- Ein globales Personalentwicklungskonzept besteht noch nicht, ein solches ist im Aufbau begriffen. Das gleiche gilt für das HR-Prozesshandbuch, dessen Erstellung zwar fortgeschritten, aber noch nicht abgeschlossen ist. Grund dafür sind unter anderem die stark verschiedenen HR-Prozesse bei den verschiedenen Gruppen von Personen im Bereich der Justiz.
- Es gibt noch kein einheitliches Konzept für ein Controlling von Personal und Finanzen, welches für die gesamte Justiz gültig wäre und die bestehenden Führungsinstrumente zusammenfassen würde. Ein entsprechender Entwurf liegt auf Stufe der Justizleitung vor, ist aber noch nicht implementiert.

Führungsinstrumente Stufe Produktegruppen

Wenden wir uns der Stufe der Produktegruppen zu. Die folgende Darstellung zeigt die wichtigsten Führungsinstrumente, welche in den drei Produktegruppen implementiert sind.

D 2.2: Führungsinstrumente auf Ebene der Produktegruppen

Führungsinstrumente	Verwaltungsgerichtsbarkeit	Zivil- und Strafgerichtsbarkeit	Staatsanwaltschaft
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> - Ressourcenvereinbarung - Personalkostenplanung 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressourcenvereinbarung - Personalkostenplanung 	<ul style="list-style-type: none"> - Leistungsvereinbarung - Personalkostenplanung - Monatliches Finanzcontrolling
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - Ressourcenvereinbarung - Personalstellenplanung - Ausbildungskonzept für Lernende - Karriereplanung um Personal halten zu können (nicht schriftlich) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ressourcenvereinbarung - Personalstellenplanung - Ampelsteuerung der Überzeiten durch GL Obergericht vierteljährlich - Einsatz- und Zeitpläne der Abteilungen beim Obergericht 	<ul style="list-style-type: none"> - Leistungsvereinbarung - Personalstellenplan - Monatliches Personalcontrolling - Ausbildungskonzept für StA
Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Vierteljährliches Controlling mit Gesamtübersicht Ende Jahr (mit Personaldaten, Finanzdaten und Fallstatistiken) - Berichterstattung zu den Ressourcenvereinbarung mündlich und im Rahmen des Tätigkeitsberichts 	<ul style="list-style-type: none"> - Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung - Halbjährliches und jährliches Leistungscontrolling mit spezifischen Fallstatistiken mit Plausibilisierung der Daten zwischen Inspektorat und den betroffenen Behörden, dient auch zur Verteilung der Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> - Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung halbjährlich und jährlich mit Diskussion der Ergebnisse - Monatliche Fallstatistiken für die leitenden StA - Inspektionen der StA und Festlegung von Fallplanungen wenn notwendig
Weitere		<ul style="list-style-type: none"> - Koordination durch Sitzungen der erweiterten GL (monatlich) - Gespräche zwischen GS und den regionalen Ressourcenverantwortlichen (Ressourcenkonferenz) - Jährliche Standortgespräche mit Richtern/-innen als Pilotversuch 	<ul style="list-style-type: none"> - Konferenz der leitenden StA zum Austausch von Erfahrungen

Legende: StA = Staatsanwälte/-innen, GL=Geschäftsleitung, GS = Generalsekretariat.

Die Führungsinstrumente in allen drei Produktgruppen weisen folgende Gemeinsamkeiten auf:

- Die finanzielle Führung wird über die Personalkostenplanung vorgenommen. Der Stellenplan ist das zentrale Führungsinstrument auf Stufe des Personals. Aus den Führungsinstrumenten des Kantons („Time“, „Persiska“) erhalten die Einheiten Rückmeldungen über den Personaleinsatz (Überstunden, Absenzenwesen, Austrittsmonitoring).
- Die Produktgruppen verfügen für die Steuerung der Leistungen der ihnen unterstellten Einheiten alle über eine Ressourcenvereinbarung. Ressourcen- und Leistungsvereinbarungen in der Zivil- und Straferichtsbarkeit sowie bei der Staatsanwaltschaft sind (abgesehen von formalen Aspekten) fast identisch aufgebaut und enthalten als wichtigste Elemente das Budget für ein Jahr (Finanzen nach Funktionsausgaben), eine Vorgabe zur Personalplanung (Stellen nach Funktionen), Leistungsvorgaben in Form von Leistungszielen (spezifischen Leistungsgrössen pro Richter/-in respektive Staatsanwältin/Staatsanwalt) und Entwicklungszielen (Vorgaben zur Weiterentwicklung der Organisationseinheit) und Bestimmungen zur Berichterstattung. Die Ressourcenvereinbarungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind wesentlich kürzer und beschränken sich auf die Fallstatistiken sowie die Darstellung der finanziellen Ressourcen nach Personalausgaben und nach funktionalen Ausgaben.

In Bezug auf die Berichterstattung und die Diskussion der einzelnen Steuerungsinformationen unterscheiden sich die drei Produktgruppen:

- Die Berichterstattung zu den Ressourcenvereinbarungen erfolgt bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit mittels vierteljährlichen Controllingberichten, die in einem jährlichen Controllingbericht münden. In diesen Controllingberichten sind alle Führungsinformationen zu Finanzen, Personal und Fallstatistiken zusammengefasst.
- Bei der Zivil- und Straferichtsbarkeit werden die Leistungen in einem Controlling durch den Inspektor zusammengefasst und stehen der Geschäftsleitung laufend zur Verfügung. Ergänzend dazu verfügt die Geschäftsleitung über ein Ampelcontrolling, das die Überstunden der einzelnen Beschäftigten anzeigt. Neu ist ein Standortgespräch für Richter/-innen, welches aber weniger der Ressourcensteuerung, sondern der Entwicklung eines gemeinsamen Selbstverständnisses von Richtern/-innen dient. Der Einsatz der Finanzen und der Personalressourcen ist zudem Gegenstand des Gesprächs zwischen dem Generalsekretariat und den regionalen Ressourcenverantwortlichen.
- Das ausführlichste Controlling im Bereich Personal und Finanzen ist bei der Staatsanwaltschaft zu beobachten. Die leitenden Staatsanwälte/-innen müssen halbjährlich und jährlich einen Bericht zur Leistungsvereinbarung erstellen. Darüber hinaus nimmt die Generalstaatsanwaltschaft Inspektionen vor und erarbeitet zusammen mit den Staatsanwälten/-innen Fallplanungen, wenn sie dies für not-

wendig erachtet. Daneben wird ein monatliches Personalcontrolling⁷ und ein monatliches Finanzreporting erstellt. Die Möglichkeit im Rahmen eines direkten Controllings bis auf die materielle Bearbeitung von Fällen durchgreifen zu können, besteht nur bei der Staatsanwaltschaft.

Wie bereits oben aufgeführt, sind auf Stufe der Produktgruppen nur partiell Konzeptionen im Personalbereich entwickelt worden.

Fazit zu den Führungsinstrumenten

Die Führungsinstrumente auf Stufe Justizleitung und Produktgruppen sind recht zahlreich. Formal und inhaltlich vermögen die einzelnen Instrumente für sich betrachtet durchaus zu überzeugen. Ebenso wurden die notwendigen Koordinationsgremien eingerichtet, welche den formalen und informellen Austausch zwischen den Produktgruppen und zwischen der Justizleitung und den Produktgruppen zulassen.

Was fehlt, ist eine einheitliche Konzeption, welche bestimmte formale Vorgaben zum Rhythmus der Berichterstattung und zur Abstimmung der einzelnen Führungsinstrumente aufeinander enthalten würde. Das Gleiche gilt auch für die Personalführung. Dieses Manko ist allerdings erkannt, es sind Konzepte vorhanden, welche diese Lücke schliessen sollen.

Im Rahmen der Interviews mit den Organen der Justiz wurde jeweils nach den bisherigen Erfahrungen bei der Anwendung der Führungsinstrumente gefragt. Dabei ergaben sich folgende Stärken der bisherigen Steuerungsinstrumente:

- Im Vergleich zur Situation vor der Reform ist durch die Schaffung der Führungsorgane (Justizleitung, Geschäftsleitungen, Generalstaatsanwaltschaft) eine weit stringendere Führung der Ressourcen, aber auch der Leistungen geschaffen worden. Steuern sich früher Abteilungen, Gerichte und Einheiten individuell, hat die Reform zu einer klaren Vereinheitlichung geführt. Die meisten Befragten erachten diese Entwicklung als positiv und zwar in allen drei Produktgruppen. Am stärksten dürfte die Vereinheitlichung der Führung und des Controllings bei der Staatsanwaltschaft ausgefallen sein. Auch das Controlling beim Verwaltungsgericht ist im Vergleich zur Situation vor der Reform vereinheitlicht und stark integriert.
- Durch die Etablierung von Führungsgesprächen im Rahmen der Berichterstattung hat sich die Auseinandersetzung mit Ressourcen intensiviert. Dies gilt allerdings nicht für alle Produktgruppen und alle Instrumente in gleichem Masse. So etwa werden die Leistungsvereinbarungen und die Berichterstattung dazu bei der Staatsanwaltschaft sehr direkt und intensiv zur Steuerung eingesetzt. Die Bedeutung der Ressourcenvereinbarungen bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit ist im Vergleich dazu und gemessen an den Grundsätzen des New Public Managements vergleichsweise gering (vgl. zu letzterem Aspekt die Ausführungen in Abschnitt 2.2).

⁷ Dieses enthält einen Vergleich zwischen dem Stellenplan und den Ist-Daten, zwischen Neuanstellungen und Austritten, Kennzahlen zur Zusammensetzung und Fluktuation des Personals.

- Die etablierten Koordinationsgremien (Sitzungen der Ressourcenverantwortlichen, Sitzungen der leitenden Staatsanwälte/-innen, Sitzungen der Generalsekretariate, erweiterte Geschäftsleitung beim Obergericht) haben sich in der Einführungsphase als wichtig erwiesen. Allerdings bergen solche Gremien die Gefahr in sich, innerhalb der Verwaltung informelle Parallelstrukturen zu bilden. Entsprechend ist ein Augenmerk auf die Entwicklung zu richten.

Folgende Optimierungspotenziale ergaben sich auf Grund der Interviews:

- Die verschiedenen Führungsinstrumente sind sowohl auf der Ebene der Justizleitung als Ganzes wie auch innerhalb der Produktegruppen (noch) nicht zu einem Gesamtkonzept zusammengefasst. Ein solches muss nicht notwendigerweise die Inhalte harmonisieren. Bei der Recherche fällt aber auf, dass die verschiedenen Steuerungsinformationen auf verschiedene Dokumente verteilt sind. Ein Überblick ist nicht ohne weiteres zu gewinnen.
- Führungsaufgaben wahrzunehmen bedeutet auch, gleichzeitig Ressourcen dafür einzusetzen. Diese Ressourcen sind nicht immer verfügbar. Entsprechende Engpässe zeichnen sich primär bei der Staatsanwaltschaft ab. Ferner zeigt sich bei der Anwendung der Führungsinstrumente aus Sicht der Evaluation ein organisatorisches Problem: Die Führungsspanne bei den regionalen Staatsanwaltschaften ist zu hoch: Teilweise werden zwischen 20 und 30 Personen durch leitende Staatsanwälte/-innen direkt geführt.
- Einzelne Führungselemente werden stark verschieden in der Praxis verwendet. Während einige Einheiten beispielsweise die Ampelsteuerung regelmässig in Führungsgesprächen thematisieren, geben andere Führungsgremien an, dass sie nur wenig von diesem Instrument Gebrauch machen.

2.4 BELASTUNGS AUSGLEICH

Da die Personaldotierung und die Möglichkeit zur Verteilung der Ressourcen bei der vorliegenden Evaluation im Zentrum stehen, behandeln wir die Möglichkeiten zum Belastungsausgleich innerhalb der Justizorganisation gesondert. Wir unterscheiden wiederum zwischen den Möglichkeiten des Belastungsausgleichs auf Stufe der Justizleitung und der einzelnen Produktegruppen. Ein Belastungsausgleich kann grundsätzlich über die Budgetierung von einem Jahr auf das andere oder während des Jahres durch die temporäre Verschiebung von Personalressourcen erfolgen.

Bevor wir darauf eingehen, ist auf zwei Elemente hinzuweisen, die den Belastungsausgleich limitieren:

- Die Wahl der Richter/-innen in bestimmte Organe der Justiz erlaubt keine nachträgliche Verschiebung dieser Richterstellen. Dies gilt für das Verwaltungsgericht,

für die dem Verwaltungsgericht aufsichtsrechtlich unterstellten Kommissionen sowie für die direkt gewählten Präsidien der Gerichte.⁸

- Der Stellenplan, einmal festgelegt, erlaubt es nicht, unter dem Jahr Stellen aus der einen Kategorie in eine andere zu verschieben (z.B. frei werdende Stellen bei der Kanzlei in den Bereich der Assistenz zu verschieben).

2.4.1 BELASTUNGS AUSGLEICH AUF STUFE DER JUSTIZLEITUNG

Die Justizleitung kann aufgrund ihrer Kompetenz zur Gestaltung des Budgets und dem sich daraus ergebenden Stellenplan einen Belastungsausgleich im Rahmen des Budgetprozesses vornehmen. Konkret können die Ressourcen einer Produktegruppe zu Lasten einer anderen Produktegruppe verschoben werden oder es kann beim Grossen Rat eine Budgeterhöhung zwecks Personalaufstockung beantragt werden.

Um eine Verschiebung zwischen den Produktegruppen vorzunehmen, ist ein einstimmiger Beschluss der Justizleitung notwendig. Da die betroffenen Produktegruppen jeweils mit einer Person in der Justizleitung vertreten sind, ist es nicht einfach, einen entsprechenden Belastungsausgleich zu beschliessen. Bisher wurde einmal ein Belastungsausgleich zu Gunsten der Staatsanwaltschaft und zu Lasten der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in der Höhe von 9,75 Stellen vorgenommen.⁹ Dem gingen intensive Gespräche zwischen den Produktegruppen voraus. Ein weiteres Gesuch der Staatsanwaltschaft zur Übertragung von Personal ist momentan pendent.

2.4.2 BELASTUNGS AUSGLEICH AUF STUFE DER PRODUKTEGRUPPEN

Für alle Produktegruppen besteht die Möglichkeit zum temporären Ausgleich von Belastungen: Das Obergericht und das Verwaltungsgericht können für die unter ihrer jeweiligen Aufsicht stehenden Gerichtsbehörden befristet oder unbefristet eine ausserordentliche Richterin oder einen ausserordentlichen Richter einsetzen. Das Gleiche gilt für die Generalstaatsanwaltschaft. Sie kann für die ihr unterstellten Staatsanwaltschaften eine ausserordentliche Staatsanwältin oder einen ausserordentlichen Staatsanwalt einsetzen. Für die einzelnen Produktegruppen bestehen die folgenden Möglichkeiten des Belastungsausgleichs:

Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Direktwahl der Richter/-innen an die Abteilungen des Verwaltungsgerichts schränkt den Belastungsausgleich zwischen den Abteilungen ein. Ebenso schränken die inhaltlichen und sprachlichen Unterschiede der Abteilungen einen Transfer von Personen ein. Das Gleiche gilt auch für die Kommissionen. Trotz dieser generellen Feststellungen bestehen Möglichkeiten des Ressourcenausgleichs.

⁸ Beim Verwaltungsgericht sind Verschiebungen in folgenden Situationen möglich: Richteraushilfe gemäss OrR VG, Transfer von Richterstellen bei Vakanz oder bei Verschiebungen von Fachbereichen zwischen den Abteilungen.

⁹ Beim Belastungsausgleich zwischen den Produktegruppen Staatsanwaltschaft und Zivil- und Strafgerichtsbarkeit ist insbesondere die Interdependenz zwischen Staatsanwaltschaft und Strafgerichtsbarkeit zu beachten. So kann beispielsweise ein Anstieg der Untersuchungen mit zeitlicher Verzögerung zu einem Anstieg der Fälle bei der Strafgerichtsbarkeit führen.

- Das Plenum als oberstes Organ des Verwaltungsgerichts entscheidet über die Aushilfe von Richtern/-innen in anderen Abteilungen. Das Organisationsreglement bietet die Basis dafür, da es die Richter/-innen zur Aushilfe in den anderen Abteilungen verpflichtet. Sie können auch für einzelne Geschäfte in einer anderen Abteilung eingesetzt werden.
- Die Geschäftsleitung des Verwaltungsgerichts ist verantwortlich für die Zuteilung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie des administrativen Personals auf die Abteilungen. Entsprechend kann sie über dieses Instrument einen Belastungsausgleich vornehmen.
- Die Präsidien der Abteilungen sind verantwortlich für den Ressourceneinsatz in ihrer Abteilung. Ein Ausgleich zwischen den Abteilungen kann bei der Geschäftsleitung beantragt werden. Eine Verschiebung der Ressourcen wurde bisher mehrmals durchgeführt. Ein definitiver Ausgleich bei Richterstellen ist nur bei Vakanzen möglich.

Die dem Verwaltungsgericht unterstellten Kommissionen sind intern frei bei der Zuteilung ihrer Ressourcen. Einen Ressourcenausgleich können sie nur über den Budgetprozess begehren, da das Parlament die Höchstzahl der Fachrichter/-innen festlegt. Die Richter/-innen der Kommissionen selber sind direkt durch den Grossen Rat gewählt. Ein Ausgleich von Ressourcen zwischen den Kommissionen während des Jahres ist nicht vorgesehen.

Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit lassen sich formal folgende Möglichkeiten des Belastungsausgleichs identifizieren:

- Die Kompetenz zum Entscheid über den Einsatz von Richtern/-innen auf Abteilungen des Obergerichts und bei kantonalen Gerichten obliegt dem Plenum des Obergerichts.
- Die Geschäftsleitung entscheidet ihrerseits nach Antrag der Abteilungen über die Zuteilung der Gerichtsschreiber/-innen sowie des weiteren Personals auf die Abteilungen des Obergerichts.
- Die Geschäftsleitung entscheidet darüber hinaus über die Zuteilung der Richter/-innen sowie des weiteren Personals an die Regionalgerichte. Zu diesem Zweck wird vom Gerichtsinspektor ein Mengengerüst erstellt, mit dessen Hilfe die Stellen verteilt werden. Eine Umverteilung von Richterstellen wird ausschliesslich über Vakanzen vorgenommen. Seit 2011 wurde eine solche Verschiebung von Richterstellen einmal durchgeführt.
- Die Abteilungspräsidentin oder der Abteilungspräsident des Obergerichts führt die Abteilung und ist verantwortlich für die Fallzuteilung und den Belastungsausgleich innerhalb der Abteilungen. Das Gleiche gilt für die regionalen Gerichte.
- Ein temporärer Belastungsausgleich ist möglich durch die Abtretung von Fällen zwischen einzelnen Einheiten oder über die temporäre Ernennung von ausserordentlichen Richtern/-innen, wenn die entsprechenden Ressourcen durch eine temporäre Vakanz frei werden.

Staatsanwaltschaft

Der Generalstaatsanwalt kann frei über den Einsatz der Personalressourcen in seinem Kompetenzbereich entscheiden. Er kann beispielsweise durch Verschiebung von Personal oder durch Verschiebung von Fällen eine Entlastung stark belasteter Organisationseinheiten vornehmen. In der Vergangenheit wurde von beiden Möglichkeiten Gebrauch gemacht, indem zum Beispiel personelle Ressourcen temporär in die Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland oder Oberland verschoben worden sind oder die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte Fälle von regionalen Staatsanwaltschaften übernommen hat. Die Verschiebung von Ressourcen, insbesondere die Verschiebung der Staatsanwälte/-innen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten, ist faktisch durch deren fachliche Ausrichtung begrenzt.

Fazit zum Belastungsausgleich

Die Kompetenzen zum Belastungsausgleich sind in der Justiz top-down nachvollziehbar und auch stufengerecht verteilt. Über den formal grössten Spielraum verfügt richtigerweise die Justizleitung. Auf Stufe der drei Produktgruppen sind die Möglichkeiten des Belastungsausgleichs etwas verschieden: Den grössten Spielraum geniesst die Staatsanwaltschaft. Hier lassen sich die Personalressourcen durch den Generalstaatsanwalt relativ frei verschieben. Bei der Zivil- und Strafrichterbarkeit sind die Handlungsspielräume formal ähnlich, allerdings sind die Kompetenzen zum Einsatz der Ressourcen auf Plenum und Geschäftsleitung verteilt und die Richter/-innen sind direkt vom Grosse Rat gewählt. Am kleinsten ist der Spielraum zum Belastungsausgleich bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Einerseits sind Richter/-innen an die Abteilungen des Verwaltungsgerichts gewählt. Andererseits kann das Verwaltungsgericht die Verteilung der Ressourcen der Kommissionen nicht steuern, wie dies beispielsweise bei den regionalen Staatsanwaltschaften oder den Regionalgerichten durch deren Aufsichtsinstanzen möglich ist.

Insgesamt sind die Möglichkeiten zum Belastungsausgleich durchaus vorhanden. Sie könnten vergrössert werden, wenn sich Stellen innerhalb des Stellenplans leichter verschieben lassen würden. Damit könnten temporär entstehende Kapazitäten infolge von Vakanzen leichter eingesetzt werden.

2.5 ZWISCHENFAZIT

Fassen wir die Ergebnisse des Kapitels zusammen ergibt sich folgender Befund:

- *Konzeption der Ressourcensteuerung auf Stufe der Gesamtjustiz:* Die Konzeption der Ressourcensteuerung entspricht jener einer Direktion im Kanton Bern. Die Konzeption ist verständlich und gut nachvollziehbar. Die Aufgabenteilung im Budgetprozess zwischen Justizleitung und JGK ist nach anfänglichen Schwierigkeiten nunmehr klar geregelt. Zudem nimmt die JGK ab 2015 für die Justiz keine Aufgaben mehr wahr, womit sich die Frage der Aufgabenteilung zwischen Justiz und JGK nicht mehr stellt. Was bisher fehlt, ist ein einheitliches Konzept der Personalführung. Ferner ist die Justizleitung an den Stellenplan gebunden und kann daher trotz Globalbudget Ressourcen nicht zwischen einzelnen Personalkategorien verschieben. Die Steuerung des Personals wird anders als bei einer „normalen“ Di-

reaktion des Kantons Bern durch die Wahl von Richtern/-innen eingeschränkt. Dieser Aspekt ist allerdings kaum bestritten und geht mit der besonderen Stellung der Justiz einher. Schliesslich lässt sich festhalten, dass die Stabsstelle Ressourcen eine wichtige Position in der Administration der Justizorganisation einnimmt. Wie weit sie diese Position in Zukunft auch stärker hierarchisch wahrnehmen kann oder will, muss die Justizleitung noch entscheiden.

- *Konzeption der Ressourcensteuerung auf Stufe der Produktegruppen:* Die Produktegruppen sind sinnvoll und nachvollziehbar in den Budgetprozess einbezogen. Der Handlungsspielraum beim Personaleinsatz ist bei der Staatsanwaltschaft als sehr hoch und bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit als hoch zu bezeichnen. Durch die Direktwahl der Richter/-innen an die Abteilungen ist der Spielraum beim Verwaltungsgericht vergleichsweise am kleinsten. Die Ressourcenvereinbarungen zwischen der Führung der einzelnen Produktegruppen und ihren Organen lässt letzteren hingegen kaum Spielräume: Die Vereinbarungen haben den Charakter einer Ressourcenzuteilung und der Formulierung von Vorgaben. Sie sind nicht das Ergebnis von Verhandlungen, wie es die Idee des New Public Management erwarten liesse.
- *Führungsinstrumente:* Die analysierten Führungsinstrumente (Stellenplan, Controllingberichte, Führungsgespräche) sind für sich betrachtet alle nachvollziehbar und sinnvoll. Die Arbeit der Führungsorgane (Justizleitung, Stabsstelle Ressourcen, Generalsekretariate usw.) mit den Führungsinstrumenten hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Führungsprozesse sich vereinheitlichen haben. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines gemeinsamen Selbst- und Führungsverständnisses der Justiz. Der Prozess ist aber noch nicht abgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass durch eine Vereinheitlichung der Führungsinstrumente (z.B. einheitliches Controlling) und durch eine einheitlichere Anwendung derselben die Führungsprozesse optimiert werden können.
- *Belastungsausgleich:* Die verschiedenen Organe der Justiz verfügen über nicht unerhebliche Möglichkeiten, einen Belastungsausgleich zwischen den Produktegruppen und innerhalb der Produktegruppen durchzuführen. Insofern sind sie in der Lage, auf unterschiedliche Belastungen innerhalb der Organisationseinheiten zu reagieren.

Während im vorangegangenen Kapitel primär die Konzeption der Führung analysiert worden ist, stellen wir in diesem Kapitel dar, wie sich die Führung in der Umsetzung präsentiert. Basis bilden die persönlichen Interviews mit total 31 Personen der Justizorganisation (eine Liste der Interviewten findet sich im Anhang). Im Zentrum stehen die folgenden Fragen:

- Wie hat die Justizleitung ihre Rolle bisher wahrgenommen? Wie ist die Organisation der Justizleitung zu beurteilen?
- Wie hat der Belastungsausgleich in der Praxis funktioniert?
- Welche Erfahrungen haben sich bei der Personalrekrutierung ergeben?
- Treten in der Praxis Doppelspurigkeiten in den Strukturen und Abläufen zwischen den einzelnen Organen der Justizbehörden auf?
- Wie wird das Verhältnis zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen beurteilt?
- Wie wird die Aufgabenverschiebung zwischen der JGK und der Justizleitung beurteilt?
- Wie beurteilen die Interviewten ihr Arbeitsumfeld und welche Probleme ergeben sich allenfalls bei der Personaldotierung?

3.1 UMSETZUNG DER REFORM AUF STUFE JUSTIZLEITUNG

Die Justizleitung setzt sich aus den Präsidenten des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts sowie dem Generalstaatsanwalt zusammen. Neben diesen drei Personen nimmt der Leiter der Stabsstelle für Ressourcen mit beratender Stimme an den monatlichen Sitzungen der Justizleitung teil.

Die Interviewten schätzen es mehrheitlich, dass die Justiz durch die gemeinsame Justizleitung mit einer Stimme gegenüber dem Parlament und dem Regierungsrat auftreten kann. So beschliesst die Justizleitung gemeinsam das Budget und präsentiert dieses der Justizkommission des Grossen Rates. Der Regierungsrat kommentiert das Budget und die Justizleitung hat danach bei einer Anhörung nochmals die Möglichkeit Stellung zu nehmen.

Die Sichtbarkeit und das Gewicht der Justiz sei durch die Schaffung der Justizleitung gegenüber der Politik gestärkt worden. Auch habe die Justizleitung den Austausch zwischen der Zivil- und Strafrichterbarkeit und dem Verwaltungsgericht begünstigt. Die Organisation der Justizleitung mit den drei Mitgliedern und der beratenden Stimme durch den Leiter der Stabsstelle für Ressourcen wird als sachgerecht empfunden.

Hinsichtlich ihrer Rolle in Bezug auf die Ressourcensteuerung werden die drei Mitglieder in der Justizleitung von Seiten der Befragten primär als Vertreter ihrer jeweiligen Produktgruppe wahrgenommen (was auch den Vorgaben des Gesetzgebers entspricht). Dies wird dadurch unterstrichen, dass es keine gemeinsame Ressourcenplanung gibt, sondern dass die drei Produktgruppen ihr Budget erstellen und dieses durch die Justizleitung zusammengefügt wird. Eine gemeinsame Strategie für die Justiz sei dabei nicht in allen Bereichen erkennbar (am ehesten dort, wo nicht vitale Interessen der Produktgruppen betroffen sind). Auch wird die Sichtbarkeit der Justizleitung und das Wissen über deren strategische Ausrichtung von den untergeordneten Behörden in den Interviews als gering bezeichnet. Kritisiert wird zudem, dass es keinen institutionalisierten Austausch zwischen der Justizleitung als Ganzes und den nachgeordneten Justizbehörden gebe. Der Begriff „Leitung“ könne in der Justiz mit der richterlichen Unabhängigkeit der Gerichtspräsidenten zudem zu Missverständnissen führen, so eine interviewte Person.

Dass Entscheide in der Justizleitung einstimmig getroffen werden müssen, wird von den Interviewpartnern/-innen zwar mehrheitlich als wichtig anerkannt, jedoch sei eine Abkehr vom Status quo bei gegenläufigen Interessen der Produktgruppen damit nur schwer zu erreichen. In der Vergangenheit habe dies dazu geführt, dass wichtige Entscheide vertagt werden mussten. Insgesamt stellten die Partikularinteressen der Produktgruppen und die Erfordernis von einstimmigen Entscheiden eine Herausforderung für eine strategische Führung durch die Justizleitung dar. In zwei Interviews wird zudem angemerkt, dass die Ressourcensteuerung durch die Justizleitung mit der Aneignung von (zusätzlichem) betriebswirtschaftlichem Know-how gestärkt werden könnte.

Die Funktion und Bedeutung der Stabsstelle Ressourcen wird von den Interviewpartnern/-innen unterschiedlich eingeschätzt. Teilweise wird sie als strategische Unterstützung der Justizleitung wahrgenommen, teilweise würden sich die Justizbehörden direkten Support von der Stabsstelle auf operativer Ebene wünschen. Grundsätzlich müsse die Stabsstelle Ressourcen ihre Rolle wohl noch finden beziehungsweise diese klarer kommunizieren. Ersteres sei laut den Interviewpartnern/-innen aber sicher auch auf den kürzlichen Wechsel an der Spitze der Stabsstelle zurückzuführen. Von Seiten der Regionalgerichte wird vermutet, dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Stabsstelle Ressourcen und den Ressourcenverantwortlichen am Obergericht nicht immer klar ist.

3.2 BELASTUNGS AUSGLEICH

Der Belastungsausgleich zwischen und innerhalb der Justizbehörden wird auf verschiedene Arten gehandhabt. Wir unterscheiden zwischen dem Belastungsausgleich zwischen und innerhalb der Produktgruppen sowie dem langfristigen Belastungsausgleich (durch Verschiebung von festen Stellen) und einem kurzfristigen Ausgleich (durch befristete Stellen, durch Aushilfe anderer Einheiten).

3.2.1 BELASTUNGS AUSGLEICH ZWISCHEN DEN PRODUKTEGRUPPEN

Langfristige Perspektive

Die Justizleitung kann im Rahmen des Stellenplans darüber entscheiden, ob Stellen zwischen den Produktgruppen verschoben werden. Beispielsweise wurden bis 1. Januar 2014 insgesamt 9,75 Stellen von der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit an die Staatsanwaltschaft transferiert. Die Interviewpartner/-innen der Staatsanwaltschaft betrachten diese Verschiebung jedoch nicht als ausreichend.

Kurzfristige Perspektive

- Ein temporärer Belastungsausgleich zwischen den Produktgruppen durch Richter/-innen sowie Gerichtsschreiber/-innen ist im Hinblick auf die Unabhängigkeit problematisch (insbesondere zwischen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit als rechtssprechende Behörde und der Staatsanwaltschaft als Verantwortliche Behörde für die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs). So kommt dies bei Richtern/-innen nicht und bei Gerichtsschreibern/-innen nur in seltenen Ausnahmefällen vor. Beim nicht-juristischen Personal wäre ein kurzfristiger Belastungsausgleich zwischen Produktgruppen gut möglich. Jedoch kennen die Interviewten keine Fälle, in denen nicht-juristisches Personal einer Produktgruppe einer anderen Produktgruppe kurzfristig bei einer Überlastung ausgeholfen hätte.
- Einzig aufgrund der Überlastung der regionalen Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland hat die Justizleitung der Staatsanwaltschaft befristet eine vakante 100-Prozent-Stelle bewilligt. Die Stelle wurde zunächst für ein Jahr (Februar 2013–2014) besetzt und konnte auf ein weiteres Jahr verlängert werden. Eine weitere befristete Stelle wurde im April 2013 bei der regionalen Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau geschaffen, die jedoch nicht verlängert wurde.

3.2.2 BELASTUNGS AUSGLEICH INNERHALB DER PRODUKTEGRUPPEN

Langfristige Perspektive

- Der Belastungsausgleich innerhalb der Abteilungen der Staatsanwaltschaft wird durch die leitenden Staatsanwälte/-innen vorgenommen. Für die gesamte Staatsanwaltschaft kann die Generalstaatsanwaltschaft Massnahmen für einen Belastungsausgleich anordnen, sie hat in der Vergangenheit aber aufgrund der hohen Belastung aller Einheiten davon abgesehen. Die prozessrechtlichen Anforderungen limitieren zudem den Belastungsausgleich innerhalb der Staatsanwaltschaft (z.B. wo Pikettdienst erforderlich ist, bei den kleinen regionalisierten Dienststellen der Jugendanwaltschaft). Weiter sei die Möglichkeit zur Verschiebung von Personal zwischen den Einheiten aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Anforderungen begrenzt. Im Kanzleibereich arbeitet beispielsweise die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte eng mit der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben zusammen und übernimmt für diese Aufgaben wie Zeiterfassung, Controlling und Informatik-Support. Aufgrund der knappen Personalressourcen konnte über die geschilderten Mechanismen bisher kein dauerhafter Belastungsausgleich vorgenommen werden.
- In der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit nutzt das Obergericht die Wahl von neuen Richtern/-innen oder Vorsitzenden der Schlichtungsbehörden für einen längerfris-

tigen Personalausgleich zwischen den Einheiten. Durch die vorhandenen Vakanzen seien laut den Interviewpartnern/-innen Versetzungen von aktiven Richtern/-innen von einem Gericht an ein anderes in der Vergangenheit nicht notwendig gewesen. Formal erfolgt die langfristige Verschiebung mittels eines formellen Beschlusses über eine definitive Stellenverschiebung. Eine gewisse Limitierung des Handlungsspielraums für das Obergericht ergebe sich daraus, dass nicht allgemeine erstinstanzliche Richter/-innen gewählt werden, sondern Richter/-innen der Regionalgerichte, des Wirtschaftsstrafgerichtes, des Jugendgerichts usw.¹⁰

- Der Belastungsausgleich innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit werde dadurch erschwert, dass Richter/-innen sowie Gerichtsschreiber/-innen stark an eine Abteilung gebunden seien, was insbesondere der fachlichen und sprachlichen Spezialisierung geschuldet sei. Durch Vakanzen haben sich jedoch beim Verwaltungsgericht bisher immer Möglichkeiten ergeben, zwischen einzelnen Abteilungen auszugleichen. Ferner können Fachbereiche zwischen den Abteilungen verschoben oder es kann Richteraushilfe gemäss Organisationsreglement des Verwaltungsgerichts (OrR VG, Art. 23) geleistet werden. Insgesamt wird der Bedarf für einen Belastungsausgleich innerhalb des Verwaltungsgerichts nicht als zentral erachtet.

Kurzfristige Perspektive

- Ein Belastungsausgleich zwischen den vier regionalen Staatsanwaltschaften ist möglich, aber aufgrund dessen, dass die Belastung derzeit überall hoch ist, für die Praxis nicht relevant. Jedoch wurden bei der regionalen Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland von der Generalstaatsanwaltschaft in eigener Kompetenz 1,6 befristete Stellen (für Assistenz und Kanzlei) geschaffen und der befristeten Staatsanwaltschaft zur Seite gestellt. Die Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte übernimmt (nach Rücksprache mit der Generalstaatsanwaltschaft) regelmässig Fälle von den regionalen Staatsanwaltschaften, was zur Entlastung beiträgt.
- Der Belastungsausgleich innerhalb der vier Regionalgerichte wird dadurch erleichtert, dass dies relativ grosse Einheiten sind (im Vergleich zur Regelung vor 2011). Das Obergericht kann zudem Richterinnen und Richter kurzfristig flexibel in- und zwischen den Regionalgerichten einsetzen. Dies gilt auch für die Vorsitzenden der Schlichtungsbehörden. Die Richterinnen und Richter der kantonal zuständigen, erstinstanzlichen Gerichte sowie die Vorsitzenden der Schlichtungsbehörden sind zudem zur Aushilfe an den Regionalgerichten verpflichtet. Formal erfolgen der kurzfristige Ausgleich über die formelle Einsetzung von ausserordentlichen Richterinnen oder Richter. Auch gab es Fälle, in denen sich verschiedene Schlichtungsbehörden gegenseitig ausgeholfen haben (auf Sekretariatsebene).
- Am Verwaltungsgericht können Gerichtsschreiber/-innen befristet von einer Abteilung an die andere verschoben werden. Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen wird dies in der Praxis aber häufig als nicht sinnvoll erachtet und kommt nur selten vor. Zwar werden Richter/-innen fest an eine Abteilung des Gerichts

¹⁰ Diese Limitierung gilt heute nicht mehr. Die JuKo hat zu Beginn des Jahres 2014 gemeinsam mit der Justizleitung eine Lösung erarbeitet, die es erlaubt, dass neu erstinstanzliche Richter/-innen gewählt werden und bei Bedarf (Unter- und Überlastung) vom Obergericht umgeteilt werden können. Die Lösung erfolgte über die Anpassung des Anforderungsprofils, welches neu für alle erstinstanzlichen Richter/-innen gleich ist.

gewählt, jedoch konnte auch hier in der Vergangenheit befristet über Vakanzen ein Belastungsausgleich vorgenommen werden. Ebenso kann eine Verschiebung von Fachbereichen vorgenommen werden. Die Interviewpartner/-innen weisen darauf hin, dass es beispielsweise problematisch sein kann, wenn Gerichtsschreiber/-innen vom Verwaltungsgericht kurzfristig bei Fällen der Steuerrekurskommission aushelfen (welche in der nächsten Instanz durch das Verwaltungsgericht beurteilt werden können).

Von Seiten der Staatsanwaltschaft wurde kritisch angemerkt, dass ein Belastungsausgleich beim Regionalgericht Berner Jura-Seeland zu einer unerwarteten Mehrbelastung (Interdependenz bei der Anklagevertretung) der regionalen Staatsanwaltschaft geführt habe. Eine bessere Kommunikation und/oder stärkere Koordination durch die Justizleitung könne dazu beitragen, die Planungssicherheit hinsichtlich der Belastung für die Staatsanwaltschaft zu erhöhen.

3.3 PERSONALREKRUTIERUNG

Laut der Mehrheit der Interviewpartner/-innen verläuft die Rekrutierung von Personal durch die Justizbehörden gut. Es sei möglich, offene Stellen in den allermeisten Fällen zu besetzen. Auch können Vakanzen für interne Stellenwechsel genutzt werden.

Die Personalrekrutierung werde dadurch erleichtert, dass den Justizbehörden bei den Richtern/-innen sowie beim juristischen Personal ein ausreichender Pool an qualifizierten Bewerbern/-innen (insbesondere bei Universitätsabgängern) zur Verfügung stehe. Insgesamt werden grössere Schwierigkeiten darin gesehen, qualifiziertes juristisches Personal über einen längeren Zeitraum zu halten, als neues juristisches Personal zu rekrutieren. Einschränkungen werden hingegen bei der Rekrutierung von französischsprachigen beziehungsweise bilingualen Mitarbeitenden (Richter/-innen, Gerichtsschreiber/-innen und Assistenten/-innen, Staatsanwälte/-innen) sowie bei Fachrichtern/-innen gesehen.

Die Rekrutierung von qualifiziertem nicht-juristischem Personal gestalte sich in allen drei Produktgruppen teilweise als schwierig. Gründe dafür liegen primär in einem beobachteten Lohngefälle gegenüber dem Bund, anderen Kantonen sowie der Privatwirtschaft als Arbeitgeber.

Dass die Personalrekrutierung an den erstinstanzlichen Gerichten durch diese selbst vorgenommen wird (mit Ausnahme der Richter/-innen), wird von Seiten der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit als positiv erachtet. Eine mögliche Konkurrenz zwischen den einzelnen Regionalgerichten um geeignetes Personal wird von den Befragten nicht als Problem wahrgenommen.

Die regionalen Staatsanwaltschaften betrachten die Möglichkeit, selbstständig Personal auszuwählen, ebenfalls als positiv. Bei vakanten Staatsanwaltschaften nehmen die regionalen Staatsanwaltschaften eine Vorselektion vor und geben der Generalstaatsanwaltschaft eine Empfehlung ab. Die Generalstaatsanwaltschaft hört die Bewerberinnen und Bewerber dann in einer nächsten Runde nochmals an (gemeinsam mit leitenden Staats-

anwältin/-innen) und entscheidet. Auch dieses Vorgehen habe sich bisher bewährt und die Empfehlungen der regionalen Staatsanwaltschaften seien in der Vergangenheit bei den endgültigen Personalentscheiden berücksichtigt worden.

3.4 DOPPELSPURIGKEITEN

Zentral für die Administration der Justizbehörden sind die Generalsekretariate (am Verwaltungsgericht, am Obergericht) beziehungsweise die Stabsstelle der Generalstaatsanwaltschaft. Die Stabsstelle Ressourcen ist zudem vergleichbar mit einem Generalsekretariat für die Gesamtjustiz, sie ist für die strategischen Belange der Justiz in den Bereichen Personal, Finanzen und Informatik verantwortlich und sorgt zusammen mit den Fachverantwortlichen für Ressourcen der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft für deren Umsetzung. Eine regelmässige Konferenz der Generalsekretäre (GSK) der drei Produktgruppen dient der Vorbereitung der Sitzungen der Justizleitung.¹¹ Weiter bestehen auf Stufe der Regionalgerichte Ressourcenverantwortliche. Vor diesem Hintergrund wurde erfragt, inwiefern Doppelspurigkeiten in den Strukturen und Abläufen bei den Justizbehörden gesehen werden. Die Auswertung der Interviews ergab dazu folgende Ergebnisse:

- *Personalführung (HR)*: In diesem Bereich resultierten aus den Interviews drei Hinweise auf mögliche Doppelspurigkeiten: Eine Gruppe von Interviewten vermutet, dass Doppelspurigkeiten erstens im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit bei der Personaladministration auftreten könnten. Als Grund dafür wird auf die dezentrale Personalführung hingewiesen. Die Interviewten im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sehen keine Doppelspurigkeiten. Vielmehr wird von dieser Seite betont, dass im HR-Bereich lokale Kenntnisse von Bedeutung seien und dass für die Regionalgerichte ein grosser Nutzen von den dezentralen Personalverantwortlichen ausgehe. Eine weitere Gruppe von Befragten gibt an, dass im HR-Bereich Doppelspurigkeiten mit dem kantonalen Personalamt bestünden. Dieser Effekt dürfte sich nach der Bereinigung der Aufgaben zwischen Justiz und JGK allerdings stark reduziert haben. Drittens geben Interviewte an, dass eine zentrale Betreuung des Personalwesens durch die Stabsstelle Ressourcen effizienter sein dürfte, als die heutige Struktur. Dies würde allerdings zu Lasten der Autonomie der Regionalgerichte und der Produktgruppen gehen.
- *Rolle der Generalsekretärenkonferenz*: Einige Interviewte weisen darauf hin, dass es zwischen der Justizleitung und der GSK zu Doppelspurigkeiten kommen könne, wenn die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben nicht klar gezogen werde. Die GSK müsse sich auf ihre Beratungsfunktion beschränken und auch darauf achten, dass keine Doppelspurigkeiten im Bereich des Personalwesens mit der Stabsstelle Ressourcen und den Ressourcenstellen der Produktgruppen entstünden.

¹¹ Darüber hinaus hat die GSK teilweise mitgeholfen, Beschlüsse der Justizleitung umzusetzen und sie hat bestimmte administrative Geschäfte abschliessend behandelt, wenn sie nicht von strategischer Bedeutung waren.

- *Zahl der Generalsekretariate:* Einige Interviewte weisen darauf hin, dass die Zahl der Generalsekretariate reduziert und dadurch Doppelspurigkeiten in der Administration reduziert werden könnten.

3.5 VERHÄLTNIS RICHTER/-INNEN, STAATSANWÄLTE/-INNEN SOWIE GERICHTSSCHREIBER/-INNEN RESPEKTIVE ASSISTENTEN/-INNEN

Ein Diskussionspunkt im Rahmen der Aufsichtstätigkeit der Justizkommission über die Justizbehörden betrifft das Verhältnis zwischen Richter- und Gerichtsschreiberstellen, welches als verbesserungswürdig (zu Gunsten der Gerichtsschreiber/-innen) betrachtet wurde. Damit könne einer ständig steigenden Geschäftslast entgegengewirkt werden. In den persönlichen Gesprächen sind wir daher der Frage nachgegangen, wie dies von Seiten der Justizbehörden beurteilt wird.

Von Seiten des Verwaltungsgerichts wird das dortige Verhältnis in den beiden grossen Abteilungen (1 Richter/-in zu 1,8 Gerichtsschreiber/-innen) als ausreichend betrachtet. Mit 1 zu 2,6, wie es in der Abteilung für französischsprachige Geschäfte der Fall ist, sei eine Obergrenze erreicht (im Sinne, dass die Richter/-innen bei den Entscheiden nicht mehr mit der Geschwindigkeit der Gerichtsschreiber/-innen mithalten können). Bei der Steuerrekurskommission könne (nach Aussagen in den Interviews) mit zusätzlichen Gerichtsschreibern/-innen die Verfahrensdauer reduziert werden.

Das Verhältnis zwischen Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen (4 zu 3 bzw. 1 zu 0,75) wird von Teilen der befragten Personen der Staatsanwaltschaft als gut betrachtet. Andere würden eine Änderung zu Gunsten von mehr Assistenten/-innen (bis zu einem 1 zu 1 Verhältnis) befürworten, um Staatsanwälte/-innen von nicht stufengerechten Aufgaben zu entlasten. Bei der Jugendanwaltschaft könnte die Schaffung von juristischen Sekretärinnen zu einer Entlastung der Jugendanwälte/-innen beitragen. Auch die Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben würde einen grösseren Nutzen in einer Aufstockung des juristischen Sekretariats als in einer Erhöhung des Verhältnisses zwischen Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen sehen. Weiter könnte sich die Staatsanwaltschaft die Schaffung von Assistenz-Staatsanwälten/-innen vorstellen.

In der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wird die Zahl der Gerichtsschreiber/-innen im Verhältnis zur Zahl der Richter/-innen eher als zu tief erachtet (das Verhältnis beträgt 2013 0.94 Gerichtsschreiberstellen auf eine Richterstelle). Die Interviewpartner/-innen weisen aber darauf hin, dass die Arbeitsteilung zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen neben einer politischen Frage (Stichwort „Gerichtsschreiber-Justiz“) auch eine Frage der Handhabung durch die Richter/-innen ist. Von Seiten der Regionalgerichte wird kritisiert, dass Stellen von Gerichtsschreibern/-innen nicht einfach in Stellen für nicht-juristisches Personal (und vice versa) umgewandelt werden können.

3.6 QUALITATIVE BEURTEILUNG ARBEITSUMFELD

Wir haben die Interviewten gebeten, eine qualitative Einschätzung der Arbeitszufriedenheit, der Arbeitsbelastung und des Arbeitsumfelds (Arbeitsklima) in ihrer Organisationseinheit vorzunehmen. Das Ergebnis präsentiert sich wie folgt:

Die *Zufriedenheit* der Mitarbeitenden mit ihrer Arbeit wird von den Interviewpartner/-innen mehrheitlich als hoch eingeschätzt. In einigen Einheiten habe sich mit der Justizreform das Arbeitsklima positiv verändert und neu entstandene Behörden (Regionalgerichte, Schlichtungsbehörden) könnten von einem Gefühl der Teamzugehörigkeit der Mitarbeitenden profitieren. Insofern hat die Reform der Justiz die Arbeitszufriedenheit positiv beeinflusst.

Bei der Beurteilung der *Arbeitsbelastung* ergibt sich auf Basis der Interviews das folgende Bild: Die Belastung wird bei der Staatsanwaltschaft als am höchsten, bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit als am vergleichsweise geringsten wahrgenommen. Die Belastung der Zivil- und Straferichtsbarkeit liegt gesamthaft gesehen nach Meinung der Interviewten etwa in der Mitte. Es gilt hier allerdings zu beachten, dass sowohl Unterschiede zwischen nachgeordneten Behörden und Schwankungen über die Zeit bestehen. Beispielsweise stellt die stark wechselnde Auslastung, die aufgrund von kurzen Fristen auch von Tag zu Tag sehr unterschiedlich sein kann, für das kantonale Zwangsmassnahmengericht eine grosse Herausforderung dar. Wenn wir die einzelnen Organisationseinheiten betrachten, so sind nach Aussagen in den Interviews vergleichsweise hohe Arbeitsbelastungen bei den regionalen Staatsanwaltschaften, bei der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben, beim Wirtschaftsstrafgericht sowie bei der französischsprachigen Abteilung des Verwaltungsgerichts zu beobachten.

Dort wo die Arbeitsbelastung und der Erledigungsdruck als hoch wahrgenommen werden wird die Beurteilung des *Arbeitsumfelds* durch die Mitarbeitenden kritisch eingeschätzt. So würde eine andauernd hohe Belastung und viele Überstunden zu Ermüdung, Unzufriedenheit und Resignation der Mitarbeitenden führen. Auch seien Ausfälle und Krankheiten infolge der hohen Belastung zu beobachten. Ein überdurchschnittliches Ansteigen der Personalfuktuation aufgrund der hohen Belastung wird bisher weniger wahrgenommen.

Folgende für die einzelnen Produktgruppen spezifischen Aussagen können aus den Interviews ergänzt werden:

- *Staatsanwaltschaft*: Die hohe Führungsspanne bei der Staatsanwaltschaft führt laut einigen Interviewpartner/-innen dazu, dass zu wenig Zeit für die Wahrnehmung der Führungsaufgaben zur Verfügung steht, was sich ebenfalls negativ auf das Arbeitsumfeld auswirkt. Von Seiten der Staatsanwaltschaft wird zudem auf eine Personalbefragung aus den Jahren 2009 und 2011 verwiesen. Während 2009 53 Prozent der Befragten angaben, mit ihrer Arbeitssituation insgesamt zufrieden zu sein, lag dieser Wert im Jahr 2011 nur noch bei 36 Prozent. Auch die zur Verfügung stehende Zeit für die Erledigung der Aufgaben wird bei der Staatsanwaltschaft 2011 deutlich kritischer betrachtet als zwei Jahre zuvor. Dort wo zusätzliche Stel-

len geschaffen werden konnten, hat sich dies laut den Interviewten der Staatsanwaltschaft direkt positiv auf das Arbeitsklima ausgewirkt.

- *Zivil- und Strafgerichtsbarkeit:* Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wird darauf hingewiesen, dass bei den Mitarbeitenden teilweise hohe Erwartungen an eine Verbesserung des Arbeitsumfelds durch die Reform vorlagen, die in den Jahren nach Inkrafttreten des GSOG etwas gedämpft worden sind. Auch wird die Gefahr gesehen, dass Ausfälle von Mitarbeitenden sich schnell direkt negativ auf die Arbeitszufriedenheit auswirken können.

3.7 WEITERE PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DER PERSONALDOTIERUNG

Der vorliegende Abschnitt geht über die Umsetzung hinaus und soll zusammenfassend aufzeigen, welche Aspekte in den Interviews als (weitere) Probleme im Zusammenhang mit der personellen Dotierung der Justizbehörden identifiziert worden sind:

- Wenn eine Einheit kurzfristig Personal abbauen soll, weil die Belastung tief ist, fehlt die Gewissheit, dass bei einer zunehmenden Belastung Stellen wieder aufgebaut werden können. Dies könne dazu führen, dass man trotz geringer Belastung auf Stellenprozenten „sitzen bleibe“.
- Es ist gemäss Interviews schwierig einzuschätzen, welche Auswirkungen die neue Gesetzgebung des Bundes auf die Fallzahlen hat. Ein teilweise erwarteter Ansturm durch die neue Regelung zum gemeinsamen Sorgerecht per 1. Juli 2014 ist bei den Regionalgerichten jedoch nicht eingetreten (das gemeinsame Sorgerecht ist gemäss der neuen Bestimmung der Regelfall; es wurde erwartet, dass Väter aufgrund dieser Bestimmung vermehrt den Rechtsweg beschreiten würden).
- Die neue Strafprozessordnung (StPO) hat zu einer zusätzlichen Belastung für die Staatsanwaltschaft geführt (z.B. über kompliziertere Verfahren, aufwändigere Beweiserhebung, mehr Gerichtsauftritte).
- Nachgeordnete Dienststellen sehen keinen oder zu wenig Verhandlungsspielraum bei den Ressourcenvereinbarungen (zu Budget, Stellenplan, Leistungszielen).
- NPM und Produktgruppen spielen für die Steuerung faktisch eine geringe Rolle.
- Nachgeordnete Dienststellen haben wenig Flexibilität bei der Ausschöpfung des Stellenplans (bspw. können Gerichtsschreiberstellen nicht in Stellen für nicht-juristisches Personal umgewandelt werden).
- Die zeitliche Beschränkung von Präsidien kann negative Auswirkungen auf die Professionalisierung der Leitung haben.

3.8 FAZIT ZUR UMSETZUNG DER REFORM AUF BASIS DER INTERVIEWS

Auf Basis der Interviews lassen sich die Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung Justizreform wie folgt zusammenfassen:

- *Justizleitung:* Die Schaffung der Justizleitung hat gemäss Interviews zu einer erhöhten Sichtbarkeit der Justiz gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit geführt. Sie könnte sich allerdings noch etwas stärker als eigenständiges Gremium positionieren und die strategischen Aufgaben stärker wahrnehmen. Die Stabsstelle für Ressourcen muss ihre Rolle noch stärker finden.
- *Belastungsausgleich:* Ein Belastungsausgleich zwischen den Produktgruppen und innerhalb der Produktgruppen findet sowohl kurz- als auch langfristig statt. Die entsprechenden Möglichkeiten werden insbesondere auch innerhalb der Produktgruppen angewendet. Allerdings werden ihnen durch die inhaltlichen Unterschiede bei den verschiedenen Organen der Justiz Grenzen gesetzt. Ebenso muss festgehalten werden, dass bei knappen Ressourcen die einzelnen Organisationseinheiten zurückhaltend sind, Ressourcen im Rahmen des Belastungsausgleichs abzugeben.
- *Personalrekrutierung:* Die Personalrekrutierung beim juristischen Personal verursacht gemäss Interviews keine grossen Schwierigkeiten. Hingegen hat die Justiz mitunter Mühe, Personal langfristig zu halten. Wegen den vergleichsweise tiefen Löhnen gibt es bei bestimmten Personalgruppen da und dort Schwierigkeiten bei der Rekrutierung. Insgesamt bestätigen aber die Interviews die Ergebnisse aus der Datenanalyse, wonach die offenen Stellen auch tatsächlich ohne grossen Verzug besetzt werden können.
- *Doppelspurigkeiten:* Die Interviewten sind sich insgesamt nicht immer einig, ob Doppelspurigkeiten bestehen und wie gravierend diese sind. Thematisiert wird die Frage, ob Personalführung dezentral oder zentral geführt werden soll oder nicht. Hier stehen sich Effizienzüberlegungen (spricht eher für eine zentrale Führung) und hohe regionale Autonomie (eher dezentrale Lösung) gegenüber. Gemäss den Interviews ist zudem ein Augenmerk auf die Arbeitsteilung zwischen den Generalsekretariaten untereinander sowie der Generalsekretariatskonferenz und der Justizleitung zu legen, um (potenzielle) Doppelspurigkeiten zu erkennen und zu vermeiden.
- *Verhältnis zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen, Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen:* Das Verhältnis ist aus Sicht der Interviewten bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit 1 zu 1,8 Stellen angemessen, bei der französischsprachigen Abteilung aber zu hoch. Bei der Staatsanwaltschaft wird das Verhältnis zwischen Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen mit 1 zu 0,75 als zu tief erachtet. Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit gibt die Mehrheit der Befragten an, sie würden über zu wenig Gerichtsschreiber/-innen verfügen.
- *Arbeitsumfeld:* Die Arbeitszufriedenheit hat sich nach Meinung der Mehrheit der Befragten erhöht, es sei eine positives Teamgefühl entstanden. Die Arbeitsbelastung wird bei der Staatsanwaltschaft vergleichsweise am höchsten, bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit vergleichsweise am tiefsten beurteilt. Diese qualitative Einschätzung deckt sich gut mit der Analyse der quantitativen Daten. Eine verstärkte Personalfluktuaton konnten die Interviewten nicht beobachten.

Zur Personalausstattung wurden Planungsdaten, Soll-Vorgaben gemäss Stellenplan und die effektive Ausstattung mit Personal analysiert. Dies stellte die Basis dar, um den Output (Geschäftslast) zu analysieren und diesen mit der Personalausstattung zu vergleichen. Die dabei zu beantwortenden Fragestellungen lauteten wie folgt:

- Welche Planungsdaten wurden bei der Vorbereitung der Justizreform erarbeitet? Wie präsentieren sich diese im Vergleich zu den Soll-Grössen gemäss Stellenplan?
- Wie präsentiert sich der Stellenetat der Justizbehörden nach Funktionen, Behörden und Aufgaben? Wie hat sich der Stellenetat seit 2011 verändert?
- Wie präsentiert sich die effektive personelle Dotierung der Justizbehörden und wie hat sich dieser verändert seit 2011?
- Wie präsentieren sich die Überstunden in den einzelnen Teilen der Justiz? Wie haben sich die Überstunden entwickelt?
- Wie präsentiert sich die Geschäftslast der Justizbehörden? Wo gab es in der Vergangenheit Veränderungen? Wo sind in Zukunft Veränderungen zu erwarten?
- Welche Aufgaben sind im Zuge der Reform bei der Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion (JGK) weggefallen, welche fallen neu in den Bereich der Justizbehörden? Sind neue Aufgaben bei der JGK entstanden?

Einige Fragen, welche im Vorfeld der Evaluation formuliert worden sind, konnten nicht beantwortet werden. So etwa erlaubten es die Daten nicht, den administrativen Overhead exakt zu ermitteln, weil dazu eine Aufteilung der Führungsaufgaben von Richterinnen und Richter respektive Staatsanwältinnen und Staatsanwälten notwendig gewesen wäre. Die dazu notwendigen Daten liegen in der notwendigen Form nicht vor. Eine Analyse der Fluktuationsraten und Daten zu Krankheitsfällen erwies sich nach Analyse der vorhandenen Daten als nicht sinnvoll: Zwar liegen Daten dazu vor, sie sind allerdings in so allgemeiner Form vorhanden, dass Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Reform nicht möglich sind.

Zur Analyse der Personaldotation und der Belastung der Justizbehörden des Kantons standen vier Gruppen von Daten zur Verfügung: Daten zum Personalbestand (Prognosen vor der Reform, Stellenplan und Ist-Werte), Daten zur Überzeit der Beschäftigten in der Justiz, Daten zur Geschäftslast und zu den Verfahrensdauern. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die ausgewerteten Daten und die entsprechenden Quellen. Die Daten zum Personalbestand und zu den Überzeiten wurden zunächst auf Basis des Zeiterfassungssystems erstellt und den Vertreterinnen und Vertretern der drei Produktgruppen präsentiert. Anschliessend wurden die Daten durch die Produktgruppen

plausibilisiert und ein korrigierter Datensatz erstellt, der in den folgenden Ausführungen verwendet worden ist.¹²

D 4.1: Ausgewertete Daten und Datenquellen

Ausgewertete Daten	Datenquellen
Personalbestand	<ul style="list-style-type: none"> - Prognosen des Stellenplans für die Staatsanwaltschaft gemäss dem Bericht TC Team Consult 2007 - Dotationsplanung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (auf Basis des Berichts TC Team Consult 2008 zur Personaldotation; diese Quelle wurde für die Berechnung der Dotierung letztendlich nicht verwendet; vgl. dazu Abschnitt 4.1) - Stellenpläne der Justizbehörden für 2011 bis 2013 - Anstellungsgrade aller Beschäftigten für 2011 bis 2013 auf Basis des Zeiterfassungssystems „Time“ (Stichtag: 31.12. des jeweiligen Jahres)
Überzeiten	<ul style="list-style-type: none"> - Gleitarbeitszeit, Ferienrestguthaben und Langzeitkontobestand 2011 bis 2013 auf Basis Zeiterfassungssystem „Time“ (Stichtag: 31.12. des jeweiligen Jahres)
Geschäftslast	<ul style="list-style-type: none"> - Fallzahlen auf Basis der Tätigkeitsberichte 2011 bis 2013 - Personaldotation 2011 bis 2013 auf Basis des Zeiterfassungssystems „Time“ (Stichtag: 31.12. des jeweiligen Jahres) - Zivil- und Strafgesetzbarkeit: spezifische Fallzahlen pro Richter/-in gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors
Verfahrensdauer	<ul style="list-style-type: none"> - Daten aus den Tätigkeitsberichten 2011 bis 2013

Wir stellen die Ergebnisse zu den Fragestellungen in vier Abschnitten vor. Dabei sei auf die Schwierigkeiten bei der Messung der Arbeitsbelastung verwiesen. Die von uns verwendeten vier Indikatoren zur Beurteilung der Arbeitsbelastung gemäss obiger Tabelle weisen jeweils spezifische Mängeln auf (so etwa sagt die Zahl der Fälle nichts aus über den Aufwand, der mit den Fällen verbunden ist). Wir haben daher die Daten zu den vier Indikatoren jeweils in einem gesonderten Abschnitt dargestellt und weisen in den Kapiteln jeweils auf methodische Probleme hin. Im Zwischenfazit werden die Ergebnisse gesamthaft gewürdigt unter Einbezug der methodischen Schwierigkeiten.

4.1 PERSONALBESTAND: PLANUNG, SOLL- UND IST-BESTAND

Mit einer ersten Gruppe von Daten kann einerseits der Entwicklung des Personalbestands im Vergleich zur Planung nachgegangen werden und die Daten lassen andererseits einen Vergleich des Stellenplans (Soll-Bestand) mit dem effektiven Personalbestand (Ist) zu. Aufgrund der Unterlagen können auch die Verschiebungen zwischen den Einheiten der Justiz beschrieben werden.

¹² Die Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ können aus verschiedenen Gründen von den tatsächlichen Werten abweichen. Gründe dafür sind primär die Art und Weise, wie Personaldaten in „Time“ per Ende Jahr ausgewiesen werden.

Vergleich der Personalplanung im Vorfeld der Umstellung mit dem Stellenplan ab 2011

Um auf die möglichen Auswirkungen auf die Personaldotierung infolge der Justizreform zu reagieren, haben die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (ZSG) sowie die Staatsanwaltschaft (StA) im Vorfeld unabhängig voneinander eine Prognose der erforderlichen Personaldotierung für das Jahr 2010 erstellen lassen.¹³ Bevor wir die Prognosen mit den Soll-Werten vergleichen, möchten wir kurz auf die Entstehung der Planungswerte eingehen:

- Im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wurde zwar eine Prognose des Personalbedarfs durch die Firma TC Team Consult erstellt. Allerdings wurden deren Ergebnisse nicht für die Berechnung der Planstellen verwendet. Vielmehr wurde für die Dotationsplanung eine Berechnung verwendet, die durch das Obergericht selbst 2009 durchgeführt worden ist und in dieser Form in den Vortrag des Regierungsrates eingeflossen ist.¹⁴ Grund für die Neuberechnung der Prognosen durch das Obergericht war offenbar der Umstand, dass wesentliche Teile im Bericht von TC Team Consult nicht enthalten waren (z.B. die Führungsaufgaben, aber auch Bereiche wie das Jugendgericht, die Schlichtungsbehörden und die Rechtsberatung wurden offenbar nicht adressiert). Die Differenz zwischen den Neuberechnungen des Obergerichts und dem Bericht von TC Team Consult betrug maximal 34 Stellen.¹⁵
- Die Plan-Werte für die Staatsanwaltschaft wurden direkt aus dem Bericht der Firma TC Team Consult übernommen und sind unverändert in den Vortrag des Regierungsrates zur Justizreform eingeflossen.¹⁶ Allerdings sind diese gemäss Aussagen in den Interviews in zweierlei Hinsicht mit Fehlern behaftet: Die Basis für die Berechnung sei vergleichsweise alt und beruhte auf Daten von 2003 bis 2006. Die Aufwendungen für die Bearbeitung der Strafbefehle gemäss neuer Strafprozessordnung und die Zahl der Untersuchungen seien unterschätzt worden. Umgekehrt habe man die Zahl der Auftritte vor Gericht überschätzt. Einschneidend seien aber auch die Aufwendungen für die zentralen Dienste (Finanzen, Informatik, Personal und Führungsaufgaben der Generalstaatsanwaltschaft und der regionalen sowie kantonalen Staatsanwaltschaften), die in den Prognosen nicht oder zu niedrig berücksichtigt worden seien.
- Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit (VGer) wurden keine besonderen Berechnungen zum Personalbedarf im Zusammenhang mit der Reorganisation 2011 angestellt. Hingegen wurde im Zusammenhang mit der Einführung des doppelten

¹³ Die Firma TC Team Consult hat für den Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie für den Bereich der Staatsanwaltschaft Prognosen für den Personalbestand berechnet.

¹⁴ Obergericht des Kantons Bern (2009): Aktuelle Dotation (inkl. AT StGB-Stellen und Entlastungsmassnahmen) und künftiger Stellenplan mit Gehaltseinreihung, Dokumente vom 11.3.2009 und vom 25.5.2009; Obergericht des Kantons Bern (2009): Personaldotation der künftigen Gerichtsbarkeit, Begründung für die Entwicklung der Projektzahlen, Dokument vom 4.3.2009.

¹⁵ Obergericht des Kantons Bern (2009): Personaldotation der künftigen Gerichtsbarkeit, Begründung für die Entwicklung der Projektzahlen, S. 5; Obergericht des Kantons Bern (2014): Grundlagenpapier zur Bestimmung der adäquaten Zahl von Richterinnen, Richtern und Mitarbeitenden in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit des Kantons Bern, S. 11.

¹⁶ TC Team Consult (2007): Parquet 2010, Abschlussbericht für die Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion, September 2007; TC Team Consult (2010): Parquet 2010 Abschlussbericht 2008/2009.

Instandenzugs infolge der Reform der Bundesrechtspflege 2009 eine Prognose bezüglich des Mehraufwands vorgenommen. Der Gesetzgeber ging dabei von einem Anstieg der verwaltungsrechtlichen Fälle um 15 Prozent aus.¹⁷ Die effektiven Zahlen für die Jahre 2009 bis 2013 liegen aber über diesen Werten.

In Darstellung D 4.2 sind die Prognosen für das Jahr 2010 in der Rubrik „Plan“ aufgeführt und werden dem Stellenplan 2011 gegenübergestellt.

D 4.2: Personaldotierung: Prognose und Entwicklung Stellenplan (Anzahl Vollzeitstellen)

		2010 (Plan)	Diff. zum Soll 2011	2011 Soll	2012 Soll	2013 Soll
ZSG	Richter/-innen	99,5	2*	101,5	103	101
	Gerichtsschreiber/-innen	89,5	0,2	89,7	89,6	92,3
	Übriges Personal	143,5	11,1	154,6	152,9	153,2
StA	Staatsanwälte/-innen	71,6	11,5**	83,2	83,2	85,2
	Juristisches Sekretariat	6	2	8	8	8,5
	Assistenten/-innen	49,9	15,5**	65,5	60,8	60,3
	Übriges Personal	49,3	20,9**	70,3	75	82,4
VGer	Richter/-innen			20,2	20,3	20,5
	Gerichtsschreiber/-innen			43,5	43,6	43,6
	Übriges Personal			14,6	14,3	14,3

Quellen: Stellenpläne 2011 bis 2013; TC Team Consult (2007): Parquet 2010, Abschlussbericht für die Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion; Dotationsplanung des Gerichtsinspektors.

Bemerkung: Praktikanten/-innen, Lernende und Reinigungspersonal sind in den Daten nicht enthalten, die Rubrik „Juristisches Sekretariat“ enthält auch Revisionsstellen.

Legende: * = kann durch die Schaffung des Jugendgerichts erklärt werden; ** = kann durch die Schaffung der Jugendanwaltschaft sowie durch methodische Schwierigkeiten bei der Zuteilung einzelner Stellen erklärt werden.

Vergleichen wir die Planwerte mit den Sollwerten, so lassen sich zwar Differenzen erkennen. Die grössten Differenzen sind aber auf methodische Aspekte zurückzuführen (mit einem Stern gekennzeichnete) und lassen sich wie folgt erklären:

- Die bei der Zivil- und Straferichtbarkeit angegebenen zusätzlichen zwei Stellen von Richtern/-innen sind durch die Schaffung des Jugendgerichts erklärbar (die Personaldotierung des Jugendgerichts wurde im Bericht von TC Team Consult 2008 sowie in der Nachevaluation noch nicht berücksichtigt). Die 11,1 zusätzlichen Stellen beim übrigen Personal erklären sich im Wesentlichen durch die Übernahme von Hausdienststellen von den Regierungsstatthalterämtern und der Aufstockung der Mitarbeitenden für die Jugendrichterinnen.
- Die Differenzen zwischen der Prognose für das Jahr 2010 und dem Stellenplan 2011 bei der Staatsanwaltschaft lassen sich grösstenteils durch die Schaffung der Jugendanwaltschaft erklären (diese wurde im Bericht von TC Team Consult 2007

¹⁷ Tagblatt des Grossen Rates (2008): Beilage I, Ziff. 5.1, S. 38.

noch nicht berücksichtigt). Die Restdifferenz von 0 bis 2 Stellen pro Personalkategorie führen wir auf die Kategorie „Weiteres Personal“ zurück. Diese Kategorie wird im Bericht von TC Team Consult 2007 nicht spezifiziert und enthält neben Praktikanten/-innen und Lernenden unter anderem auch Revisoren/-innen. Daher floss diese Kategorie nicht in unsere Zusammenstellung ein, was die Differenz erklären kann.

Insgesamt kann unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen Folgendes festgehalten werden

- Die Planvorgaben aus den oben geschilderten Grundlagen wurden fast vollständig in die Soll-Stellen übertragen. Allfällige Unter- oder Überdotierungen sind nicht auf eine unangemessene Übertragung der Planwerte in die Sollwerte zurückzuführen. Hingegen trifft es zu, dass die Planwerte der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit auf aktuelleren Daten beruhen als jene der Staatsanwaltschaft und dass die Führungsaufgaben bei den Planwerten der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit stärker berücksichtigt worden sind, als bei der Staatsanwaltschaft. Bei letzteren wurden diese Aufgaben wohl unterschätzt.
- Die Zahl der Stellen gemäss Stellenplan steigt bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie bei der Staatsanwaltschaft an, bleibt bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit aber praktisch konstant. Dies spiegelt den Umstand, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit wenig von der Umstrukturierung von 2011 betroffen war.
- Die Zahlen zeigen weiter eine Verschiebung von Stellen von der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zur Staatsanwaltschaft.

Vergleich der Stellenplanung (Soll) mit dem effektiven Personalbestand (Ist)

Der Vergleich der Soll-Stellen mit der Entwicklung der Ist-Stellen (siehe Darstellung D 4.3) zeigt auf, ob die Stellen auch tatsächlich besetzt werden konnten. Dies ist weitgehend der Fall, wie die Daten zeigen. Die in der Darstellung zu beobachtenden Abweichungen zwischen den Soll- und Ist-Stellen sind auch auf befristete Anstellungen oder auf methodische Ursachen (Stichtagauswertung bei Ist-Werten) sowie die Verschiebung von Stellen zwischen den Produktgruppen zurückzuführen. Stellt man dies in Rechnung, so lässt sich erkennen, dass der Stellenplan gut ausgeschöpft werden konnte und keine gravierenden Rekrutierungsprobleme¹⁸ in den Jahren 2011 bis 2013 aufgetreten sind.

¹⁸ Dies heisst nicht, dass im Einzelnen bei der Besetzung von Stellen mit besonderen Anforderungen nicht Rekrutierungsprobleme auftreten können und aufgetreten sind (vgl. dazu auch Abschnitt 3.3).

D 4.3: Personaldotierung: Entwicklung der Soll- und Ist-Stellen

		2011	2011	2012	2012	2013	2013
		Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
ZSG	Richter/-innen	101,5	102,6	103	101,5	101	100,2
	Gerichtsschreiber/-innen	89,7	87,9	89,6	91,9	92,3	93,7
	Übriges Personal	154,6	150	152,9	145,5	153,2	143,6
StA	Staatsanwälte/-innen	83,2	83,7	83,2	86,3	85,2	86,4
	Juristisches Sekretariat	8	7,3	8	8,5	8,5	8,3
	Assistenten/-innen	57,9	58,3	57,9	58,9	58,4	57,6
	Übriges Personal	77,9	82,8	77,9	86	84,3	94,7
VGer	Richter/-innen	20,2	20,2	20,2	20,3	20,5	20,5
	Gerichtsschreiber/-innen	43,5	41,7	43,6	41,8	43,6	42,2
	Übriges Personal	14,6	12,3	14,3	12,8	14,3	13

Quellen: Stellenpläne 2011 bis 2013 sowie Zeiterfassungssystem „Time“. Bemerkung: Praktikanten/-innen, Lernende und Reinigungspersonal sind in den Daten nicht enthalten, die Rubrik „Juristisches Sekretariat“ enthält auch Revisionsstellen.

Verschiebung Personalstellen von der Zivil- und Straferichtsbarkeit zur Staatsanwaltschaft

Im ersten Jahr nach dem Start der neuen Justizorganisation wurden Verschiebungen von Personalstellen beschlossen. Der Staatsanwaltschaft wurden im Februar 2012 von der Zivil- und Straferichtsbarkeit drei Richterstellen und 6,75 Stellen zugehöriges Personal in Aussicht gestellt. Hintergrund waren die Eingänge im Bereich der Strafabteilung, die unter den Planwerten blieben. Die Stellenverschiebung der Richterstellen erfolgte gestaffelt 2012, 2013 und Anfang 2014. Die übrigen Stellen wurden in zwei Etappen per 1. Januar 2014 übertragen. Neben den oben aufgeführten Vollzeitstellen hat die Staatsanwaltschaft im Zeitraum von 2011 bis 2013 7,5 befristete nicht-juristische Vollzeitstellen und 0,5 befristete Staatsanwaltschaftsstellen geschaffen. Des Weiteren wurde der Staatsanwaltschaft eine auf ein Jahr befristete Stelle von der Justizleitung abgetreten. Die detaillierten Angaben zur Stellenverschiebung finden sich im Anhang.

Gemäss den Berechnungen der Staatsanwaltschaft ist die geschilderte Verschiebung der Stellen noch nicht ausreichend. Die Staatsanwaltschaft geht davon aus, dass in ihrem Bereich ein zusätzlicher Stellenbedarf von 15,3 Stellen besteht. Nicht mitinbegriffen sind darin die von der Justizleitung unter Vorbehalt der Budgetgenehmigung des Grossen Rates bereits genehmigten 3,3 Stellen und die bis zum Ergebnis der Personalevaluation sistierten 6,25 Stellen. Die Aufteilung der Stellenbegehren ist im Anhang. aufgeführt.

Verschiebung Aufgaben und Personalstellen bei der Justizdirektion

Mit der Umsetzung der Justizreform ging eine Reihe von administrativen Aufgaben von der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) und insbesondere vom Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA, Ressourcenamt der JGK) an die Organe der Justiz über. Gleichzeitig wurden auch Ressourcen verschoben. Im Bericht der Firma TC Team Consult 2008 wurden in einem hohen Detaillierungsgrad Vorschläge für die Verteilung der administrativen Aufgaben im Personalbereich innerhalb der Justiz erar-

beitet. Namentlich wurden die Aufgaben der Justizleitung, der Ressourcenverantwortlichen der drei Produktgruppen sowie der Stabsstelle Ressourcen umschrieben.¹⁹ Der Bericht enthält aber keine Angaben zu der Verschiebung der notwendigen Ressourcen von der JGK zur Justiz. Ebenso macht der Bericht keine Aussagen über die übrigen administrativen Aufgaben im Bereich Finanzen oder Informatik.

Daten zur Veränderung des administrativen Aufwands und zur Verschiebung von Personal vom ABA zur Justiz sind hingegen der Antwort auf die Interpellation Leuenberger vom September 2010 zu entnehmen.²⁰ Darin wird ausgeführt, welche Aufgaben nach 2011 bei der JGK wegfallen. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht, welche Aufgaben die JGK vor und nach 2011 für die Justiz erbracht hat.

D 4.4: Verschiebung Aufgaben von der JGK an die Justiz

Aufgaben	Zugewiesene Stellenprozent vor 2011	Stellenprozent, die nach 2011 wegfallen
a) Finanz- und Rechnungswesen (Oberaufsicht gesamte JGK und Justiz, inkl. Laufende Rechnung, Investitionsrechnung, Budget, Jahresabschluss)	270	
b) Bussen- und Geldstrafeninkasso für die Gerichtskreise und Untersuchungsrichterämter	500	
c) Personalkostenplanung für die gesamte JGK und Justiz	50	
d) Logistische Belange (Umzüge, Mobiliarbeschaffung) für die gesamte JGK und Justiz		
e) Sicherstellung der Telefonie in der JGK und der Justiz	5	
f) „Time“-Oberaufsicht	20	20
g) Betrieb der gesamten EDV-Infrastruktur der JGK und der Justiz	375	
h) Abrechnungen Enteignungsschätzungskommissionen	<1	<1
i) Kostenerlassgesuche für den Gerichtsbezirk	50	50
k) Abrechnungen Kreisärzte	<1	<1
l) Statistiken Mietämter zuhanden des Bundesamtes für Wohnungswesen	<1	<1
m) Koordinationsstelle Strafregister	400	400
Total	Ca. 1'673	Ca. 473

Quelle: Beantwortung der Interpellation Leuenberger vom 3.11.2010, Vorstoss Nr. 130-2010.

¹⁹ TC Team Consult, (2008): Justizleitung Bern, Vorschläge zur zukünftigen Aufgabenverteilung im Bereich Personaladministration, Bericht November 2008.

²⁰ Kanton Bern, Parlamentarische Vorstösse, Vorstoss Nr. 130-2010: Stellenbedarf in der JGK im Hinblick auf die Umsetzung der Justizreform vom 6.9.2010; Antwort des Regierungsrates vom 3.11.2010.

Gemäss Ausführung zur Interpellation Leuenberger wurden 2011 4,5 Stellen von der JGK an die Justiz transferiert. Im folgenden Jahr 2012 wurde eine Informatikstelle für die Betreuung der Informatiklösung der Justiz sowie eine halbe Controllingstelle für die Bearbeitung von Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplanung von der JGK an die Justiz verschoben. 2013 wurde beschlossen, dass die Informatik-Grundversorgung vollständig an die Justiz übergehen soll. Dafür wurden fünf Stellen veranschlagt, die aber nicht vom ABA abgetreten werden konnten.²¹ Die entsprechenden Stellen wurden im Folgenden durch den Grossen Rat bewilligt.

Die JGK hat 2014 der Justizleitung vorgeschlagen, dass per 2014 auch die Aufgaben im Rechnungswesen (Positionen a) und b) gemäss Darstellung D 4.4) vollständig an die Justiz übergehen sollen. Für 2014 wurde dafür ein Transfer von 6,7 Stellen vorgesehen. Die Differenz zu den Zahlen aus Darstellung D 4.4 von 100 Stellenprozenten wurde mit dem Wegfallen bestimmter Aufgaben nach der Reform begründet (entfallen der Fälle des Migrationsdienstes, Reduktion des Abklärungsaufwands). Mit diesem Schritt sind alle administrativen Aufgaben vollständig von der JGK an die Justiz übergegangen.

D 4.5: Stellentransfer von der JGK an die Justiz

Jahr	Transferierte oder zu transferierende Stellen	Betroffene Bereiche
2011	4,5	Koordinationsstelle Strafregister, „Time“-Oberaufsicht, Kostenerlassgesuche
2012	1,5	ICT und Controlling
2014	5	ICT-Grundversorgung
2015	6,7	Rechnungswesen, Busseninkasso
Total	17,7	

Quelle: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (2013): Rahmenvertrag über die Dienstleistungen für die Justiz, Schreiben an die Justizleitung.

Legende: ICT = Informatik- und Kommunikationstechnik.

Die Transfers werden gemäss den von uns geführten Interviews als nicht ausreichend bezeichnet. Eine Überprüfung der quantitativen Daten ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Hingegen kann vier Schwierigkeiten beim Transfer der Stellen von der JGK an die Justiz hingewiesen werden:

- Der Aufwand für die Übernahme der obengenannten Aufgaben durch die Justiz dürfte anfänglich höher gewesen sein: Wissen musste aufgebaut, Personen eingestellt und geschult werden. Dies hat sicherlich zu einer Mehrbelastung der Administration geführt.
- Es gibt zudem gute Gründe dafür, dass der Aufwand für die Übernahme der Aufgaben auch dauerhaft höher ist, als wenn die Aufgaben bei der JGK verblieben wären. Es können Skalenerträge angeführt werden, die bei der JGK anfallen, da

²¹ Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (2013): Rahmenvertrag über die Dienstleistungen für die Justiz, Schreiben an die Justizleitung.

die gleichen Aufgaben nicht nur für die Justiz, sondern auch für die anderen Dienststellen der JGK zu erbringen sind. Das bedeutet auch, dass ein Transfer der Ressourcen von der JGK an die Justiz letztere nicht automatisch mit ausreichend Ressourcen ausstattet.

- In verschiedenen Gesprächen wird betont, dass die JGK respektive das ABA seit 2011 personell knapp ausgestattet waren, sodass der Transfer von Aufgaben namentlich im Bereich der Informatik nicht automatisch mit einem Transfer der entsprechenden Stellen einherging. Dies wird im Schreiben der JGK vom April 2013 auch explizit für den Bereich Informatik so ausgeführt, wobei die Informatik-Stellen vom Parlament zusätzlich gesprochen worden sind.
- Es besteht schliesslich auch eine unterschiedliche Erwartung bei der Service-Qualität. Namentlich was die Informatik angeht, wünschen sich die Organe der Justiz eine höhere Service-Qualität als sie bisher durch die JGK erbracht worden ist, was zu höheren Aufwendungen führt.

Fazit zum Vergleich der Planungsgrössen, Soll-Grössen und des Ist-Bestands

Aus der Analyse der präsentierten Daten in diesem Abschnitt lässt sich Folgendes festhalten:

- Die in den Prognosen festgelegten Personalwerte konnten realisiert werden. Die Justiz wurde somit mit dem Personalbestand ausgestattet, wie er in der Planung der Reform vorgesehen war. Die Reform wurde diesbezüglich konsequent umgesetzt.
- Die den Prognosen zugrunde liegenden Daten dürften aber Unterschiede ausweisen: Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit hat das Obergericht die ursprünglich vom externen Gutachter erstellten Berechnungen angepasst. Bei der Staatsanwaltschaft wurde bei den Prognosen vergleichsweise alte Daten verwendet und der Umfang der Führungsaufgaben unterschätzt.
- Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden bei der Justizreform keine Planungs-werte erstellt: Allerdings wirken sich nach Ansicht der Interviewten die 2009 bei der Einführung des doppelten Instanzenzugs gemachten zu tiefen Prognosen heute negativ aus.
- Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie bei der Staatsanwaltschaft stieg der Sollbestand seit 2011 leicht an. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit bleibt der Sollbestand konstant.
- Ein Vergleich der Soll- mit den Ist-Werten beim Personalbestand zeigt, dass keine grossen Rekrutierungsprobleme vorhanden sind. Die Abweichungen von Soll- und Ist-Werten haben meist methodische Ursachen.
- Es gab eine Verschiebung von Stellen von der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit hin zur Staatsanwaltschaft.
- Der Transfer von Stellen von der JGK an die Organe der Justiz ist erfolgt. Mit dem Stellentransfer wurden auch alle administrativen Aufgaben übertragen. Aufgrund verschiedener Faktoren (Skaleneffekte, geforderte Servicequalität, Personalknapp-

heit der JGK) muss angenommen werden, dass der Stellentransfer nicht ausreicht, um die transferierten Aufgaben zu bewältigen. Allerdings kann die Evaluation nicht beziffern, in welchem Umfang zusätzliche Ressourcen notwendig sind.

4.2 ARBEITSBELASTUNG DER JUSTIZ NACH ÜBERSTUNDEN

Die Zahl der Überstunden der Beschäftigten in der Justiz wurde als Indikator herangezogen, um die Arbeitsbelastung zu beschreiben.²² Damit wurde die Absicht verbunden, die Angemessenheit der Personaldotierung zu prüfen. Allerdings ist die Verwendung der Überstunden als Indikator für die Arbeitsbelastung nicht einfach. Wir gehen daher zu Beginn des Abschnitts auf einige methodische Aspekte ein und schildern anschliessend die Ergebnisse der Analyse.

4.2.1 METHODISCHES VORGEHEN

Die Überstunden lassen sich auf verschiedene Arten auswerten. Wir haben drei Auswertungsvarianten realisiert, wobei der dritten Variante die grösste Aussagekraft zukommt. Wir stellen die Varianten kurz vor.

Variante 1: Analyse der Überstunden (Gleitzeitkonto)

Die Variante 1 besteht darin, den Saldo des Gleitzeitkontos, welcher die Überstunden anzeigt, per Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres zu betrachten. Allerdings sind diese Daten nur begrenzt aussagekräftig. Grund dafür ist der Umstand, dass Überzeiten oftmals abgebaut werden und die dadurch nicht bezogenen Ferien auf das nächste Jahr oder das Langzeitkonto übertragen werden. Ferner sind die Auszahlungen von Überstunden zu berücksichtigen. Wir stellen die Ergebnisse dieser Variante deshalb sehr kurz dar, weil deren Aussagekraft nur im Kontext mit der Variante 3 beurteilt werden kann.

Variante 2: Auswertung des Ampelsystems

Die Entwicklung der Überstunden gibt noch keine Auskunft über die Belastung an sich. Daher haben wir in einem zweiten Schritt das Ampelsystem ausgewertet, welches mit den Überstunden verknüpft ist und das im Personalbereich des Kantons Bern implementiert ist.²³ Das Ampelsystem teilt die Belastung der Mitarbeitenden in grün, gelb und rot ein, je nachdem, wie viele Überstunden erreicht worden sind. Eine rote Ampel wird bei mehr als 100 Überstunden gesetzt. Das Ampelsystem ist ein Instrument der Personalführung und soll den Personalverantwortlichen anzeigen, wann Gespräche zur Abklärung der Gründe für die Zahl der Überstunden notwendig sind. Insofern ist es ein sinnvoller Indikator für die Belastung der Mitarbeitenden der Justiz. Das Ampelsystem weist im Prinzip die gleichen methodischen Schwierigkeiten aus, wie die Überstunden.

²² Es wurde geprüft, ob die krankheitsbedingten Absenzen herangezogen werden können als weiterer Indikator zur Beurteilung der Arbeitsbelastung. Die entsprechenden Daten des Personalamtes liegen zwar vor (Personalamt des Kantons Bern [2014]: HR-Reporting 2014, Verwaltung des Kantons Bern), sie lassen aber keine Rückschlüsse auf die Gründe für die krankheitsbedingten Absenzen zu, sodass ein Zusammenhang mit der Arbeitsbelastung nicht überprüfbar ist.

²³ Personalamt des Kantons Bern (2013): Arbeitszeit-Reglemente der Verwaltung des Kantons Bern Jahresarbeitszeit Langzeitkonto Stand: 1.1.2013.

Variante 3: Gesamtüberzeit

Die Überstunden alleine geben keine exakte Auskunft über die zeitliche Belastung der Mitarbeitenden. Grund dafür sind die geltenden Regelungen in Bezug auf die Überstunden. Diese lassen sich in groben Zügen wie folgt beschreiben: Ende Jahr können maximal 100 Überstunden auf das nächste Jahr übertragen werden, die restlichen Stunden verfallen. Nicht bezogene Ferien können auf das Langzeitkonto oder das Ferienguthaben des nächsten Jahres übertragen werden. In der Tendenz werden daher bei einer grossen Zahl von Überstunden eher Überstunden abgebaut statt Ferien bezogen und letztere entweder auf das nächste Jahr oder auf das Langzeitkonto übertragen. Ferner können Personen auch während des Jahres Stunden vom Langzeitkonto anstatt von den Überstunden beziehen. Wegen dieser Möglichkeiten ist der Informationsgehalt der Überstunden alleine betrachtet begrenzt. Wir haben daher einen zusätzlichen Indikator gebildet und diesen als „Gesamtüberzeit“ bezeichnet. Die Gesamtüberzeit berechnet sich aus der Summe der Überstunden, des Ferienrestguthabens und des Langzeitkontobestands per Ende Jahr (Stichtag: 31.12.). Ausgezählte Stunden infolge von Austritten sowie Auszahlungen des Langzeitkontos werden berücksichtigt und der Gesamtüberzeit angerechnet. Wichtig ist der Hinweis, dass für die vorliegende Analyse nicht die absolute Höhe der Überzeit, sondern deren Veränderungen in den Jahren 2011 bis 2013 entscheidend ist. Ferner muss darauf verwiesen werden, dass die Zeitreihe mit drei Jahren sehr kurz ist.

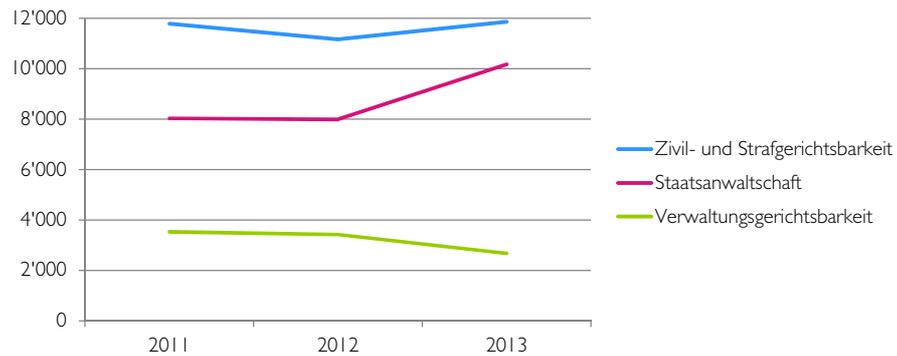
Die Variante 3 ist im Vergleich zu den Varianten 1 und 2 zuverlässiger, allerdings ist auch dieser Indikator nicht ohne Mängel. Auf drei gilt es hinzuweisen:

- *Qualität der Arbeit:* Die Gesamtüberzeit berücksichtigt nicht die Qualität der Arbeit. Anstatt Überzeit anzuhäufen, kann die Qualität der Arbeit reduziert werden (u.a. ansteigende Verfahrensdauern). Wie weit dies der Fall ist, kann in dieser Studie nicht beurteilt werden.
- *Arbeiten in der Freizeit:* Eine hohe Arbeitsbelastung zusammen mit einem ausgeprägten Pflichtbewusstsein und grosser Loyalität kann dazu führen, dass Arbeit in der Freizeit verrichtet und nicht aufgeschrieben wird. Die geleisteten Arbeitsstunden in der Freizeit sind nicht bekannt.
- *Vorzeitiger Ruhestand:* Es ist möglich, dass Mitarbeitende Überzeit leisten und dies auf das Langzeitkonto verschieben, um früher in Rente gehen zu können. Die Belastung würde in diesem Sinne überschätzt. Wie hoch dieser Effekt ist, ist ebenfalls nicht bekannt.

4.2.2 ENTWICKLUNG DER ÜBERSTUNDEN UND DER ERGEBNISSE DER AMPELSTEUERUNG

Folgende Darstellung zeigt die Überstunden aller Mitarbeitenden nach Produktgruppen:

D 4.6: Entwicklung der Überstunden nach Produktgruppen: alle Mitarbeitenden, inklusive ausbezahlte Überstunden (in Stunden)



Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“.

Die Daten lassen zwei Trends erkennen: Erstens sinkt die Zahl der Überstunden in allen drei Produktgruppen zwischen 2011 und 2012 ab (bei der Staatsanwaltschaft allerdings nicht, wenn die ausbezahlten Überstunden berücksichtigt werden). Diese Reduktion könnte darauf zurückzuführen sein, dass der organisatorische Mehraufwand nach dem Start der neuen Justizorganisation etwas zurückgegangen ist. 2013 steigt die Zahl der Überstunden im Vergleich zu 2012 bei der Zivil- und Strafrichterbarkeit und noch stärker bei der Staatsanwaltschaft an. Möglicherweise kann der Anstieg der Überstunden bei der Staatsanwaltschaft auch durch die Rekrutierung von neuem und jungem Personal induziert sein, welches zu Beginn mehr Einarbeitungszeit benötigt. Der gezielte Abbau von Pendenzen ist ein weiterer möglicher Grund für das Ansteigen der Überzeiten.

Betrachten wir die Veränderungen der Überstunden der Justiz mit jenen der sieben Direktionen des Kantons Bern so lassen sich keine klaren Schlüsse ableiten: Bei zwei Direktionen nehmen die Überstunden von 2012 auf 2013 zu, bei vier nehmen sie ab und bei einer bleiben sie gleich. Die Aussagekraft eines solchen Vergleichs ist sehr gering.²⁴

Betrachten wir die auf der Basis der Überstunden gestaltete Ampelsteuerung, so können wir deren Ergebnisse wie folgt zusammenfassen: Darstellung D 4.7 zeigt die absolute Zahl der verschiedenen Ampelfarben nach Produktgruppen, Darstellung D 4.8 bildet die prozentuale Verteilung der Ampeln pro Kategorie ab.

²⁴ Die Daten zu den Überstunden der Direktionen wurden vom Personalamt des Kantons Bern zur Verfügung gestellt.

D 4.7: Entwicklung der Ampelbewertung nach Produktgruppen (Anzahl Bewertungen)

		2011			2012			2013		
		Grün	Gelb	Rot	Grün	Gelb	Rot	Grün	Gelb	Rot
ZSG	Nur Richter/-innen	87	21	9	80	32	5	87	19	7
	Alle Mitarbeitenden	337	59	19	333	73	11	334	58	18
StA	Nur Staats-anwälte/-innen	76	17	3	83	16	0	76	19	5
	Alle Mitarbeitenden	238	32	5	249	34	3	260	33	8
VGer	Nur Richter/-innen	13	9	0	14	8	0	14	10	0
	Alle Mitarbeitenden	72	18	0	77	14	0	82	13	0

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“.

Bemerkung: Richter/-innen sind in der Kategorie „Alle Mitarbeitenden“ enthalten.

D 4.8: Entwicklung der Ampelbewertung nach Produktgruppen (in Prozent vom Total der jeweiligen Kategorie)

		2011			2012			2013		
		Grün	Gelb	Rot	Grün	Gelb	Rot	Grün	Gelb	Rot
ZSG	Nur Richter/-innen	74	18	8	68	27	4	77	17	6
	Alle Mitarbeitenden	81	14	5	80	18	3	81	14	4
StA	Nur Staats-anwälte/-innen	79	18	3	84	16	0	76	19	5
	Alle Mitarbeitenden	87	12	2	87	12	1	86	11	3
VGer	Nur Richter/-innen	59	41	0	64	36	0	58	42	0
	Alle Mitarbeitenden	80	20	0	85	15	0	86	14	0

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“.

Bemerkung: Richter/-innen sind in der Kategorie „Alle Mitarbeitenden“ enthalten.

Betrachten wir nur die Entwicklung der roten Ampeln, resultieren für die Produktgruppen Zivil- und Straferichtbarkeit und Staatsanwaltschaft die gleichen Ergebnisse, wie aus der Auswertung der Überstunden: Nach einem Rückgang der Anzahl der roten Ampeln 2012 steigt deren Zahl 2013 wieder an. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind keine roten Ampeln vermerkt. Dies bestätigt den Trend bei den Überstunden, wonach die Entwicklung der Arbeitsbelastung bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen 2011 und 2013 vergleichsweise nur unwesentlich schwankt.

4.2.3 ANALYSE DER GESAMTÜBERZEIT

Die Analyse der Gesamtüberzeit wird detaillierter dargestellt, weil diese Daten die grösste Zuverlässigkeit aufweisen. Wir geben zunächst einen Überblick und gehen anschliessend detailliert auf die einzelnen Einheiten innerhalb der Produktgruppen ein.

Übersicht über die Gesamtüberzeit

Darstellung D 4.9 zeigt die Entwicklung der Gesamtüberzeit unter Berücksichtigung aller Mitarbeitenden (exkl. Praktikanten/-innen, Lernende und Reinigungspersonal) sowie der Richter/-innen und Staatsanwälte/-innen nach Produktgruppe.

D 4.9: Gesamtüberzeit aller Mitarbeitenden sowie Richter/-innen und Staatsanwälte/-innen (in Stunden)

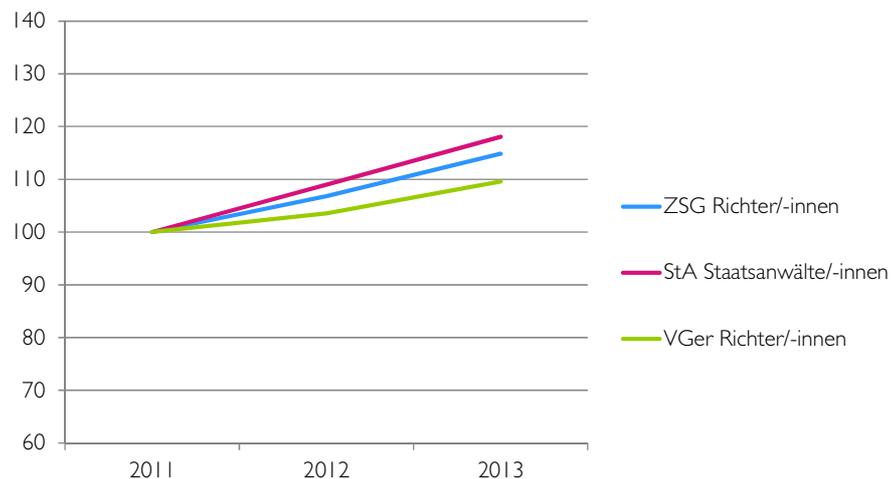
		2011	2012	2013
ZSG	Nur Richter/-innen	36'368	38'810	39'847
	Alle Mitarbeitende	71'529	76'762	74'948
StA	Nur Staatsanwälte/-innen	27'617	31'000	34'001
	Alle Mitarbeitenden	49'224	55'433	61'805
VGer	Nur Richter/-innen	10'391	10'816	11'556
	Alle Mitarbeitende	18'724	19'794	20'655

Quellen: Zeiterfassungssystem „Time“ sowie Rückmeldungen der Produktgruppen.

Die Gesamtüberzeit aller Mitarbeitenden sowie der Richter/-innen und der Staatsanwälte/-innen hat im Zeitraum von 2011 bis 2013 meist zugenommen. Einzig die Zivil- und Straferichtsbarkeit verzeichnet unter Berücksichtigung aller Mitarbeitenden eine Abnahme der Gesamtüberzeit zwischen 2012 und 2013. Bei der Staatsanwaltschaft ist die Zunahme der Gesamtüberzeit am grössten.

Betrachten wir die spezifische Gesamtüberzeit pro Richterin und Richter respektive pro Staatsanwalt oder Staatsanwältin ist der Anstieg der Gesamtüberzeit bei der Staatsanwaltschaft am grössten, allerdings sind bei allen drei Produktgruppen in den zwei Jahren 2012 und 2013 ein Anstieg von 10 bis 20 Prozent zu beobachten, wie Darstellung D 4.10 zeigt.

D 4.10: Gesamtüberzeit pro Richterin und Richter respektive Staatsanwältin und Staatsanwalt nach Produktgruppe (indexiert auf 2011)



Quellen: Zeiterfassungssystem „Time“ sowie Rückmeldungen der Produktgruppen.

Gesamtüberzeit bei der Zivil- und Straferichtsbarkeit
 Vergleichen wir die Entwicklung der Gesamtüberzeit pro Richter/-in bei den Organisationseinheiten der Zivil- und Straferichtsbarkeit ergibt sich folgendes Bild (absolute Werte finden sich im Anhang):

D 4.11: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit: Veränderung der Gesamtüberzeit pro Richterstelle des Bestands 2011

	2011	2012	2013
	Bestand pro RI, inkl. Langzeitguthaben in Std.	Veränderungen in % von 2011	Veränderungen in % von 2011
Schlichtungsbehörden Bern-Mittelland	303	+41%	+89%
Kant. Wirtschaftsstrafgericht	275	+28%	+68%
Schlichtungsbehörden Oberland	112	-13%	+17%
Obergericht	506	+2%	+15%
Schlichtungsbehörden Berner Jura-Seeland	326	+10%	+13%
Total Richter/-innen ZSG	348	+8%	+12%
Schlichtungsbehörden Emmental-Oberaargau	109	+24%	+11%
Regionalgericht Emmental-Oberaargau	320	+17%	+10%
Kant. Jugendgericht	444	+8%	+10%
Regionalgericht Bern-Mittelland	299	+2%	+7%
Regionalgericht Berner Jura-Seeland	389	+9%	-1%
Regionalgericht Oberland	391	+7%	-5%
Kant. Zwangsmassnahmengericht	53	+16%	-25%

Quellen: Zeiterfassungssystem „Time“ sowie Rückmeldungen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit.

Bemerkung: Einheiten sind nach den Veränderungen im Jahr 2013 geordnet.

Legende: RI = RichterIn/Richter.

Bedeutsam für unsere Frage sind die Veränderungen in den Jahren 2012 und 2013 (der Bestand 2011 ist für die Beurteilung der Veränderung der Belastung nicht bedeutsam). Die spezifischen Werte nehmen bei fast allen Organisationseinheiten zu. Die Schlichtungsbehörden weisen alle vergleichsweise grosse Zuwächse aus, die Regionalgerichte vergleichsweise tiefe. Es kann vermutet werden, dass sich bei den Schlichtungsbehörden die Einarbeitungszeit bemerkbar macht, was zu höheren Überzeiten führen kann (ein vergleichbarer Effekt, wie er bereits weiter vorne für die Staatsanwaltschaft beschrieben worden ist). Allerdings sollten die Schwankungen bei den Schlichtungsbehörden nicht überinterpretiert werden, da temporäre Wechsel bei kleinen Personalbeständen zu sehr hohen Ausschlägen bei den spezifischen Werten führen kann.

Gesamtüberzeit bei der Staatsanwaltschaft

Bei den Organisationseinheiten der Staatsanwaltschaft zeigt sich folgende Entwicklung der Gesamtüberzeit:

D 4.12: Staatsanwaltschaft: Veränderung der Gesamtüberzeit pro Staatsanwaltsstelle des Bestands 2011

	2011	2012	2013
	Bestand pro StA inkl. Langzeitgut- haben in Std.	Veränderungen in % von 2011	Veränderungen in % von 2011
Generalstaatsanwaltschaft	445	+39%	+60%
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	230	+18%	+55%
Jugendanwaltschaft Emmental-Oberaargau	72	+52%	+48%
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	245	+24%	+36%
Total Staatsanwälte/-innen	330	+9%	+19%
Jugendanwaltschaft Berner Jura-Seeland	177	0%	+14%
Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte	283	-4%	+13%
Staatsanwaltschaft Oberland	454	+1%	+11%
Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben	232	-16%	+11%
Jugendanwaltschaft Oberland	686	+3%	+4%
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	449	+4%	+2%
Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland	529	-10%	-17%

Quellen: Zeiterfassungssystem „Time“ sowie Rückmeldungen der Staatsanwaltschaft.

Bemerkung: Einheiten sind nach den Veränderungen im Jahr 2013 geordnet.

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

Wieder sind die Veränderungen ab 2012 und nicht der Bestand 2011 bedeutsam. Alle Organisationseinheiten der Staatsanwaltschaft mit Ausnahme der Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland weisen eine Zunahme der absoluten Gesamtüberzeit auf. Die regionalen Staatsanwaltschaften weisen im Vergleich zur Jugendanwaltschaft in drei von vier Fällen höhere Zuwachsraten aus. Gesamtüberzeit pro Staatsanwältin und Staatsanwalt steigt am stärksten bei der Generalstaatsanwaltschaft. Im Schnitt kommen bei der Generalstaatsanwaltschaft 133 Stunden Überzeit pro Jahr und Staatsanwältin/Staatsanwalt dazu. In den anderen Organisationseinheiten der Staatsanwaltschaft liegt die Zunahme pro Jahr und Staatsanwältin/Staatsanwalt zwischen -46 (Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland [BM]) und 63 Stunden (Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau [EO]). Die Zahlen spiegeln bis zu einem gewissen Grad die Personalveränderungen wieder. So wurde die Staatsanwaltschaft in den Regionen Berner Jura-Seeland (BJS) (plus 2,5 befristete Stellen; davon 1 Staatsanwaltschaft und 1,5 Kanzlei und Assistenz) sowie Oberland (OL) (plus 2 Stellen; davon 0,5 Staatsanwaltschaft und 1,5 Kanzlei) und Bern-Mittelland verstärkt durch die weiter vorne beschriebenen Stellenverschiebungen. Dies führte zu einer Entlastung bei der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland. Im Gegensatz dazu erhielt die Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau (mit Ausnahme einer halben befristeten Stelle 2013) keine neuen Stellen, was den vergleichsweise hohen Anstieg der Gesamtüberzeit zu erklären vermag.²⁵

²⁵ Der starke Anstieg der Überzeiten bei der Jugendanwaltschaft Emmental-Oberaargau darf nicht überinterpretiert werden. Erstens können auf Grund der kleinen Zahl von Beschäftigten bei der Jugendanwaltschaft die Schwankungen beträchtlich sein. Zweitens beziehen sich die relativen Schwankungen in Prozent auf ein tiefes Ausgangsniveau, sind also absolut betrachtet vergleichsweise niedrig.

Gesamtüberzeit bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Gesamtüberzeit der Organisationseinheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich folgendermassen entwickelt:

D 4.13: Verwaltungsgerichtsbarkeit: Veränderung der Gesamtüberzeit pro Richterstelle des Bestands 2011

	2011	2012	2013
	Bestand pro RI inkl. Langzeitguthaben in Std.	Veränderungen in % von 2011	Veränderungen in % von 2011
Abt. für französischsprachige Geschäfte	1'057	+18%	+33%
Sozialversicherungsrechtliche Abt.	358	+10%	+17%
Verwaltungsgericht (Total)	547	+4%	+9%
Total Richter/-innen VGer	514	+4%	+10%
Steuerrekurskommission	213	-2%	+9%
Verwaltungsrechtliche Abt.	661	-7%	-6%

Quelle: Gesamtüberzeit aus Zeiterfassungssystem „Time“.

Bemerkungen: Personalbestand Richter/-innen sowie ausbezahlte Stunden gemäss Angaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit; Einheiten sind nach den Veränderungen im Jahr 2013 geordnet.

Legende: RI = Richterin/Richter.

Die relativen Gesamtüberzeiten pro Richter/-in nehmen ausser bei der Verwaltungsrechtlichen Abteilung überall zu. Die Zuwachsraten liegen verglichen mit den anderen Einheiten tiefer. Es spiegelt sich hier der Umstand, dass die Reform der Justiz 2011 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit keine so grosse Veränderung bedeutete und somit auch keine wesentlichen organisatorischen Mehraufwendungen resultierten (im Unterschied zur Einführung der Rechtsweggarantie im Zusammenhang mit der Reform der Bundesrechtspflege 2009).

Die Abteilung für französischsprachige Geschäfte (CAF) weist mit Abstand die stärkste Zunahme der spezifischen Gesamtüberzeit aus (durchschnittliche Zunahme der Überzeit: 175 Stunden pro Jahr und Richter/-in). Bei den übrigen Organisationseinheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit beträgt die durchschnittliche Zunahme der Gesamtüberzeit pro Jahr und Richter/-in zwischen minus 21 (Verwaltungsrechtliche Abteilung) und 30 Stunden (Sozialversicherungsrechtliche Abteilung).

4.2.4 FAZIT ZUR ANALYSE DER ÜBERSTUNDEN

Betrachten wir die Ergebnisse der Analyse der Überstunden, so kommen wir zu folgendem Befund:

- Die Arbeitsbelastung, gemessen an den Indikatoren Überstunden und Ampelsystem hat im Jahr 2012 leicht abgenommen, um 2013 bei den meisten Einheiten wieder anzusteigen. Der Indikator Gesamtüberzeit zeigt aber bei allen Produktgruppen einen Anstieg zwischen 2011 und 2013 an. Da dieser Indikator methodisch betrachtet am zuverlässigsten ist, gehen wir insgesamt von einem Anstieg der Arbeitsbelastung bei allen drei Produktgruppen aus.

- Im Quervergleich ist die Zunahme der Arbeitsbelastung (insbesondere wenn sie an den Gesamtüberzeiten gemessen wird) bei der Staatsanwaltschaft am stärksten ausgeprägt, bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist sie am geringsten. Da die Staatsanwaltschaft von der Reform am stärksten und die Verwaltungsgerichtsbarkeit am wenigsten tangiert worden ist, scheinen die Ergebnisse intuitiv plausibel.
- Innerhalb der drei Produktgruppen lassen sich anhand der Veränderungen der Gesamtüberzeit folgende Unterschiede feststellen: Bei der Staatsanwaltschaft sind die regionalen Staatsanwaltschaften im Vergleich zu den Jugendanwaltschaften mit einer stärkeren Zunahme der Arbeitsbelastung konfrontiert. Unterschiede lassen sich auch bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit erkennen: So nimmt die Arbeitsbelastung gemessen an der Gesamtüberzeit bei den Schlichtungsbehörden (insbesondere Bern-Mittelland) viel stärker zu, als bei den Regionalgerichten. Bei letzteren nimmt die Arbeitsbelastung bei zweien leicht zu und bei zweien ab.

4.3 ENTWICKLUNG DER GESCHÄFTSLAST

Als weiterer Zugang zur Erfassung der Arbeitsbelastung haben wir die Geschäftslast der Einheiten untersucht. Wir beschreiben zunächst das methodische Vorgehen und gehen anschliessend auf die einzelnen Daten pro Produktgruppe näher ein.

4.3.1 METHODISCHES VORGEHEN

Bei der Erfassung der Geschäftslast haben wir uns primär auf die Gesamtübersicht der verschiedenen Fälle sowie deren Entwicklung pro Anzahl Richter/-innen sowie Staatsanwälte/-innen konzentriert. Anders als bei der Erfassung der Arbeitszeiten ist bei der Geschäftslast ein Quervergleich zwischen den Behörden nur dort zulässig, wo diese die gleichen Aufgaben wahrnehmen werden und der Mix an Fällen in etwa gleich ist. Das ist bei den Regionalgerichten, den Schlichtungsbehörden und der regionalen Staatsanwaltschaft möglich. Bei allen anderen Daten zur Geschäftslast ist die Entwicklung über die Zeit relevant.

Die nominalen Fallzahlen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden in Eingängen, Erledigungen und Pendenzen publiziert. Bei der Staatsanwaltschaft hingegen ist eine analoge Einteilung nicht möglich. Daher betrachten wir im Falle der Staatsanwaltschaft die folgenden Parameter: eingehende Strafanzeigen; eingehende, erledigte und hängige Strafbefehle; eröffnete, erledigte und hängige Untersuchungen; eingereichte Anklagen und Anklagevertretungen; selbstständige nachträgliche Entscheide; Nichtanhandnahmen sowie Rechtsmittelgeschäfte und Gerichtsstandsverfahren der Generalstaatsanwaltschaft.

Die spezifischen Werte pro Richter/-in resultieren aus den Statistiken der Fallzahlen und der personellen Ausstattung der Organisation, gemessen an den Vollzeitstellen per Ende Jahr. Die Fallzahlen haben wir in der Regel aus dem Tätigkeitsbericht der Justiz der jeweiligen Jahre entnommen. Die Vollzeitstellen aus dem Zeiterfassungssystem „Time“. Bei beiden Quellen kann es aber Abweichungen zu den Werten geben, welche die Organisationen der Justiz selber errechnet haben. Daher wurden die Basisdaten nach einem ersten Zwischenbericht ausgetauscht und bereinigt.

Die Zahlen können im Trend auch durch methodische Probleme beeinflusst sein. So etwa ist eine einheitliche Erfassung der Fälle durch die einzelnen Personen notwendig, damit die Daten im Zeitverlauf vollständig vergleichbar sind. Dies ist nicht immer a priori gegeben. Nach der Reform 2011 dürfte vor allem im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und im Bereich der Staatsanwaltschaft die Qualität der Daten im Verlauf der Jahre 2012 und 2013 immer besser geworden sein, weil sich die Erfassung angeglichen hat. Daher ist es nicht auszuschliessen, dass bestimmte Veränderungen methodisch bedingt sind. In welchem Umfang dies der Fall ist, lässt sich mit den vorliegenden Daten und Informationen nicht beurteilen.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass nach 2011 Verschiebungen von Personalressourcen von der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zur Staatsanwaltschaft stattgefunden haben. Bei den relativen Fallzahlen ändert sich daher die Berechnungsbasis, was die Interpretation der Daten erschwert.

4.3.2 GESCHÄFTSLAST BEI DER ZIVIL- UND STRAFGERICHTSBARKEIT

Im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit haben wir die spezifischen Werte verwendet, welche uns durch den Gerichtsinspektor zur Verfügung gestellt worden sind. Für das Jahr 2014 liegen erste Daten vor, die aber mit Vorsicht zu interpretieren sind.

Gesamtübersicht über die Geschäftslast

Darstellung D 4.14 stellt die nominalen Fallzahlen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit dar und zeigt bei den Eingängen, Erledigungen und Pendenzen jeweils eine leicht abnehmende Tendenz.

D 4.14: Nominale Fallzahlen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (2011–2013)

		2011	2012	2013
ZSG	Eingänge	37'131	37'195	36'929
	Erledigungen	39'905	37'802	37'560
	Pendenzen (absolut)	11'434	10'827	10'193

Quellen: Tätigkeitsberichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern (2011–2013).

Die nominalen Fallzahlen geben uns Informationen über mögliche Entwicklungstrends, jedoch nicht über die Geschäftslast der Organisationseinheiten. Um die Geschäftslast über die Zeit und wo sinnvoll unter den Organisationseinheiten zu vergleichen, verwenden wir die spezifischen Fallzahlen pro Richter/-in. Da die Fälle der einzelnen Instanzen nicht direkt vergleichbar sind, macht es nur Sinn, die Fälle pro Organisationseinheit und auch hier nur die Veränderungen seit 2011 zu betrachten.

Geschäftslast Obergericht

Das Obergericht verzeichnet in der Strafabteilung zwischen 2011 und 2013 jeweils eine Zunahme der Geschäftslast pro Richter/-in (vgl. untenstehende Tabelle; die Zahlen sind auf 2011 indexiert, um den Vergleich zwischen den Abteilungen zu erleichtern). Dies drückt sich sowohl in den Eingängen als auch in den Pendenzen aus. In der Zivilabteilung hingegen sinken die Eingänge und Pendenzen pro Richter/-in 2012 und

steigen 2013 wieder leicht an. Die Belastung pro Richter/-in muss jedoch nicht zwingend abgenommen haben. Denn neben einer sinkenden Anzahl Eingänge pro Richter/-in nimmt auch die Anzahl Erledigungen ab, was möglicherweise auf kompliziertere Fälle schliessen lässt. Ferner wird je nach Entwicklung der Belastung der beiden Abteilungen ein Ausgleich zwischen den Abteilungen vorgenommen. Dies macht eine Interpretation der Daten schwieriger.

D 4.15: Obergericht: Geschäftslast (Fallzahlen pro Richter/-in indexiert auf 2011)

		2011	2012	2013
Strafabteilung Obergericht	Eingänge pro Richter/-in	100	113	122
	Erledigungen pro Richter/-in	100	100	119
	Pendenzen pro Richter/-in	100	145	141
Zivilabteilung Obergericht	Eingänge pro Richter/-in	100	94	99
	Erledigungen pro Richter/-in	100	88	91
	Pendenzen pro Richter/-in	100	69	73

Quelle: Spezifische Fallzahlen pro Richter/-in gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Geschäftslast kantonale erstinstanzliche Gerichte

Für die drei erstinstanzlichen Gerichte präsentiert sich die Entwicklung der Fallzahlen wie folgt. Relevant sind die Veränderungen ab 2012 und nicht der Quervergleich zwischen den drei Einheiten.

D 4.16: Kantonale Gerichte: Geschäftslast (Fallzahlen pro Richter/-in)

		2011	2012	2013
Wirtschaftsstraengericht	Eingänge pro Richter/-in	10	11	8
	Erledigungen pro Richter/-in	5	14	13
	Pendenzen pro Richter/-in	5	8	3
Jugendgericht	Eingänge pro Richter/-in	38	23	26
	Erledigungen pro Richter/-in	26	35	28
	Pendenzen pro Richter/-in	12	5	4
Kantonales Zwangs- massnahmengericht	Eingänge pro Richter/-in	615	680	727
	Erledigungen pro Richter/-in	611	681	723
	Pendenzen pro Richter/-in	3	4	9

Quelle: Spezifische Fallzahlen pro Richter/-in gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Bemerkung: Die Zahlen sind nicht indexiert, weil die kleinen Fallzahlen zu sehr hohen Schwankungen führen.

Die Entwicklung der Geschäftslast beim Wirtschaftsgericht zeigt eine Abnahme von 2011 bis 2013 und 2014 tendenziell wieder eine Zunahme. Die Entwicklung deckt sich nicht mit der starken Zunahme der Gesamtüberzeit. Dies ist gemäss Tätigkeitsbericht möglicherweise auf grosse und komplizierte Fälle zurückzuführen, deren Aufwand sich in den Fallzahlen nicht niederschlägt, hingegen in der Gesamtüberzeit zum Ausdruck kommt.

Beim Jugendgericht liegen die Eingänge gemäss Tätigkeitsbericht unter den Erwartungen. Es konnten Fälle abgebaut und Fälle vom Regionalgericht Berner Jura-Seeland übernommen werden. Diese Unterbelastung zeichnet sich in den Eingängen und Pendenzen pro Richter/-in im Zeitraum von 2011 bis 2013 ab. Zudem können über die Jahre betrachtet mehr Fälle pro Richter/-in erledigt werden. Die Werte stimmen mit den Daten der Gesamtüberzeit überein, wenn man in Rechnung stellt, dass das Jugendgericht an anderen Orten ausgeholfen hat.

Im Falle des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts konnte die zunehmende Anzahl Eingänge pro Richter/-in durch eine Steigerung der Erledigungen pro Richter/-in aufgefangen werden. Gemeinsam mit den Ergebnissen zur Gesamtüberzeit kann von einer gleichbleibenden Belastung gesprochen werden (die Gesamtüberzeit liegt auf tiefem Niveau, die spezifischen Fallzahlen nehmen leicht zu).

Geschäftslast Regionalgerichte

Gemessen an den Eingängen pro Richter/-in sind alle Regionalgerichte in etwa gleich belastet.

D 4.17: Regionalgerichte: Geschäftslast (Fallzahlen pro Richter/-in)

		2011*	2012	2013
Regionalgericht Berner Jura-Seeland	Eingänge pro Richter/-in	417	454	427
	Erledigungen pro Richter/-in	484	482	450
	Pendenzen pro Richter/-in	210	181	151
Regionalgericht Emmental-Oberaargau	Eingänge pro Richter/-in	387	476	437
	Erledigungen pro Richter/-in	455	448	473
	Pendenzen pro Richter/-in	104	156	121
Regionalgericht Bern-Mittelland	Eingänge pro Richter/-in	438	489	476
	Erledigungen pro Richter/-in	503	502	481
	Pendenzen pro Richter/-in	151	161	154
Regionalgericht Oberland	Eingänge pro Richter/-in	409	476	441
	Erledigungen pro Richter/-in	471	502	440
	Pendenzen pro Richter/-in	122	112	111

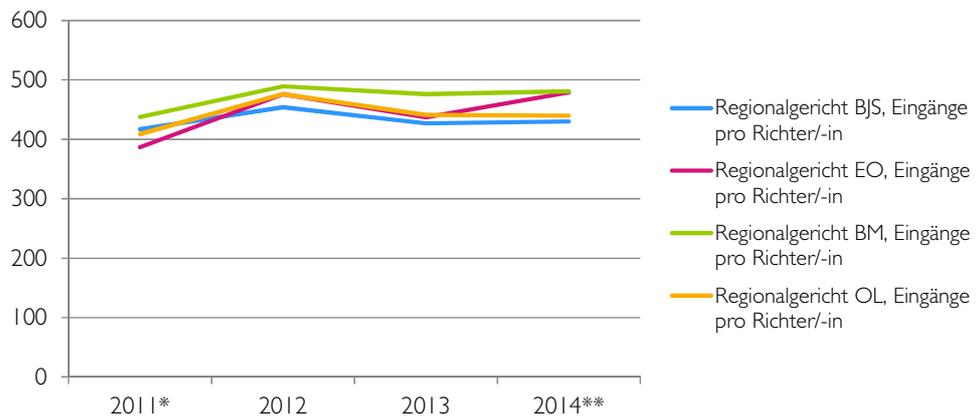
Quelle: Spezifische Fallzahlen pro Richter/-in gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Legende: * berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (Personaldaten zur Berechnung der spezifischen Werte) und den Tätigkeitsberichten.

Die Geschäftslast pro Richter/-in sinkt nach 2012 und 2013 bei allen vier Regionalgerichten, insbesondere die Pendenzen pro Richter/-in nehmen nach 2012 überall ab. Mitverantwortlich dafür dürfte gemäss Tätigkeitsbericht eine Abnahme der Eingänge bei den Strafverfahren in den letzten zwei Jahren sein. Die Eingänge im Bereich der Zivilverfahren lagen gemäss Tätigkeitsbericht im Bereich der Erwartungen, die Eingänge bei den Zwangsmassnahmen lagen hingegen über den Erwartungen. Die Entwicklung der Geschäftslast pro Richter/-in korrespondiert relativ gut mit der Entwicklung der Gesamtüberzeit pro Richter/-in.

Bei den Regionalgerichten ist ein Quervergleich möglich, da sie über alle Fälle betrachtet eine vergleichbar zusammengesetzte Gesamtheit an Fällen betreuen. Die folgende Darstellung zeigt, dass die Regionalgerichte in etwa die gleiche Geschäftslast aufweisen und dass sich die relativen Unterschiede im Verlaufe der Zeit wenig verändert haben.

D 4.18: Regionalgerichte: Eingänge (Fallzahlen pro Richter/-in)



Quelle: Spezifische Fallzahlen pro Richter/-in gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Legende: * berechnete Werte anhand Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ und den Tätigkeitsberichten; ** provisorische Werte für die ersten Monate 2014.

Geschäftslast Schlichtungsbehörden

Die Eingänge pro Vorsitzende/-r nehmen bei den Schlichtungsbehörden in den letzten zwei Jahren meist zu. Der Zunahme steht eine höhere Erledigungsrate gegenüber. Gemäss Tätigkeitsbericht dürfte letzteres auch auf effizientere Verfahren zurückzuführen sein, die sich drei Jahre nach der Schaffung der Schlichtungsbehörden eingespielt haben.

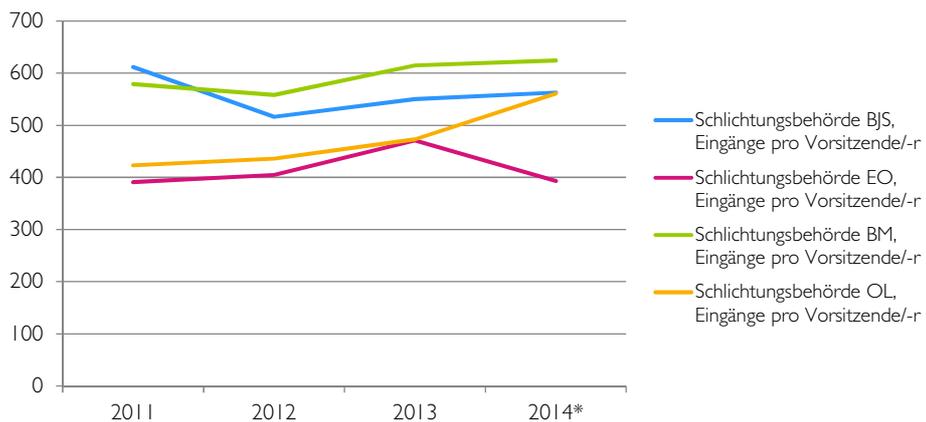
D 4.19: Schlichtungsbehörden: Geschäftslast (Fallzahlen pro Vorsitzende/-r)

		2011	2012	2013
Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland	Eingänge pro Vorsitzende/-r	612	516	550
	Erledigungen pro Vorsitzende/-r	485	434	558
	Pendenzen pro Vorsitzende/-r	126	126	122
Schlichtungsbehörde Emmental-Oberaargau	Eingänge pro Vorsitzende/-r	391	405	471
	Erledigungen pro Vorsitzende/-r	315	536	478
	Pendenzen pro Vorsitzende/-r	77	94	91
Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland	Eingänge pro Vorsitzende/-r	579	558	615
	Erledigungen pro Vorsitzende/-r	492	535	590
	Pendenzen pro Vorsitzende/-r	86	112	142
Schlichtungsbehörde Oberland	Eingänge pro Vorsitzende/-r	423	436	473
	Erledigungen pro Vorsitzende/-r	340	435	468
	Pendenzen pro Vorsitzende/-r	84	101	120

Quelle: Spezifische Fallzahlen pro Vorsitzende/-r gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Die Schlichtungsbehörden sind gemessen an den Eingängen pro Vorsitzende/-r unterschiedlich stark belastet: Die Schlichtungsbehörden Oberland und Emmental-Oberaargau weisen (abgesehen von 2014) wesentlich tiefere Werte auf als die Schlichtungsbehörden Bern-Mittelland und Berner Jura-Seeland. Allerdings können aufgrund der kleinen Zahl an Vorsitzenden bei temporären Ausfällen von Personen bereits grosse Schwankungen auftreten, weshalb dieser Quervergleich mit Vorsicht anzustellen ist. Ebenso muss beachtet werden, dass die Werte für 2014 provisorisch sind und daher nur die Werte bis 2013 betrachtet werden sollten.

D 4.20: Schlichtungsbehörden: Eingänge (Fallzahlen pro Vorsitzende/-r)



Quelle: Spezifische Fallzahlen pro Vorsitzende/-r gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Legende: *provisorische Werte für die ersten Monate 2014.

Die Eingänge pro Vorsitzende/-r stimmen in der Tendenz mit den Daten der Gesamtüberzeiten pro Vorsitzende/-r überein. Die Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland mit den höchsten Zuwachsraten bei der Gesamtüberzeit weist die höchste Zahl von Eingängen und eine stark wachsende Zahl von Pendenzen auf. Bei der Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland mit einem eher tiefen Zuwachs an Gesamtüberzeit nehmen

zwar die Eingänge nach 2012 zu, die Pendenzen nehmen aber ab. Bei den beiden anderen Schlichtungsbehörden steht eine Zunahme der Eingänge einer Zunahme der Gesamtüberzeit gegenüber. Der Vergleich zwischen der Gesamtüberzeit und den Fallzahlen wird dadurch erschwert, weil die Schlichtungsbehörden auch eine nicht unerhebliche Zahl an Beratungen durchführen, welche zwar Zeit beanspruchen (sich also in den Überzeiten niederschlagen können) in den Fallzahlen aber nicht zum Ausdruck kommen. Die Zahl der Rechtsberatungen im Jahr 2011 belief sich gemäss Tätigkeitsberichten der Justiz auf 19'355. Diese Zahl ist 2012 auf 21'147 und 2013 auf 21'536 Rechtsberatungen im Jahr angestiegen (plus 11% zwischen 2011 und 2013).

4.3.3 GESCHÄFTSLAST BEI DER STAATSANWALTSCHAFT

Wir stellen zunächst die Gesamtübersicht dar und gehen anschliessend auf die einzelnen Organisationseinheiten der Staatsanwaltschaft ein.

Gesamtübersicht über die Geschäftslast

Darstellung D 4.21 zeigt das Verhältnis der verschiedenen Fallkategorien untereinander und deren Entwicklung über die Zeit an. Es wird der Unterschied zwischen dem „Massengeschäft der Strafbefehle“ einerseits und den vergleichsweise geringen Zahlen bei den Untersuchungen und Anklagen andererseits deutlich. Die Verfahren sind so verschieden, dass kein direkter Vergleich sinnvoll ist. Betrachtet man die Fälle einzeln lässt sich folgende Tendenz erkennen.

- Die Zahl der Strafbefehle geht 2012 zunächst zurück, um anschliessend wieder anzusteigen. Die erledigten Strafbefehle nehmen kontinuierlich zu, die hängigen Strafbefehle gehen im Jahr 2012 zurück und nehmen 2013 wieder zu.
- Die eröffneten Untersuchungen steigen kontinuierlich an, die hängigen Untersuchungen nehmen zwischen 2012 und 2013 zu.

Die geschilderte Entwicklung spiegelt zumindest in Teilen, dass sich nach dem organisatorischen Aufwand beim Aufbau der Staatsanwaltschaften die Verfahren eingespielt haben und dass die Zahl der Erledigungen gestiegen ist. Gleichzeitig wurden mehr Untersuchungen eröffnet. Die steigende Zahl der Erledigungen wird allerdings durch eine steigende Zahl von Strafbefehlen kompensiert, die Zahl der hängigen Strafbefehle steigt.

D 4.21: Nominale Fallzahlen der Staatsanwaltschaft (2011–2013)

		2011	2012	2013
Generalstaatsanwaltschaft	Rechtsmittelgeschäfte	538	431	479
	Gerichtsstandsverfahren	1'417	1'605	1'647
Übrige Staatsanwaltschaften	Eingehende Strafanzeigen	100'439	93'385	104'118
	Eingehende Strafbefehle	82'266	69'517	78'895
	Erledigte Strafbefehle	64'503	71'443	75'713
	Hängige Strafbefehle	19'812	16'600	18'733
	Eröffnete Untersuchungen	4'467	4'793	5'165
	Erledigte Untersuchungen	-	4'765	4'672
	Hängige Untersuchungen	-	2'585	2'662
	Eingereichte Anklagen	368	525	517
	Anklagevertretungen	298	267	249
	Selbstständige nachträgliche Entscheide	2'845	3'239	3'019
	Nichtanhandnahmen	1'219	1'365	1'266

Quellen: Tätigkeitsberichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern (2011–2013) sowie Auswertungen der Staatsanwaltschaft aus dem Geschäftsverwaltungssystem Tribuna.

Generalstaatsanwaltschaft

Rechtsmittelgeschäfte und Gerichtsstandsverfahren werden im Kanton Bern zentral durch die Generalstaatsanwaltschaft erledigt. Gemäss Darstellung D 4.22 nimmt die Geschäftslast gemessen an den Rechtsmittelgeschäften pro Staatsanwältin/Staatsanwalt ab,²⁶ gemessen an den Gerichtsstandsverfahren pro Staatsanwältin/Staatsanwalt zu. Die Zunahme der Gesamtüberzeit lässt sich somit möglicherweise dadurch erklären, dass die Belastung gestiegen ist oder dass die Generalstaatsanwaltschaft eine Reihe von Führungs- und Querschnittsaufgaben im Bereich Finanzen und Personal zentral erledigt. Dieser Aufwand kommt in den Fallzahlen nicht zum Ausdruck.

D 4.22: Generalstaatsanwaltschaft: Geschäftslast (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)

		2011	2012	2013
Generalstaatsanwaltschaft	Rechtsmittelgeschäfte pro StA	108	86	96
	Gerichtsstandsverfahren pro StA	283	321	329

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

²⁶ Der Rückgang dürfte sich wie folgt erklären lassen: Seit 2012 vertritt die Generalstaatsanwaltschaft die Anklage in Berufungsverfahren nur noch dann, wenn eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr, eine Geldstrafe von mindestens 360 Tagessätzen oder eine stationäre Massnahme zur Diskussion steht, wenn Grundsatzfragen zu beurteilen sind, ein besonderes öffentliches Interesse besteht oder der Fall in der Öffentlichkeit besonderes Aufsehen erregt. Zudem wurde in den Beschwerdeverfahren die Begründungsdichte der Stellungnahmen deutlich reduziert (vgl. dazu die Ausführungen der Staatsanwaltschaft im Tätigkeitsbericht 2012, S. 86).

Kantonale Staatsanwaltschaften

Betrachten wir die Entwicklung der Strafanzeigen und Untersuchungen der kantonalen Staatsanwaltschaften ergibt sich folgendes Bild:

D 4.23: Kantonale Staatsanwaltschaften: Geschäftslast (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)

Behörden und Fälle		2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte	Eingehende Strafanzeigen	5	7	7
	Eröffnete Untersuchungen pro StA	5	5	3
	Erledigte Untersuchungen pro StA	-	9	2
	Hängige Untersuchungen pro StA	-	9	7
	Eingereichte Anklagen pro StA	2	1	1
	Anklagevertretungen pro StA	2	2	0
Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben	Eingehende Strafanzeigen	58	64	96
	Eröffnete Untersuchungen pro StA	26	33	23
	Erledigte Untersuchungen pro StA	-	27	19
	Hängige Untersuchungen pro StA	-	42	34
	Eingereichte Anklagen pro StA	5	6	6
	Anklagevertretungen pro StA	5	6	5

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

Die Geschäftslast der Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte entwickelt sich vergleichsweise moderat. Die eingehenden Strafanzeigen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt steigen zwar leicht an, bei den Untersuchungen und den Anklagen ist hingegen ein leichter Rückgang der Geschäftslast zu erkennen. Die geringe Zahl der Fälle erschwert es, aus den Zahlen einen zuverlässigen Trend in Bezug auf die Arbeitsbelastung abzuleiten: Die Wirtschaftsdelikte sind oftmals sehr aufwändig, sodass ein Fall mehr oder weniger einen starken Einfluss auf die Arbeitsbelastung haben kann. Vergleichen wir die Fälle daher mit den Gesamtüberzeiten, so ergibt sich eine gute Übereinstimmung: Die Arbeitslast ist konstant, die Überzeiten steigen nur leicht an.

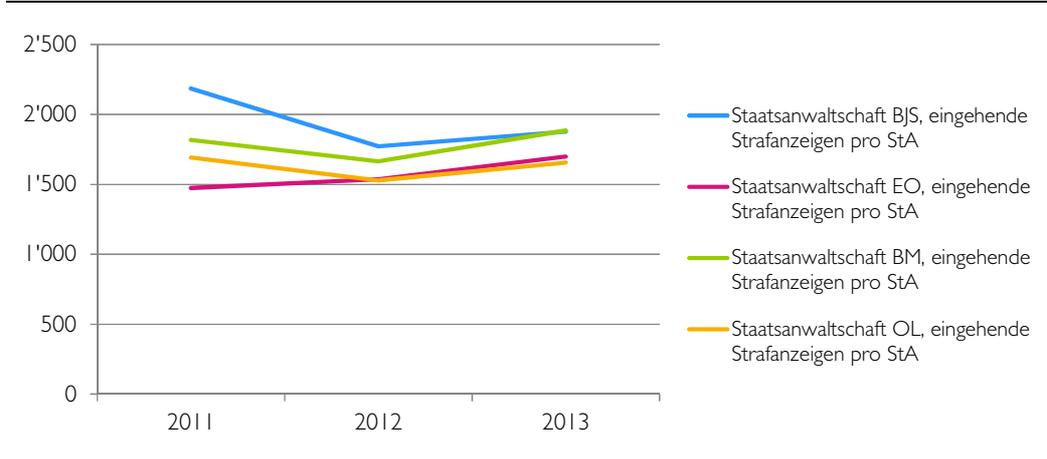
Ein anderes Bild zeigt sich bei der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben. Sie verzeichnet einen starken Anstieg bei den eingehenden Strafanzeigen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt. Die Gesamtüberzeiten steigen allerdings nicht so stark an. Wir führen dies auf die Personalaufstockung zurück, die von 2011 auf 2012 erfolgt ist. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass es die Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben bis zu einem gewissen Grad selber in der Hand hat, mehr Strafverfahren zu eröffnen und die Arbeitslast zu „steuern“: Staatsanwältinnen und Staatsanwälte können aufgrund der Aktenlage sich ergebenden Vermutungen von weiteren strafbaren Handlungen nachgehen und bei sich konkretisierender Verdachtslage eine Untersuchung eröffnen. Wenn die Ressourcen aber knapp sind, wird die Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben nur bei klar bestehendem Anfangsverdacht tätig. Dies gilt allerdings nicht generell, da die Zahl der Anzeigen auch von den Aktivitäten der Polizei mitbeeinflusst wird. Je

nachdem welche Schwerpunkte bei der Polizeiarbeit gesetzt werden, kann die Zahl der Anzeigen stark schwanken.

Geschäftslast regionaler Staatsanwaltschaften

Bei den regionalen Staatsanwaltschaften haben wir die Daten zur Geschäftslast vergleichend dargestellt. Die eingehenden Strafanzeigen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt gehen 2012 meist zurück, um bei allen Staatsanwaltschaften 2013 wieder anzusteigen. Am stärksten ausgeprägt ist diese Entwicklung bei der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland zu beobachten. Bei der Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau ist eine kontinuierliche Zunahme festzustellen. Wir nehmen an, dass sich hier die Personalverschiebungen bemerkbar machen (Aufstockung bei drei von vier regionalen Staatsanwaltschaften im Jahr 2012 mit Ausnahme der Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau, dort erfolgte 2013 nur temporär eine Aufstockung).

D 4.24: Regionale Staatsanwaltschaften: eingehende Strafanzeigen (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)

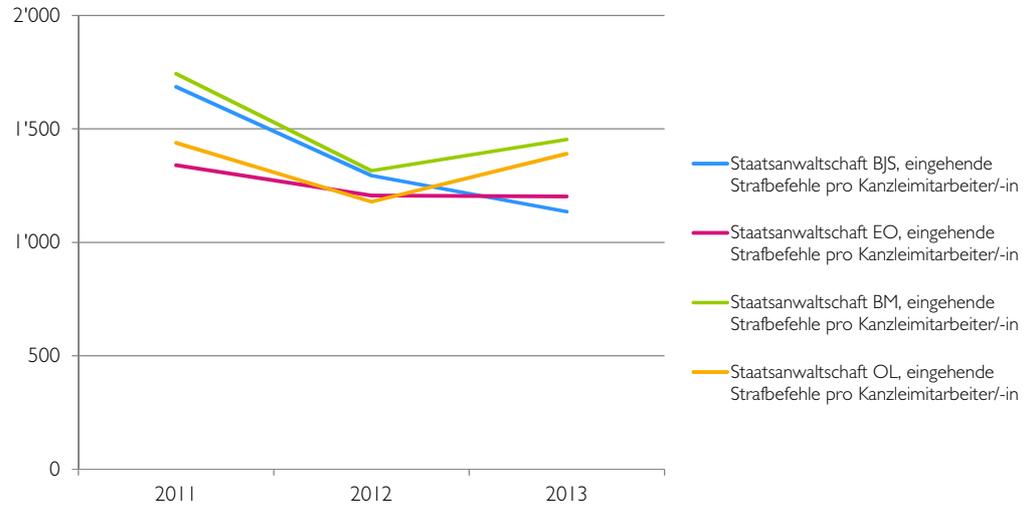


Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

Betrachtet man die eingehenden Strafbefehle pro Kanzleimitarbeiter/-in erkennt man meist einen Rückgang bis 2013. Dies ist zum Teil auf zusätzliches Kanzleipersonal zurückzuführen, welches die Staatsanwaltschaft erhalten hat. Einzig bei der Staatsanwaltschaft Oberland nimmt die Anzahl Vollzeitstellen der Kanzleimitarbeitenden nicht zu, sondern sogar leicht ab. Gemäss den eingehenden Strafbefehlen sind die regionalen Staatsanwaltschaften ähnlich stark belastet.

D 4.25: Regionale Staatsanwaltschaften: eingehende Strafbefehle ohne Untersuchung (Fallzahlen pro Kanzleimitarbeiter/-in)



Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

In der untenstehenden Darstellung ist die Entwicklung der Strafbefehle im Detail aufgeführt.

D 4.26: Regionale Staatsanwaltschaften: eingehende, erledigte und hängige Strafbefehle ohne Untersuchung (Fallzahlen pro Kanzleimitarbeiter/-in)

		2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	Eingehende Strafbefehle pro KM	1'685	1'294	1'136
	Erledigte Strafbefehle pro KM	1'420	1'365	1'127
	Hängige Strafbefehle pro KM	460	290	309
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	Eingehende Strafbefehle pro KM	1'340	1'206	1'202
	Erledigte Strafbefehle pro KM	1'257	1'122	1'106
	Hängige Strafbefehle pro KM	362	473	464
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	Eingehende Strafbefehle pro KM	1'743	1'316	1'454
	Erledigte Strafbefehle pro KM	1'280	1'342	1'375
	Hängige Strafbefehle pro KM	368	275	292
Staatsanwaltschaft Oberland	Eingehende Strafbefehle pro KM	1'438	1'179	1'390
	Erledigte Strafbefehle pro KM	994	1'253	1'349
	Hängige Strafbefehle pro KM	432	334	303

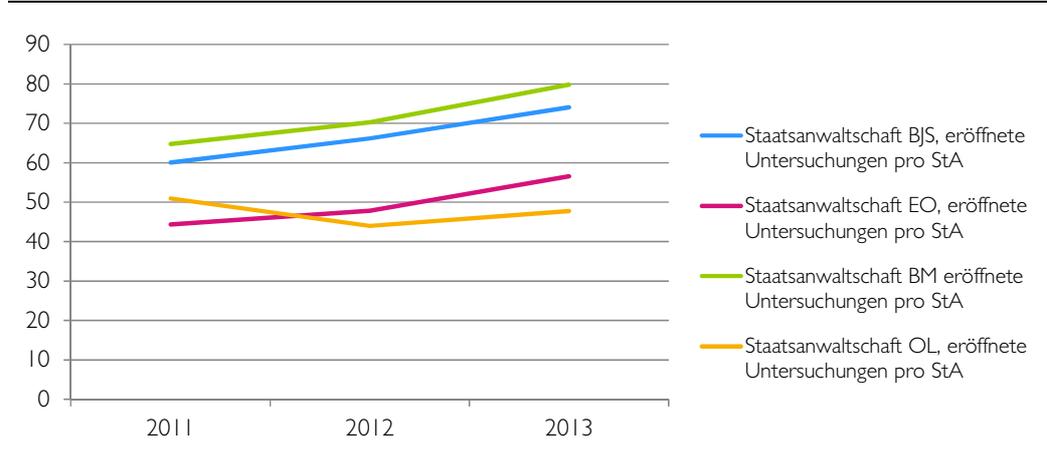
Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: KM = Kanzleimitarbeiter/-in.

Die Anzahl der eröffneten Untersuchungen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt steigt meist an. Hinsichtlich der eröffneten Untersuchungen sind klar Unterschiede in der Belastung der einzelnen regionalen Staatsanwaltschaften festzustellen. Die Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland weist die höchste Anzahl Untersuchungen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt auf.

tin/Staatsanwalt auf. Die Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland verzeichnet ihrerseits die höchste Anzahl hängige Untersuchungen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt (vgl. Darstellungen D 4.27 und D 4.28).

D 4.27: Regionale Staatsanwaltschaften: eröffnete Untersuchungen (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)



Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

D 4.28: Regionale Staatsanwaltschaften: eröffnete, erledigte und hängige Untersuchungen (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)

		2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	Eröffnete Untersuchungen pro StA	60	66	74
	Erledigte Untersuchungen pro StA	-	69	69
	Hängige Untersuchungen pro StA	-	45	50
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	Eröffnete Untersuchungen pro StA	44	48	57
	Erledigte Untersuchungen pro StA	-	62	60
	Hängige Untersuchungen pro StA	-	32	32
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	Eröffnete Untersuchungen pro StA	65	70	80
	Erledigte Untersuchungen pro StA	-	57	63
	Hängige Untersuchungen pro StA	-	34	37
Staatsanwaltschaft Oberland	Eröffnete Untersuchungen pro StA	51	44	48
	Erledigte Untersuchungen pro StA	-	45	51
	Hängige Untersuchungen pro StA	-	35	31

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

Hinsichtlich der Anklagen und Anklagevertretungen ist bei allen regionalen Staatsanwaltschaften tendenziell eine Zunahme der Geschäftslast zu erkennen (vgl. Darstellung D 4.29). Die Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland weist die höchste Zahl der Anklagevertretungen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt auf. Die Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau weist die höchste Zahl an Anklagen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt auf.

D 4.29: Regionale Staatsanwaltschaften: eingereichte Anklagen und Anklagevertretungen (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)

		2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	Eingereichte Anklagen pro StA	9	11	9
	Anklagevertretungen pro StA	6	5	6
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	Eingereichte Anklagen pro StA	6	12	9
	Anklagevertretungen pro StA	6	3	3
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	Eingereichte Anklagen pro StA	5	7	8
	Anklagevertretungen pro StA	3	2	4
Staatsanwaltschaft Oberland	Eingereichte Anklagen pro StA	6	6	7
	Anklagevertretungen pro StA	4	5	3

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

Vergleicht man die Zahl der selbstständig nachträglichen Entscheide pro Staatsanwältin/Staatsanwalt unter den regionalen Staatsanwaltschaften, ist eine vergleichsweise hohe Belastung bei den Staatsanwaltschaften Berner Jura-Seeland und Bern-Mittelland auszumachen (vgl. Darstellung D 4.30).

D 4.30: Regionale Staatsanwaltschaften: selbstständig nachträgliche Entscheide (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)

	2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	43	63	57
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	8	18	15
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	51	60	51
Staatsanwaltschaft Oberland	20	23	30

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Die meisten Nichtanhandnahmen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt sind bei der Staatsanwaltschaft Oberland, die wenigsten bei der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland zu beobachten (vgl. Tabelle D 4.31).

D 4.31: Regionale Staatsanwaltschaften: Nichtanhandnahmen (Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt)

	2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	14	10	11
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	20	23	19
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	15	22	18
Staatsanwaltschaft Oberland	27	28	27

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Insgesamt ergibt sich bei den regionalen Staatsanwaltschaften folgendes Bild: Die Staatsanwaltschaften Bern-Mittelland und Berner Jura-Seeland sind den spezifischen Fallzahlen entsprechend relativ stark belastet. Die Belastung im Berner Jura-Seeland ergibt sich nicht zuletzt aufgrund der Zweisprachigkeit. Allerdings wurde die Belastung bei der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland durch eine Personalaufstockung vor allem beim Kanzleipersonal gemildert, was sich in sinkenden Werten hauptsächlich bei den hängigen Strafbefehlen niedergeschlagen hat. Die Entwicklung der Geschäftslast korrespondiert mit der Entwicklung der Gesamtüberzeit, wobei die Aufstockung des Personals jeweils zu einer Verschiebung der Arbeitsbelastung führt. Bei der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland führt die Personalaufstockung zu einer konstanten Gesamtüberzeit bei einer anhaltend hohen Geschäftslast. Bei der Staatsanwaltschaft Oberland und Emmental-Oberaargau wurde die zunehmende Geschäftslast 2013 durch temporäre Stellen 2013 oder durch mehr Überstunden kompensiert. Es entsteht der Eindruck, dass durch die Veränderung der Kapazitäten in den regionalen Staatsanwaltschaften an einem Ort die Arbeitsbelastung sinkt (am stärksten bei der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland), um an anderen Orten (Emmental-Oberaargau) wieder anzusteigen. Gesamthaft betrachtet steigt die Arbeitsbelastung bei den regionalen Staatsanwaltschaften, gemessen an den spezifischen Fallzahlen und der Veränderung der Gesamtüberzeit.

Geschäftslast der Jugendanwaltschaft

Bei der Jugendanwaltschaft betrachten wir die Fallzahlen für das Total aller regionalen Jugendanwaltschaften. Die Geschäftslast der Jugendanwaltschaft entwickelt sich relativ konstant. Die eingehenden Strafbefehle pro Kanzleimitarbeiter/-in weisen eine sinkende Tendenz auf. Die Entwicklung der Geschäftslast entspricht jener der Gesamtüberzeit (die Gesamtüberzeit bleibt bei der Jugendanwaltschaften insgesamt über die Jahre konstant).

D 4.32: Jugendanwaltschaft: eingehende Strafanzeigen (Fallzahlen pro Jugendanwältin/Jugendanwalt)

2011	2012	2013
311	294	324

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

D 4.33: Jugendanwaltschaft: eingehende, erledigte und hängige Strafbefehle ohne Voruntersuchung (Fallzahlen pro Kanzleimitarbeiter/-in)

	2011	2012	2013
Eingehende Strafbefehle pro Kanzleimitarbeiter/-in	210	168	180
Erledigte Strafbefehle pro Kanzleimitarbeiter/-in	87	185	179
Hängige Strafbefehle pro Kanzleimitarbeiter/-in	0	9	8

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

**D 4.34: Jugendanwaltschaft: eröffnete, erledigte und hängige Untersuchungen
(Fallzahlen pro Jugendanwältin/Jugendanwalt)**

	2011	2012	2013
Eröffnete Untersuchungen pro JA	103	100	99
Erledigte Untersuchungen pro JA	-	115	99
Hängige Untersuchungen pro JA	-	21	22

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: JA = Jugendanwältin/Jugendanwalt.

**D 4.35: Jugendanwaltschaft: Anklagen und Anklagevertretungen (Fallzahlen pro
Jugendanwältin/Jugendanwalt)**

	2011	2012	2013
Eingereichte Anklagen pro JA	2	2	2
Anklagevertretungen pro JA	2	2	2

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft) und den Tätigkeitsberichten.

Legende: JA = Jugendanwältin/Jugendanwalt.

Es liegen uns zusätzlich zu den obigen Daten Auswertungen der Jugendanwaltschaft nach Region vor: Die ausgesprochenen Strafen und hängigen Schutzmassnahmen pro Jugendanwältin/Jugendanwalt und Region sind in den nachfolgenden zwei Tabellen ausgegeben.

**D 4.36: Jugendanwaltschaft: ausgesprochene Strafen pro Jugendanwältin/
Jugendanwalt pro Region**

		2011	2012	2013
Jugendanwaltschaft Berner Jura-Seeland	Ausgesprochene persönliche Leistung pro JA	79	77	61
	Ausgesprochene Busse pro JA	58	46	70
	Ausgesprochener Freiheitsentzug pro JA	0	0	2
Jugendanwaltschaft Emmental- Oberaargau	Ausgesprochene persönliche Leistung pro JA	119	99	106
	Ausgesprochene Busse pro JA	93	66	72
	Ausgesprochener Freiheitsentzug pro JA	0	0	1
Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland	Ausgesprochene persönliche Leistung pro JA	114	102	98
	Ausgesprochene Busse pro JA	107	77	131
	Ausgesprochener Freiheitsentzug pro JA	0	0	2
Jugendanwaltschaft Oberland	Ausgesprochene persönliche Leistung pro JA	91	103	78
	Ausgesprochene Busse pro JA	110	129	153
	Ausgesprochener Freiheitsentzug pro JA	0	0	2

Quelle: Personalbestand aus Zeiterfassung „Time“, Fallzahlen gemäss Berichterstattung Staatsanwaltschaft.

Legende: JA = Jugendanwältin/Jugendanwalt.

D 4.37: Jugendanwaltschaft: hängige Schutzmassnahmen pro Jugendanwältin/
Jugendanwalt pro Region

		2011	2012	2013
Jugend-anwaltschaft Berner Jura-Seeland	Hängige ambulante Massnahmen pro JA	4	6	5
	Hängige stationäre Massnahmen pro JA	5	3	4
	Hängige Begleitungen pro JA	5	7	8
Jugend-anwaltschaft Emmental- Oberaargau	Hängige ambulante Massnahmen pro JA	9	11	16
	Hängige stationäre Massnahmen pro JA	11	9	7
	Hängige Begleitungen pro JA	8	11	4
Jugend-anwaltschaft Bern-Mittelland	Hängige ambulante Massnahmen pro JA	13	14	11
	Hängige stationäre Massnahmen pro JA	11	8	7
	Hängige Begleitungen pro JA	7	11	11
Jugend-anwaltschaft Oberland	Hängige ambulante Massnahmen pro JA	10	8	12
	Hängige stationäre Massnahmen pro JA	11	9	6
	Hängige Begleitungen pro JA	7	10	9

Quelle: Personalbestand aus Zeiterfassung „Time“, Fallzahlen gemäss Berichterstattung Staatsanwaltschaft.

Legende: JA = Jugendanwältin/Jugendanwalt.

Die Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland weist 2011 meist die höchsten Fallzahlen (ausgesprochene Strafen und hängige Schutzmassnahmen) pro Jugendanwältin/Jugendanwalt, jedoch auch den stärksten Rückgang bis 2013 auf. Warum aber die Gesamtüberzeit bei der Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland sinkt (im Durchschnitt minus 46 Stunden pro Anwältin/Anwalt und Jahr) und bei den anderen drei Jugendanwaltschaften steigt (im Durchschnitt zwischen 13 bis 18 Stunden pro Anwältin/Anwalt und Jahr), lässt sich anhand dieser Daten nur schwer beantworten. Bei der Jugendanwaltschaft Berner Jura-Seeland könnte die Zunahme mit der Zweisprachigkeit erklärt werden. Bei der Jugendanwaltschaft Oberland nehmen die ausgesprochenen Bussen pro Jugendanwältin/Jugendanwalt stark zu. Die Jugendanwaltschaft Emmental-Oberaargau verzeichnet einen grossen Anstieg bei den hängigen ambulanten Massnahmen pro Jugendanwältin/Jugendanwalt.

4.3.4 VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit haben wir die Daten für das Verwaltungsgericht und seine Abteilungen ausgewertet. Ferner wurden Daten der Steuerrekurskommission sowie der Rekurskommission des Kantons Bern für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern (RKMF) analysiert. Die Geschäftslast der weiteren Kommissionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird nicht aufgeführt.²⁷

Die Geschäftslast der Verwaltungsgerichtsbarkeit präsentiert sich wie folgt: Die Eingänge nehmen zwischen 2011 und 2013 ab, die Pendenzen nehmen 2013 erstmals ab.

²⁷ Der Grund liegt darin, dass für die nebenamtlichen Richter/-innen keine Angaben zu Vollzeitstellen vorliegen, da diese nicht angestellt sind, sondern nach Aufwand entschädigt werden: Die Fachrichter/-innen werden pauschal je Entscheid, an dem sie mitgewirkt haben, entschädigt, wobei die Art der Mitwirkung einen Einfluss auf die Entschädigung hat.

D 4.38: Nominale Fallzahlen der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2011–2013)

		2011	2012	2013
VGer	Eingänge	3'366	3'054	2'869
	Erledigungen	3'425	3'028	3'002
	Pendenzen (absolut)	2'414	2'441	2'310

Quellen: Tätigkeitsberichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern (2011–2013).

Betrachten wir die Geschäftslast pro Richter/-in (Darstellung D 4.39; die Zahlen sind indiziert, um die Vergleichbarkeit zwischen den Abteilungen besser herstellen zu können), so ist beim Verwaltungsgericht eine Abnahme zu beobachten. Einzig bei der Abteilung für französischsprachige Geschäfte nehmen die Eingänge 2012 vorerst zu. Die Zahl der Pendenzen pro Richter/-in steigt im Vergleich zur Situation 2011. Dieser Trend stimmt mit dem starken Anstieg der Gesamtüberzeit bei der französischsprachigen Abteilung überein. Der Grund für die höhere Belastung der französischsprachigen Abteilung dürfte unter anderem in den zweisprachigen Verfahren begründet sein.²⁸ Dieser Mehraufwand kommt in den Pendenzen pro Richter/-in zum Ausdruck.

Nach Aussagen der Befragten des Verwaltungsgerichts geben die Veränderungen seit 2011 nur ein unvollständiges Bild der Belastungssituation wieder. Korrekter wäre es nach Ansicht von Befragten, wenn die Entwicklung seit 2009 angeschaut würde. Damals traten die kantonalen Bestimmungen in Kraft, die die (bundesrechtlich vorgegebene) Rechtsweggarantie umsetzten und die tendenziell flächendeckende kantonal letztinstanzliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts im Bereich der Verwaltungs- und Staatsrechtspflege einführten. Nach Ansicht von Befragten wurde der damit einhergehende Mehraufwand unterschätzt, weshalb die Mehrbelastung vor 2011 erfolgt sei und sich heute in den Zahlen fortsetze, ohne dass sie in der Entwicklung nach 2011 sichtbar sei. Im Bereich des Sozialversicherungsrechts führten zudem bundesrechtliche Revisionen vor 2011 (Abschaffung des Einspracheverfahrens sowie 5. und 6. IV-Revision) zu Mehraufwand. Ferner wird seitens des Verwaltungsgerichts darauf hingewiesen, dass im Jahr 2011 besonderes viele Eingänge zu verzeichnen waren, was den Rückgang der Geschäftslast in den Folgejahren relativiert.

²⁸ Die meisten Aktenstücke liegen in deutscher Sprache vor (Gutachten, Zeugnisse usw.), was die Lektüre der Akten und die Redaktion der Urteile (Übersetzung von Fachausdrücken) aufwändiger macht. Die CAF wendet darüber hinaus sowohl Sozialversicherungsrecht als auch die Normen des (übrigen) Verwaltungsrechts an. Der Aufwand für die Richterinnen und Richter, in beiden Rechtsgebieten „à jour“ zu bleiben, ist vergleichsweise hoch.

D 4.39: Verwaltungsgericht: Geschäftslast (Fallzahlen pro Richter/-in indexiert auf 2011)

		2011	2012	2013
Verwaltungsgericht (Total)	Eingänge pro Richter/-in	100	97	90
	Erledigungen pro Richter/-in	100	95	91
	Pendenzen pro Richter/-in	100	103	100
Verwaltungsrechtliche Abteilung	Eingänge pro Richter/-in	100	90	86
	Erledigungen pro Richter/-in	100	90	93
	Pendenzen pro Richter/-in	100	111	108
Sozialversicherungsrechtliche Abteilung	Eingänge pro Richter/-in	100	97	93
	Erledigungen pro Richter/-in	100	96	91
	Pendenzen pro Richter/-in	100	97	96
Abteilung für französischsprachige Geschäfte	Eingänge pro Richter/-in	100	121	91
	Erledigungen pro Richter/-in	100	98	84
	Pendenzen pro Richter/-in	100	127	123

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch das Verwaltungsgericht) und den Tätigkeitsberichten.

Steuerrekurskommission

Die Eingänge pro Richter/-in sind bei der Steuerrekurskommission im Zeitraum von 2011 bis 2013 gesunken. Gleichzeitig geht die Anzahl Erledigungen pro Richter/-in 2012 stark zurück. Insgesamt können Pendenzen abgebaut werden. Die Abnahme der Eingänge und Pendenzen pro Richter/in korrespondiert teilweise mit der Veränderung der Gesamtüberzeit, welche 2012 zurückgeht und 2013 wieder ansteigt. Die abnehmende Erledigungsquote könnte auf den Anstieg der Komplexität eines Teils der Fälle zurückgeführt werden.

D 4.40: Steuerrekurskommission: Geschäftslast (Fallzahlen pro Richter/-in)

	2011	2012	2013
Eingänge pro Richter/-in	697	572	541
Erledigungen pro Richter/-in	721	585	604
Pendenzen pro Richter/-in	723	712	650

Quellen: Berechnete Werte anhand von Daten aus dem Zeiterfassungssystem „Time“ (plausibilisiert und korrigiert durch das Verwaltungsgericht) und den Tätigkeitsberichten.

4.3.5 FAZIT ZUR ENTWICKLUNG DER GESCHÄFTSLAST

Fassen wir die Ergebnisse der Analyse der Fallzahlen zusammen, so ergibt sich für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit folgender Befund:

- Die Belastung kann insgesamt als konstant bezeichnet werden. Bei einzelnen Organisationseinheiten nimmt die Belastung leicht ab, bei anderen leicht zu. Die Gesamtüberzeiten entwickeln sich in ähnlicher Weise.
- Die Belastung bei den Regionalgerichten ist im Quervergleich etwa gleich hoch. Sie geht in der Tendenz eher zurück aufgrund der tieferen Eingänge bei den Strafverfahren.

- Die Schlichtungsbehörden sind im Quervergleich unterschiedlich stark belastet, wobei wir die Unterschiede primär auf kurzfristige Schwankungen der Mitarbeitenden zurückführen, die bei kleinem Mitarbeiterbestand grosse Effekte auf die Entwicklung haben können.

Betrachten wir die Ergebnisse für die Staatsanwaltschaft so lassen sich diese wie folgt zusammenfassen:

- Die Tendenz bei der Geschäftslast ist steigend, vor allem bei den regionalen Staatsanwaltschaften. Die Schwankungen der Zahlen zur Geschäftslast seit 2011 zwischen den regionalen Staatsanwaltschaften sind beträchtlich und teilweise auf die Erhöhung des Personalbestands zurückzuführen. Insofern ist ein Trend schwer abzuleiten. Was zu erkennen ist, ist eine Reduktion der Geschäftslast 2012 und ein Anstieg 2013. Der Anstieg insgesamt ist konsistent mit den Gesamtüberzeiten.
- Eine besonders starke Zunahme der Geschäftslast und eine relativ hohe Belastung lässt sich bei der Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland, Bern-Mittelland sowie der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben und der Generalstaatsanwaltschaft ableiten. Die temporären Personalverschiebungen zwischen den regionalen Staatsanwaltschaften und die Verlagerung von Personal von der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit an die Staatsanwaltschaft führen zu einer gewissen Verlagerung der Engpässe von einer Region zur anderen.
- Die Jugendanwaltschaft ist vergleichsweise weniger stark belastet, die Werte stimmen mit der Gesamtüberzeit überein.

Schliesslich lassen die Fallzahlen bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit folgende Schlüsse zu:

- Die Verwaltungsgerichtsbarkeit (analysiert wurden Daten des Verwaltungsgerichts und der Steuerrekurskommission) weist in der Tendenz eine abnehmende Geschäftslast auf, was mit den Zahlen aus der Analyse der Gesamtüberzeit korrespondiert.
- Innerhalb des Verwaltungsgerichts ist eine gewisse Überlastung bei der französischsprachigen Abteilung vorhanden, die primär an den Gesamtüberzeiten zu erkennen ist und weniger an den Fallzahlen.

4.4 ENTWICKLUNG DER VERFAHRENSDAUER

Die Entwicklung der durchschnittlichen Verfahrensdauer kann einen weiteren Hinweis auf die Arbeitsbelastung der Justizbehörden liefern. Diese Entwicklung zeigt die Bedeutung weniger dafür aber komplexer Fälle auf, was in der Analyse der Fallzahlen nicht oder nur unzureichend zum Ausdruck kommt.

Für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit stehen uns detaillierte Daten des Gerichtsinspektors zur Verfügung. Beim Verwaltungsgericht können wir auf eine durchschnittliche Verfahrensdauer zurückgreifen, welche im Tätigkeitsbericht der Justizbehörde entnommen worden ist.

4.4.1 ENTWICKLUNG DER VERFAHRENSDAUER BEI DER ZIVIL- UND STRAFGERICHTSBARKEIT

Die Entwicklung der Verfahrensdauer beim Obergericht präsentiert sich wie folgt:

- Bei der Zivilkammer (ZK) des Obergerichts nehmen die Verfahrensdauern 2012 zunächst ab um 2013 wieder zuzunehmen. Gemäss Geschäftsbericht sind dafür zwei vergleichsweise langwierige Verfahren ausschlaggebend gewesen.
- Beim Handelsgericht ist zwischen 2012 und 2013 eine Abnahme der Verfahrensdauer zu verzeichnen.
- Im Bereich des Fürsorglichen Freiheitsentzugs (FFE; heute Fürsorgerische Unterbringung) und des Kindes- und Erwachsenenschutzgericht (KESG) sind die Daten nicht aussagekräftig, da das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht seine Tätigkeiten erst 2013 aufgenommen hat.
- Bei der Aufsichtsbehörde in Betreibungs- und Konkursachen (ABS) ging die Verfahrensdauer 2012 stark zurück und blieb anschliessend etwa konstant.
- Die Verfahrensdauer bei der Strafkammer (SK) hat zugenommen. Gemäss Geschäftsbericht sind dafür die komplexer gewordenen Berufungsverfahren und die Ausdehnung des rechtlichen Gehörs verantwortlich. Die Verfahrensdauer der Beschwerdekammer (BK) konnten hingegen gesenkt werden.

D 4.41: Zivil- und Straferichtsbarkeit: Veränderung der durchschnittlichen Verfahrensdauer in Tagen beim Obergericht (Veränderung in Prozent des Vorjahrs)

	2011	2012	2013
Zivilabteilung			
Obergericht Zivilkammer	87	76 (-13%)	84 (+11%)
Obergericht Handelskammer	263	267 (2%)	250 (-6%)
Obergericht Fürsorglicher Freiheitsentzug/ Kindes- und Erwachsenenschutzgericht*	8	8 (0%)	28 (250%)
Obergericht Aufsichtsbehörde in Betreibungs- und Konkursachen	102	71 (-30%)	73 (3%)
Strafabteilung			
Obergericht Strafkammer	158	188 (19%)	218 (16%)
Obergericht Beschwerdekammer	51	59 (16%)	52 (-12%)

Quelle: Verfahrensdauer gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Legende: * KESG hat 2013 seinen Betrieb aufgenommen, Daten sind daher kaum aussagekräftig.

Betrachten wir die Verfahrensdauer bei den kantonalen Gerichten, so lässt sich Folgendes festhalten:

- Die Verfahrensdauer beim Wirtschaftsgericht steigt stark an. Dies bestätigt die weiter vorne geäusserte Vermutung, dass die steigenden Gesamtüberzeiten auf komplexere Fälle zurückzuführen sind.
- Beim Jugendgericht steigt die Verfahrensdauer 2012 an, um 2013 unter das Niveau von 2011 abzusinken. Gemäss Geschäftsbericht ist dies auf einen Rückgang der Eingänge zurückzuführen.
- Wie im Bereich der Zwangsmassnahmen bei den Regionalgerichten entwickelt sich die Verfahrensdauer beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht konstant. Es gilt zu beachten, dass die starken Schwankungen aufgrund der tiefen Durchschnittszahlen nicht überinterpretiert werden dürfen.

Diese Entwicklung der Verfahrensdauer korrespondiert mit der Entwicklung der Geschäftslast der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit.

D 4.42: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit: Veränderung der durchschnittlichen Verfahrensdauer in Tagen bei kantonalen Gerichten (Veränderung in Prozenten des Vorjahrs)

	2011	2012	2013
Wirtschaftsstrafgericht	156	191 (22%)	220 (15%)
Jugendgericht	68	99 (46%)	58 (-41%)
Kantonales Zwangsmassnahmengericht	3	3 (0%)	3 (0%)

Quelle: Verfahrensdauer gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

- Darstellung D 4.43 zeigt, dass bei allen Regionalgerichten die Verfahrensdauer in der Zivilabteilung sinkt. Bei den jeweiligen Strafabteilungen ist die Entwicklung weniger einheitlich, weist aber mehrheitlich eine abnehmende Tendenz auf. Gemittelt über alle Regionalgerichte sank die Verfahrensdauer zwischen 2012 und 2013.
- Die Verfahrensdauer im Bereich der Zwangsmassnahmen bleibt bis auf eine Ausnahme konstant, diese Ausnahme ist auf eine fehlerhafte Erfassung im System zurückzuführen.

D 4.43: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit: Veränderung der durchschnittlichen Verfahrensdauer in Tagen bei den Regionalgerichten (Veränderung in Prozenten des Vorjahrs)

	2011	2012	2013
Zivilfälle			
Regionalgericht Berner Jura-Seeland	111	118 (6%)	93 (-21%)
Regionalgericht Emmental-Oberaargau	93	91 (-2%)	88 (-16%)
Regionalgericht Bern-Mittelland	107	105 (-2%)	88 (-16%)
Regionalgericht Oberland	91	81 (-11%)	70 (-14%)
Straffälle			
Regionalgericht Berner Jura-Seeland	411	519 (26%)	477 (-8%)
Regionalgericht Emmental-Oberaargau	329	294 (-11%)	269 (-9%)
Regionalgericht Bern-Mittelland	460	392 (-15%)	406 (+4%)
Regionalgericht Oberland	315	461 (46%)	164 (-64%)
Zwangsmassnahmen			
Regionalgericht Berner Jura-Seeland	4	4 (0%)	15* (275%)
Regionalgericht Emmental-Oberaargau	4	4 (0%)	4 (0%)
Regionalgericht Oberland	5	6 (20%)	6 (0%)

Quelle: Verfahrensdauer gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

Legende: * dieser Wert entstand aufgrund einer fehlerhaften Erfassung im System.

Bei den Schlichtungsbehörden nimmt die Verfahrensdauer 2012 zu, um 2013 wieder abzunehmen und auf dem gleichen Stand wie 2011 zu sinken (vgl. Darstellung D 4.44).

D 4.44: Zivil- und Strafgerichtsbarkeit: Veränderung der durchschnittlichen Verfahrensdauer in Tagen bei den Schlichtungsbehörden (Veränderung in Prozent des Vorjahrs)

	2011	2012	2013
Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland	77	79 (3%)	63 (20%)
Schlichtungsbehörde Emmental-Oberaargau	59	76 (29%)	54 (-46%)
Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland	61	62 (2%)	56 (-10%)
Schlichtungsbehörde Oberland	77	82 (6%)	70 (-15%)

Quelle: Verfahrensdauer gemäss Erfassungen des Gerichtsinspektors.

4.4.2 VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Die durchschnittliche Verfahrensdauer nimmt in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 2012 mehrheitlich ab, um im Jahr 2013 mehrheitlich wieder zuzunehmen. Meist wird das Niveau von 2011 überschritten. Einzig in der Abteilung für französischsprachige Geschäfte nimmt die durchschnittliche Verfahrensdauer im Verwaltungsrecht 2013 gegenüber 2011 ab. Dies korreliert nicht mit der Entwicklung der Gesamtüberzeit bei der Abteilung für französischsprachige Geschäfte und ebenso wenig mit dem Rückgang der Erledigungen pro Richter/-in 2013. Die Erklärung könnte darin liegen, dass die Verfahrensdauer bei den französischsprachigen Geschäften stark von den Haftfällen geprägt ist. Der Anstieg der durchschnittlichen Verfahrensdauer bei der Steuerrekurskommission stimmt mit der Entwicklung der Gesamtüberzeit pro Richter/-in überein.

D 4.45: Verwaltungsgerichtsbarkeit: durchschnittliche Verfahrensdauer in Monaten auf Basis der erledigten Fälle (exkl. Sistierungen) (Veränderungen zum Vorjahr in Prozent)

	2011	2012	2013
Verwaltungsrechtliche Abteilung	5,5	7 (27%)	7,5 (7%)
Sozialversicherungsrechtliche Abteilung	5,4	5,3 (-2%)	6 (13%)
Abteilung für französischsprachige Geschäfte (Verwaltungsrecht)	5,6	5,5 (-2%)	3,7 (-33%)
Abteilung für französischsprachige Geschäfte (Sozialversicherungsrecht)	7,5	6,6 (-12%)	7,1 (8%)
Steuerrekurskommission	10,9	12 (10%)	13,4 (12%)

Quellen: Tätigkeitsberichte der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern 2012–2013.

4.4.3 FAZIT ZUR ANALYSE DER VERFAHRENSDAUER

Die Verfahrensdauer im Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit entwickelt sich unterschiedlich. Beim Obergericht nimmt die Verfahrensdauer eher zu. Bei den kanto-

nenalen Gerichten fällt auf, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer beim Wirtschaftsgericht zunimmt, was die erhöhte Belastung, welche sich aufgrund der Analyse der Überzeiten und der Fallzahlen ableiten lässt, bestätigt.

Bei den regionalen Gerichten ist die Verfahrensdauer eher abnehmend. Dies korrespondiert mit der sinkenden Belastung, welche sich aus der Analyse der Überzeiten und der Fallzahlen ableiten lässt. Bei den Schlichtungsbehörden bleibt die Verfahrensdauer über die drei Jahre 2011 bis 2013 betrachtet in etwa konstant.

Die ermittelten Verfahrenswerte aus dem Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit nehmen eher zu, einzig die Werte für die französischsprachige Abteilung nehmen ab.

4.5 ZWISCHENFAZIT

Unter Berücksichtigung der dargestellten Daten lassen sich folgende erste Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Belastung der Justizbehörden ziehen.

- *Erarbeitung der Planungsgrössen:* Die Planungsgrössen für die Produktgruppen der Zivil- und Strafrichterbarkeit und der Staatsanwaltschaft haben beim Start der Reform nicht die gleiche Aktualität aufgewiesen: Die Planungszahlen der Zivil- und Strafrichterbarkeit basierten auf jüngeren Daten und haben den erwarteten Führungsaufgaben besser Rechnung getragen als jene der Staatsanwaltschaft. Der Personalbedarf der Staatsanwaltschaft dürfte daher in den Planungswerten unterschätzt worden sein, was mit ein Grund sein dürfte, dass die Belastung der Staatsanwaltschaft im Vergleich überdurchschnittlich ausfällt. Allerdings sind die Soll-Grössen der Staatsanwaltschaft seit 2011 angepasst worden, womit ein Teil der zu tiefen Prognosen korrigiert worden ist. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden keine Planungswerte berechnet. Allerdings weisen die Verantwortlichen darauf hin, dass die bei der Einführung der Rechtsweggarantie 2009 gemachten Prognosen zu tief ausgefallen seien. Dies hängt allerdings nicht mit der Justizreform zusammen, kann aber bis heute Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung haben.
- *Überführung der Planungsgrössen in Soll-Grössen und in den Ist-Bestand der Mitarbeitenden der Justiz:* Die Planungszahlen, welche im Vorfeld der Reform errechnet worden sind, sind praktisch unverändert in den Stellenplan (Soll-Grössen) eingeflossen. Die geschaffenen Stellen konnten zudem fast ausnahmslos und ohne wesentlichen zeitlichen Verzug besetzt werden (Ist-Grössen gemäss Zeiterfassungssystem). Das heisst, Rekrutierungsprobleme oder eine unangemessene Übertragung der Planungswerte in die Soll-Grössen können als Grund für eine Überbelastung der Justiz ausgeschlossen werden.
- *Entwicklung der Überstunden:* Bei allen drei Produktgruppen ist die Zahl der Überstunden (gemessen an dem von uns gebildeten Indikator der Gesamtüberzeit) zwischen 2011 und 2013 gestiegen. Im Quervergleich ist der Anstieg bei der Staatsanwaltschaft und innerhalb der Staatsanwaltschaft bei den regionalen Staatsanwaltschaften und der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben am stärksten ausgeprägt. Die Zunahme der Überzeiten fällt bei der Verwaltungsge-

richtsbarkeit am schwächsten aus (Ausnahme: Abteilung für französischsprachige Fälle).

- *Entwicklung der Geschäftslast (Fallzahlen pro Richter/-innen respektive Staatsanwälte/-innen):* Bei der Zivil- und Strafrichterbarkeit kann die Entwicklung der Geschäftslast als insgesamt konstant betrachtet werden. Beim Wirtschaftsstrafgericht dürfte diese Beobachtung hingegen die effektive Entwicklung nicht korrekt wiedergeben, weil die Zahl der komplexen Verfahren zugenommen hat. Die Geschäftslast der Regionalgerichte ist etwa gleich hoch und entwickelt sich weitgehend gleich. Bei der Staatsanwaltschaft lässt sich ein vergleichsweise starker Anstieg der Geschäftslast beobachten, insbesondere bei den regionalen Staatsanwaltschaften und der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine eher sinkende Geschäftslast zu beobachten.
- *Verfahrensdauer:* Die Verfahrensdauer im Bereich des Zivil- und Strafrechts entwickelt sich uneinheitlich. Allerdings weist der Anstieg der Verfahrensdauer beim Wirtschaftsstrafgericht auf eine steigende Belastung dieser Organisationseinheit hin. Die Verfahrensdauer bei den regionalen Gerichten nimmt eher ab. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Trend uneinheitlich. Bei der Staatsanwaltschaft verfügen wir über keine entsprechenden Daten.

Insgesamt vermitteln die Daten den Eindruck, dass die Staatsanwaltschaft aufgrund der unzureichenden Planungsgrundlagen und der steigenden Geschäftslast insgesamt stärker belastet ist, als die anderen beiden Bereiche der Justiz. Betrachten wir die einzelnen Einheiten, so weisen das kantonale Wirtschaftsstrafgericht, die Staatsanwaltschaften Emmental-Oberaargau und Bern-Mittelland sowie die Generalstaatsanwaltschaft relativ eine besonders hohe Belastung auf. Dies zeigt sich im Falle der Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland insbesondere in einem Anstieg der eingehenden Anzeigen und der eröffneten Untersuchungen. Bei der Generalstaatsanwaltschaft ist die Belastung wohl auf die infolge der Justizreform entstandenen umfangreichen Führungsaufgaben zurückzuführen. Die Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland hat eine hohe Arbeitsbelastung auszuweisen nicht zuletzt induziert infolge der Zweisprachigkeit der Verfahren. Die Belastung wurde durch Personalverschiebungen teilweise aufgefangen, was sich in vergleichsweise moderaten Gesamtüberzeiten und Fallzahlen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt äussert. Innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit weist die Abteilung für französischsprachige Geschäfte klar die grösste Belastung auf. Allerdings weisen die Indikatoren hier nicht alle in die gleiche Richtung: Die Überstunden lassen eine relativ hohe Belastung vermuten, die durchschnittliche Verfahrensdauer sinkt hingegen. Dies kann aber eine Folge des hohen Arbeitseinsatzes sein.

Es gilt, auf drei wichtige Schwierigkeiten hinzuweisen, die eine Interpretation der Daten erschwert: Erstens machen es die Stellenverschiebungen zwischen der Zivil- und Strafrichterbarkeit schwierig, einheitliche Trends festzuhalten. Es muss zweitens aus methodischer Sicht darauf hingewiesen werden, dass eine Datenreihe von nur drei Jahren eine beschränkte Aussagekraft hat. Hinzu kommt, dass das Basisjahr 2011 für viele Beteiligte einen Zusatzaufwand mit sich brachte, den jede Reform in ihren Anfängen verursacht. Die Arbeitsbelastung dürfte in diesem Jahr nach oben verzerrt sein, was sich in den Daten auch niederschlägt (Abnahme der Gesamtüberzeiten und der Geschäftslast im Jahr 2012). Schliesslich ist drittens darauf hinzuweisen, dass bei den

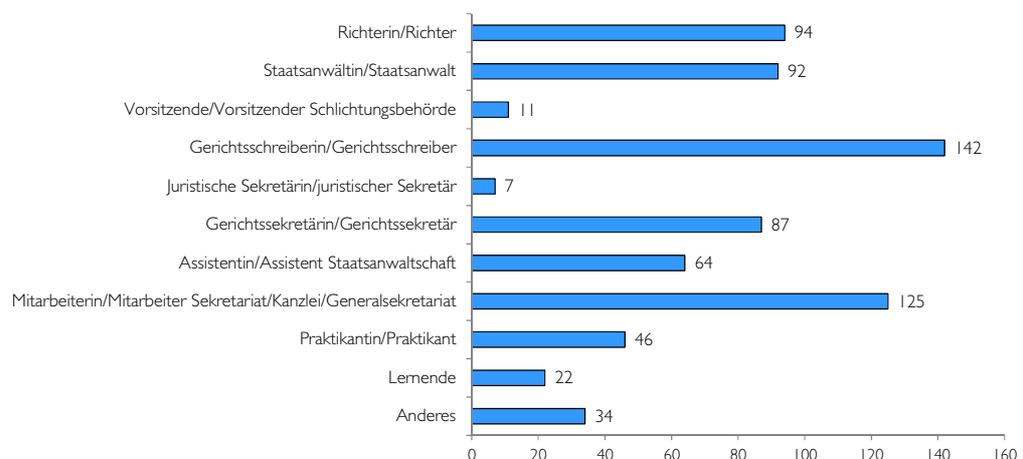
Fallzahlen die Qualität der Daten über die Zeit variieren dürfte: Es ist plausibel, anzunehmen, dass beim Start der Reform 2011 die Fälle möglicherweise nicht so einheitlich erhoben worden sind, wie es heute der Fall ist (entsprechende Regeln zur Erfassung der Fälle mussten erst ausgearbeitet und eingeübt werden). Die beiden letztgenannten Aspekte (kurze Zeitreihe und zunehmende Qualität der Daten) lassen sich methodisch nicht kompensieren.

Im Anschluss an die qualitativen Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Justizbehörden des Kantons Berns wurde im September 2014 eine Online-Befragung bei allen Mitarbeitenden der Justizbehörden Bern durchgeführt. Damit konnten subjektive Einschätzungen der Mitarbeitenden zur Organisation und zum Arbeitsumfeld (u.a. Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen, Personalführung und Aufgaben) abgefragt werden. Der Entwurf des Fragebogens für die Umfrage wurde an einer Sitzung mit der Steuerungsgruppe besprochen und verabschiedet. Die Adressen wurden durch die Justizbehörden zur Verfügung gestellt, welche auch das Begleitschreiben zur Befragung versendete. Der Fragebogen wurde so gestaltet, dass er in maximal zehn Minuten auszufüllen war. Die Teilnehmenden hatten die Möglichkeit, den Fragebogen auf Deutsch oder auf Französisch auszufüllen.

5.1 EINFÜHRUNG

Für den Versand des Links zur Online-Befragung hat die Stabsstelle Ressourcen der kantonalen Justizbehörden dem Projektteam die E-Mail-Adressen ihrer Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt. Das Schreiben an alle Mitarbeitenden wurde im September 2014 an 1'016 Personen versendet.²⁹ Zwei Wochen später erhielten diejenigen Personen einen Reminder, die den Fragebogen bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgefüllt hatten. Von den total 1'016 angeschriebenen Personen haben 724 Personen geantwortet, was einem guten Rücklauf von 71,3 Prozent entspricht. Die folgende Darstellung zeigt auf, in welcher Funktion die an der Umfrage teilnehmenden Personen tätig sind, wobei auffällt, dass Antworten seitens der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie der Mitarbeitenden der Sekretariate und Kanzleien besonders häufig waren.

D 5.1: Teilnehmende an der Umfrage nach Funktion (Anzahl Nennungen)



Bemerkung: N = 724.

²⁹ Von den total 1'033 Personen auf der abgegebenen E-Mail-Liste arbeiteten zum Zeitpunkt der Befragung bereits 17 Personen nicht mehr bei den Justizbehörden des Kantons Bern.

Für die Prüfung des Rücklaufs nach Funktionen haben wir die Zusammensetzung gemäss Anstellungsdaten der Justizbehörden des Kantons Bern mit der Stichprobe der antwortenden Personen verglichen. Dabei ist aufgefallen, dass die Staatsanwälte/-innen sowie die Assistenten/-innen der Staatsanwaltschaft überdurchschnittlich häufig an der Umfrage teilgenommen haben, hingegen die Praktikanten/-innen und die Lernenden unterdurchschnittlich häufig, da eine Einschätzung für sie vermutlich besonders schwierig ist. Die folgenden Auswertungen werden jeweils nach den unterschiedlichen Funktionsgruppen vorgenommen.

In der folgenden Darstellung wird zudem aufgezeigt in welcher Behörde die befragten Personen tätig sind.

D 5.2: Teilnehmende an der Umfrage nach Behörde

Behörde	Anzahl Teilnehmende	Rücklauf pro Kategorie
Verwaltungsgerichtsbarkeit	76 Personen	75,2%
Zivil- und Straferichtsbarkeit	366 Personen	67,9%
Staatsanwaltschaft	266 Personen	74,5%
Stabsstelle Ressourcen	14 Personen	82,4%
Andere	2 Personen	
Total	724 Personen	71,3%

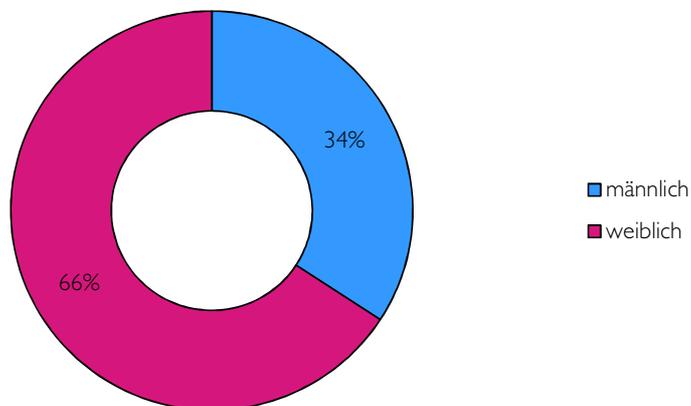
Bemerkung: N = 724.

Von den 724 Teilnehmenden gaben 451 Personen (62,3%) an, bereits vor dem Inkrafttreten der Justizreform 2 am 1. Januar 2011 für eine Justizbehörde des Kantons Bern tätig gewesen zu sein.

Persönliche Angaben der Teilnehmenden

Von den Antwortenden sind rund zwei Drittel weiblich und ein Drittel männlich. Rund 5 Prozent (37 Personen) der Teilnehmenden haben hierzu keine Angaben gemacht.

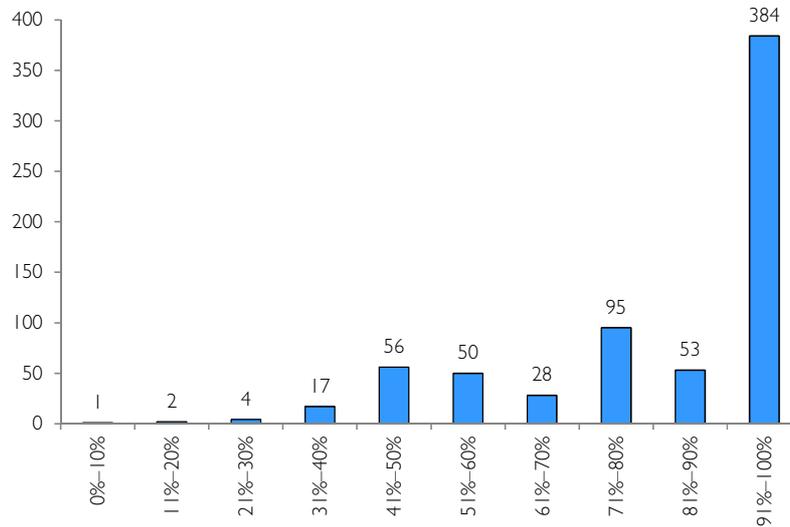
D 5.3: Geschlecht der Teilnehmenden (in Prozent)



Bemerkung: N = 687, ohne „keine Angaben“.

Bei der Frage nach ihrem Beschäftigungsgrad gibt die Mehrheit der Personen (55,7%) an, 100 Prozent zu arbeiten. Der Mittelwert des Beschäftigungsgrads liegt bei 86,1 Prozent. 34 Personen haben hierzu keine Angaben gemacht (4,7%).

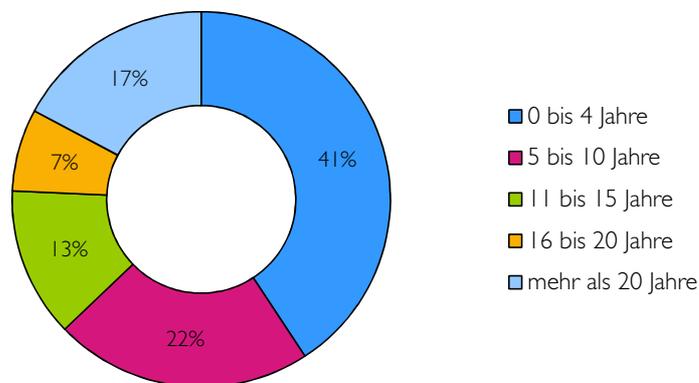
D 5.4: Beschäftigungsgrad (Anzahl Nennungen)



Bemerkung: N = 690, ohne „keine Angaben“.

Gefragt nach der Anzahl Betriebsjahre, gibt der grösste Teil der antwortenden Personen (41%) an, zwischen 0 und 4 Jahren bei den Justizbehörden des Kantons Bern tätig zu sein. Es darf hier jedoch nicht vergessen gehen, dass auch Lernende sowie Praktikantinnen und Praktikanten befragt wurden, bei denen eine eher tiefe Anzahl Betriebsjahre durch ihre Tätigkeit gegeben ist. Nur eine Person hat hierzu keine Angaben gemacht.

D 5.5: Betriebsjahre (in Prozent)



Bemerkung: N = 723, ohne „keine Angaben“.

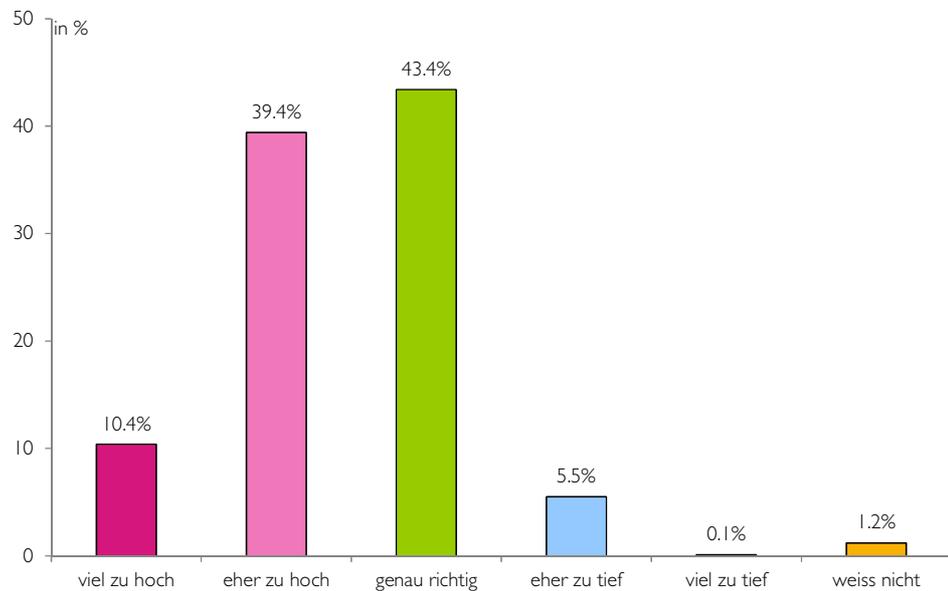
5.2 ARBEITSBELASTUNG

Einen wichtigen Aspekt bezüglich Organisation und Arbeitsumfeld stellt die Einschätzung der Arbeitsbelastung dar. Entsprechend wurde im Rahmen dieser Umfrage einerseits die Einschätzung der persönlichen Arbeitsbelastung, andererseits die Einschätzung der Arbeitsbelastung der Behörde abgefragt.

Einschätzung der persönlichen Arbeitsbelastung

Die folgende Grafik zeigt auf, dass von den 724 antwortenden Personen knapp die Hälfte (49,8%) ihre persönliche Arbeitsbelastung in den letzten zwölf Monaten als viel zu hoch oder eher zu hoch einschätzt. 43,4 Prozent geben an, dass ihre persönliche Arbeitsbelastung genau richtig sei und 5,6 Prozent beurteilen ihre Arbeitsbelastung als eher zu tief oder viel zu tief.

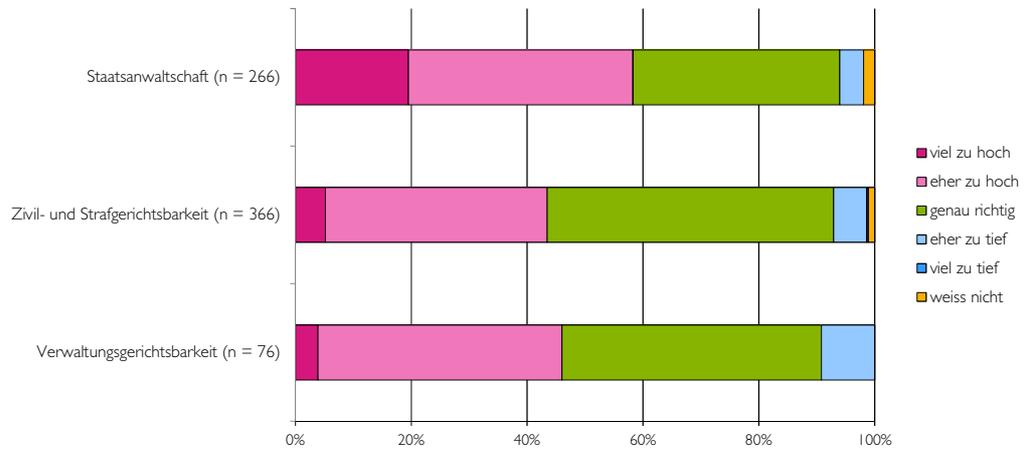
D 5.6: Arbeitsbelastung (in Prozent)



Bemerkung: N = 724.

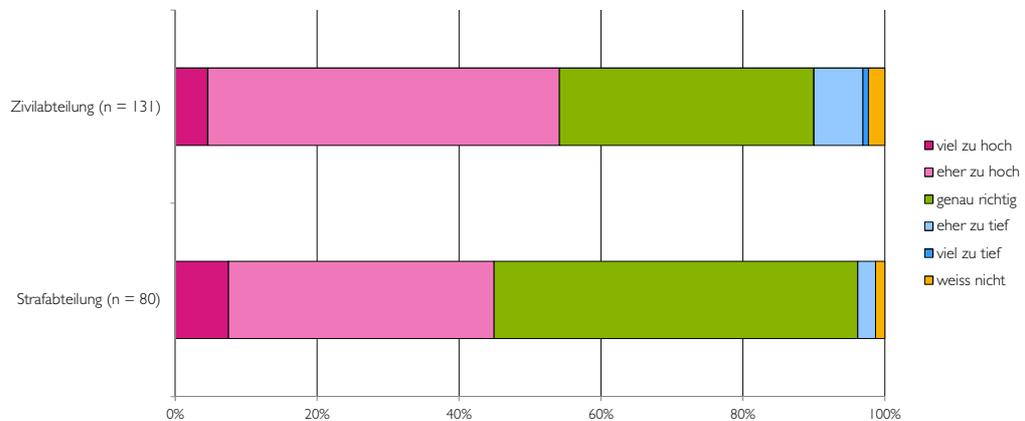
Werden diese Ergebnisse gesondert nach den einzelnen Produktgruppen dargestellt, zeigt sich, dass die persönliche Arbeitsbelastung durch die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft höher eingeschätzt wird (58% geben an, dass die persönliche Arbeitsbelastung viel zu hoch oder eher zu hoch ist) als von den Mitgliedern der Zivil- und Strafrichterbarkeit (43,5%) und der Verwaltungsgerichtsbarkeit (46%).

D 5.7: Arbeitsbelastung nach Produktegruppe (in Prozent)



Unterscheiden wir bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit nach den Abteilungen, sehen wir, dass die Mitglieder der Zivilabteilung vergleichsweise häufiger angeben, dass ihre persönliche Arbeitsbelastung viel zu hoch oder eher zu hoch sei (54,2%).

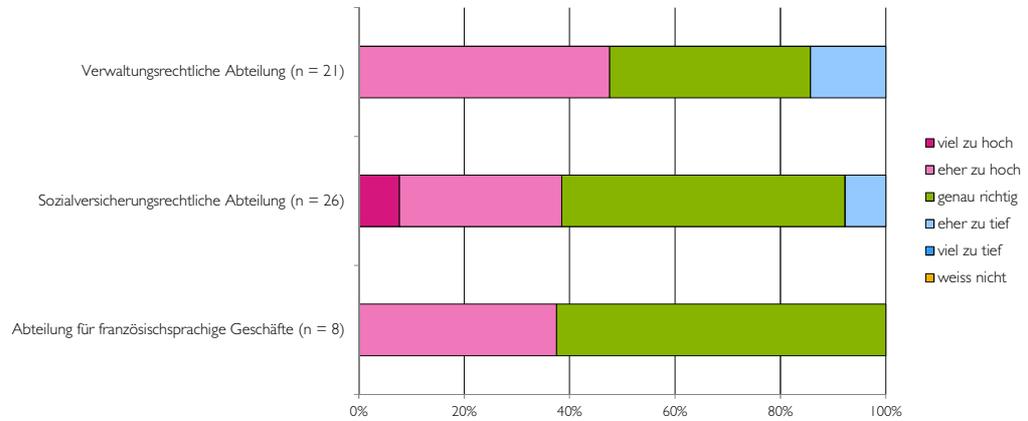
D 5.8: Arbeitsbelastung bei Abteilungen der Ober- und Regionalgerichte (in Prozent)



Bemerkung: 68 Personen geben an, dass eine Zuordnung zu einer dieser beiden Abteilungen nicht möglich ist.

Wird diese Auswertung ebenfalls für die Abteilungen des Verwaltungsgerichts gemacht, dann wird ersichtlich, dass Mitglieder der verwaltungsrechtlichen Abteilung ihre Arbeitsbelastung höher einschätzen (47,6%) gegenüber den Mitgliedern der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung (38,5%) und der Abteilung für französischsprachige Geschäfte (37,5%).

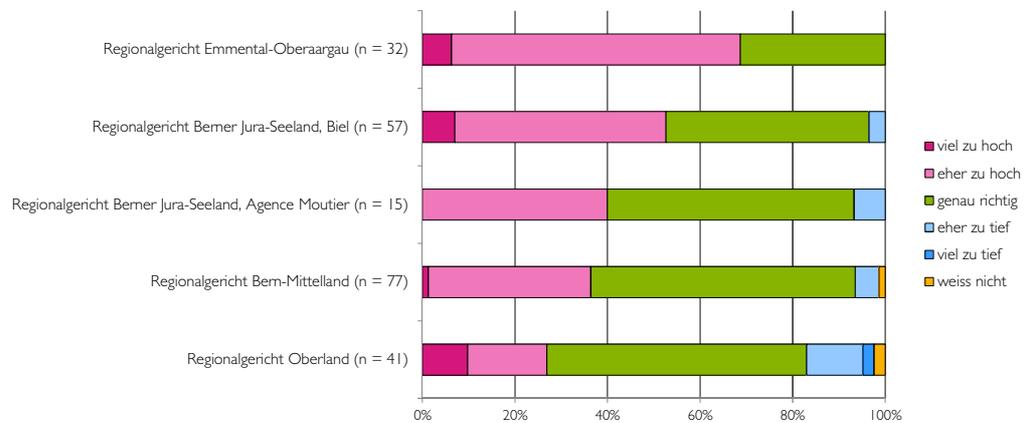
D 5.9: Arbeitsbelastung bei Abteilungen des Verwaltungsgerichts (in Prozent)



Bemerkung: Eine Person gibt an, dass eine Zuordnung zu einer dieser drei Abteilungen nicht möglich ist.

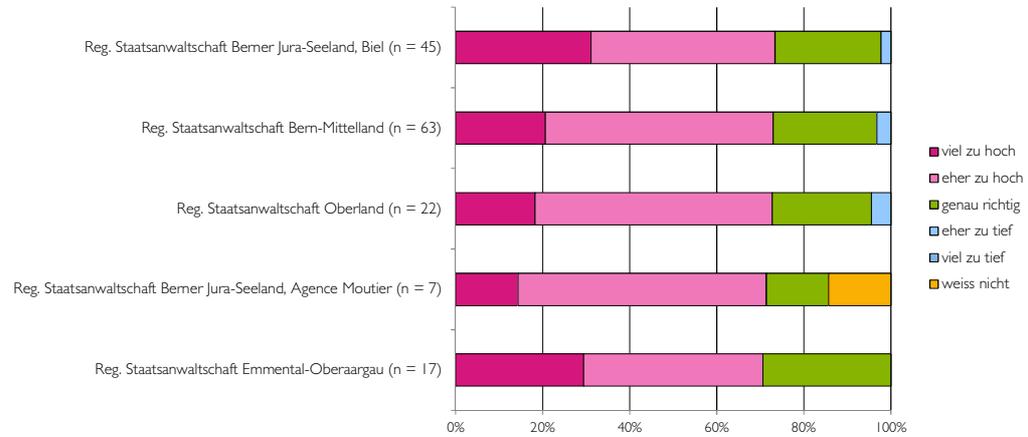
Auf der regionalen Ebene kann aufgrund der Umfrage gesagt werden, dass die persönliche Arbeitsbelastung von den Mitarbeitenden des Regionalgerichts Emmental-Oberaargau und des Regionalgerichts Berner Jura-Seeland, Biel vergleichsweise als hoch beurteilt wird.

D 5.10: Arbeitsbelastung bei regionalen Gerichten (in Prozent)



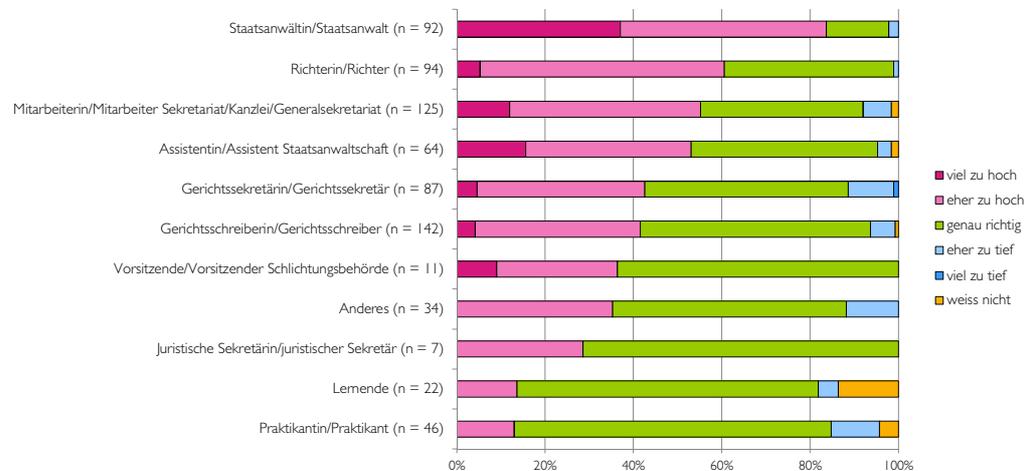
Bei den regionalen Staatsanwaltschaften präsentiert sich dieser Wert insgesamt höher. So beurteilen mehr als 70 Prozent aller teilnehmenden Mitarbeitenden der regionalen Staatsanwaltschaften die persönliche Arbeitsbelastung in den letzten zwölf Monaten als viel zu hoch oder eher zu hoch.

D 5.11: Arbeitsbelastung bei regionalen Staatsanwaltschaften (in Prozent)



Betrachten wir diese Antworten ausgewertet nach der Funktion der teilnehmenden Behörden, dann zeigt sich, dass in erster Linie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Richterinnen und Richter ihre Arbeitsbelastung als zu hoch einschätzen.

D 5.12: Arbeitsbelastung nach Funktion (in Prozent)

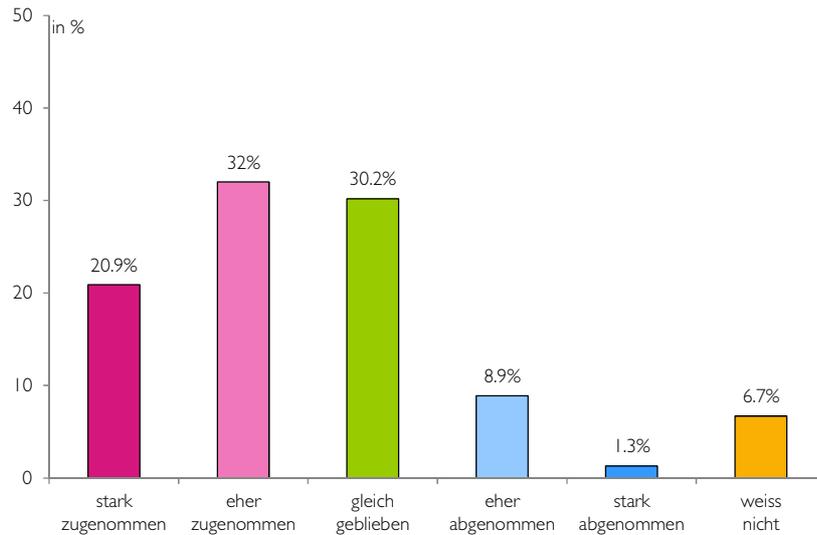


Personen, welche bei dieser Frage angegeben haben, dass ihre persönliche Arbeitsbelastung viel zu hoch oder eher zu hoch ist, wurden zusätzlich gefragt, ob sich die hohe Arbeitsbelastung auf die Qualität ihrer Arbeit ausgewirkt habe. Knapp die Hälfte (47,5%) der 354 Antwortenden gibt an, dass keine Veränderungen der Qualität aufgrund der Arbeitsbelastung zu verzeichnen ist. Jedoch sind 154 Personen (43,5%) der Meinung, dass sich die hohe Arbeitsbelastung negativ auf die Qualität der Arbeit ausgewirkt hat (40,7% eher verschlechtert, 2,8% stark verschlechtert).

Veränderung der persönlichen Arbeitsbelastung

Die 451 Personen, welche bereits vor dem Inkrafttreten der Justizreform 2 am 1. Januar 2011 für eine Justizbehörde des Kantons Bern tätig gewesen sind, wurden nach der Veränderung ihrer persönlichen Arbeitsbelastung seit 2011 gefragt. Mehr als die Hälfte der Antwortenden (52,9%) gibt an, dass diese eher zugenommen oder stark zugenommen hat.

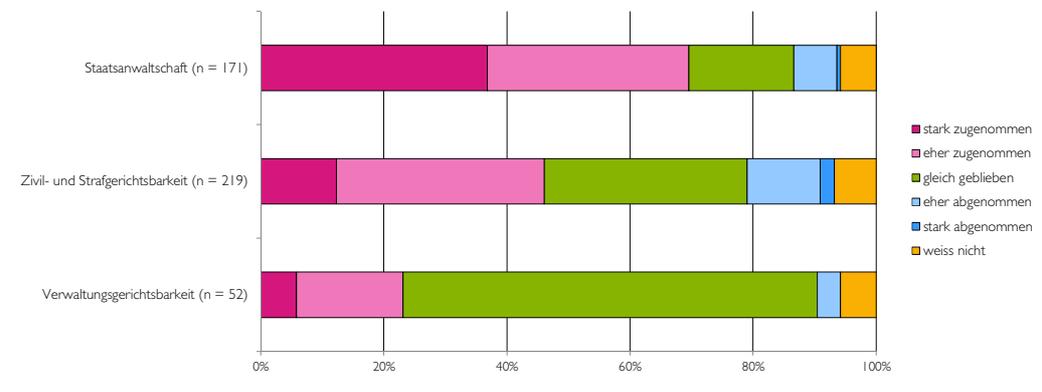
D 5.13: Veränderung der persönlichen Arbeitsbelastung seit 2011 (in Prozent)



Bemerkung: N = 450.

Betrachten wir diese Einschätzung für die einzelnen Produktgruppen, wird ersichtlich, dass auch hier die Mitglieder der Staatsanwaltschaft die Zunahme der Arbeitsbelastung am kritischsten bewerten. 70 Prozent der befragten Personen der Staatsanwaltschaft geben an, dass ihre persönliche Arbeitsbelastung eher zugenommen oder stark zugenommen hat, gefolgt von den Mitgliedern der Zivil- und Strafrichterbarkeit mit 46 Prozent und den Mitgliedern der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit 23 Prozent.

D 5.14: Veränderung der persönlichen Arbeitsbelastung seit 2011 nach Produktgruppe (in Prozent)



Ausgewertet nach Regionen lässt sich feststellen, dass mehr als die Hälfte der Befragten der Regionalgerichte Emmental-Oberaargau, Berner Jura-Seeland, Agence Moutier und Oberland angeben, dass ihre Arbeitsbelastung eher zugenommen oder stark zugenommen hat. Im Vergleich dazu bewerten die Mitglieder der Regionalgerichte Berner Jura-Seeland, Biel und Bern-Mittelland die Zunahme der Arbeitsbelastung etwas weniger kritisch.

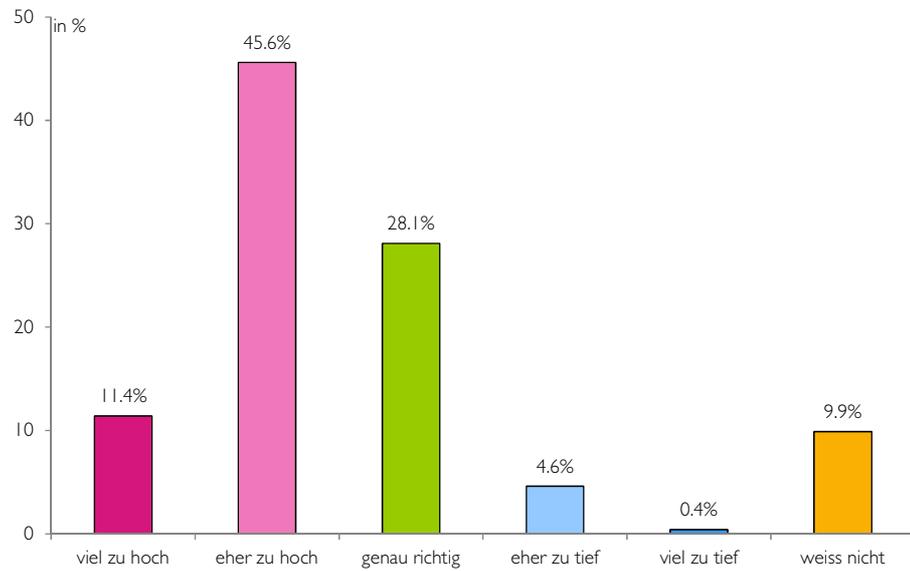
Die Befragten bei den regionalen Staatsanwaltschaften beurteilen die Zunahme der Arbeitsbelastung vergleichsweise höher. So geben 80 und mehr Prozent der befragten Personen der regionalen Staatsanwaltschaften Berner Jura-Seeland, Agence Moutier; Berner Jura-Seeland, Biel; Emmental-Oberaargau und Bern-Mittelland an, ihre Arbeitsbelastung habe seit 2011 eher zugenommen oder stark zugenommen. Bei der regionalen Staatsanwaltschaft Oberland liegt dieser Wert tiefer, hingegen wird hier die Arbeitsbelastung verhältnismässig häufig als gleichbleibend eingeschätzt. Es darf in diesem Zusammenhang jedoch nicht vergessen werden, dass es sich hier um eine Aussage zur relativen Veränderung der Arbeitsbelastung seit 2011 handelt.

Einschätzung der Arbeitsbelastung der Behörden

Nebst der persönlichen Arbeitsbelastung wurden die Teilnehmenden an der Umfrage zusätzlich um eine Einschätzung der Arbeitsbelastung ihrer Behörde in den letzten zwölf Monaten gebeten. Im Gegensatz zur Beurteilung der persönlichen Arbeitsbelastung, wird die Arbeitsbelastung der Behörde insgesamt als höher eingeschätzt. So geben 57 Prozent der Teilnehmenden an, dass die Arbeitsbelastung ihrer Behörde in den letzten zwölf Monaten viel zu hoch oder eher zu hoch sei (*im Vergleich: bei der persönlichen Arbeitsbelastung waren es 49,8%*) und 28,1 Prozent bezeichnen die Arbeitsbelastung ihrer Behörde als genau richtig (*im Vergleich: bei der persönlichen Arbeitsbelastung waren es 43,4%*). 9,9 Prozent der Befragten können keine solche Einschätzung vornehmen.³⁰

³⁰ Von diesen rund 10 Prozent der Personen, die keine Angaben zu dieser Frage machen konnten, sind 57,7 Prozent erst seit 0 bis 4 Jahren bei den Justizbehörden tätig.

D 5.15: Arbeitsbelastung der Behörden in den letzten zwölf Monaten (in Prozent)

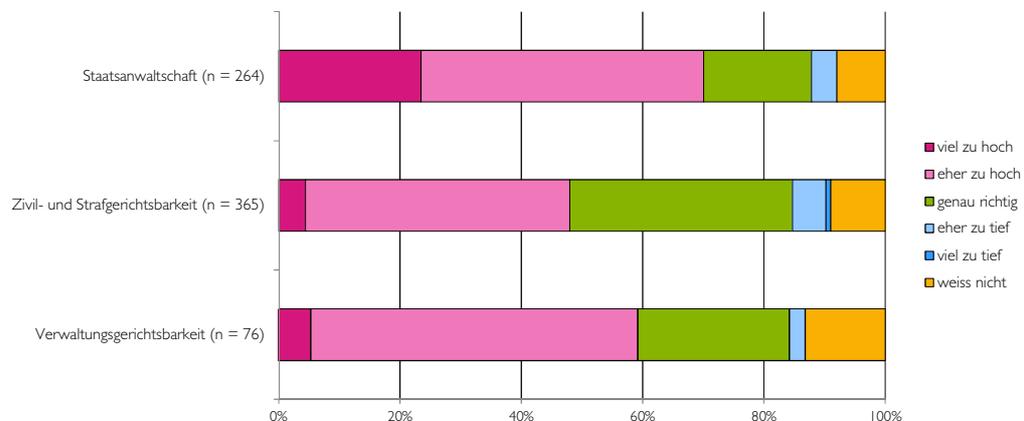


Bemerkung: N = 719.

Dieser Befund zeigt auf, dass die Fremdeinschätzung der Arbeitsbelastung kritischer ausfällt als die Eigeneinschätzung.

Werden diese Ergebnisse gesondert nach den drei Produktgruppen dargestellt, zeigt sich, dass die Mitglieder der Staatsanwaltschaft auf diese Frage kritischer antworten: 70,1 Prozent der befragten Personen bei der Staatsanwaltschaft geben an, dass die Arbeitsbelastung ihrer Behörde viel zu hoch oder eher zu hoch sei. Bei der Zivil- und Gerichtsbarkeit sind es 48 Prozent und bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit 59,2 Prozent.

D 5.16: Arbeitsbelastung der Behörden in den letzten zwölf Monaten nach Produktgruppe (in Prozent)



Gründe für die Zu- oder Abnahme der Arbeitsbelastung

Die Befragten wurden gebeten, die Gründe für die Veränderung der persönlichen Arbeitsbelastung sowie der Arbeitsbelastung der Behörde zu nennen. Es konnte in einem Textfeld eine Antwort in Stichworten gegeben werden. Die Auswertung und Bearbeitung des Textmaterials erfolgte mit einer dafür spezialisierten Software, welche die systematische Organisation, Aufbereitung und Auswertung von umfangreichem Textmaterial unterstützt und eine Kategorisierung der Antworten ermöglicht. Bei den Gründen für die Zu- oder Abnahme der Arbeitsbelastung wurden 356 Textantworten gegeben. Da bei den zwei Fragen sehr ähnliche Gründe genannt wurden, werden diese im Folgenden gemeinsam präsentiert. Die folgende Tabelle fasst die offenen Antworten zu den beiden Fragen zusammen, wobei die am häufigsten genannten Gründe gruppiert wurden. Diese Tabelle kann einen grundsätzlichen Überblick darüber geben, welche Gründe vergleichsweise als wichtig angesehen wurden. Gründe, die nur vereinzelt genannt wurden, werden nicht aufgeführt.

D 5.17: Gründe für die Veränderung der Arbeitsbelastung

Gruppen von Themen und Bereichen zur Zunahme der Arbeitsbelastung	Anzahl Nennungen
Mehr Aufgaben und Kompetenzen - Gesetzliche Änderungen im Prozessrecht - Kompetenzausbau der Staatsanwaltschaft - Steigerung des administrativen (Führungs-)Aufwands durch Selbstverwaltung, neue Justizorganisation	204
Steigerung Geschäftslast	62
Fehlende Personalressourcen	52
Höhere Komplexität der Fälle	11
Gruppen von Themen und Bereichen zur Abnahme der Arbeitsbelastung	
Rückgang Geschäftslast (insbesondere Umverteilung Arbeitslast auf Staatsanwaltschaft)	18
Mehr Personalressourcen	9

Als Grund für die Zunahme der Arbeitsbelastung nannten die Befragten mit Abstand am häufigsten die Zusatzbelastung durch neue Aufgaben und Kompetenzen. 83 Nennungen beziehen sich konkret auf die gesetzlichen Neuerungen im Prozessrecht (StPO, ZPO). Diese verursachen gemäss den Befragten komplexere und aufwändigere Verfahrensabläufe (u.a. durch Ausbau der Beschwerde-, Teilnahme- und Mitwirkungsrechte sowie mehr Formalitäten und Schriftlichkeit). Die Mehrbelastung durch neue Aufgaben und Kompetenzen scheint zudem in vielen Fällen die Staatsanwaltschaft zu betreffen, die einen Ausbau im Bereich der Strafkompentenz erfahren hat.

Einen Teil des administrativen Mehraufwands wird von 34 Befragten auf die Selbstverwaltung der Justiz und dem damit ausgelösten Ausbau der Führungs- und Kontrollaufgaben zurückgeführt (z.B. stärker ausgebaute Geschäftskontrolle, Controlling, Reporting, zusätzlich geschaffene Führungsorgane und administrative Funktionen). Zudem habe die Umorganisation oder Vergrösserung von Gerichtseinheiten zu kompli-

zierteren Arbeitsabläufen und einem höheren Koordinationsaufwand geführt (z.B. in Form von Weisungen, Sitzungen, Projektgruppen).

Für 62 Befragte liegt der Grund für die Zunahme der Arbeitsbelastung in der Steigerung der Geschäftslast. Zugenommen hat laut der Befragten nicht nur die Anzahl der Fälle, Beschwerden und Anzeigen, sondern auch deren Komplexität (Häufung von grossen, aufwändigen Fällen).

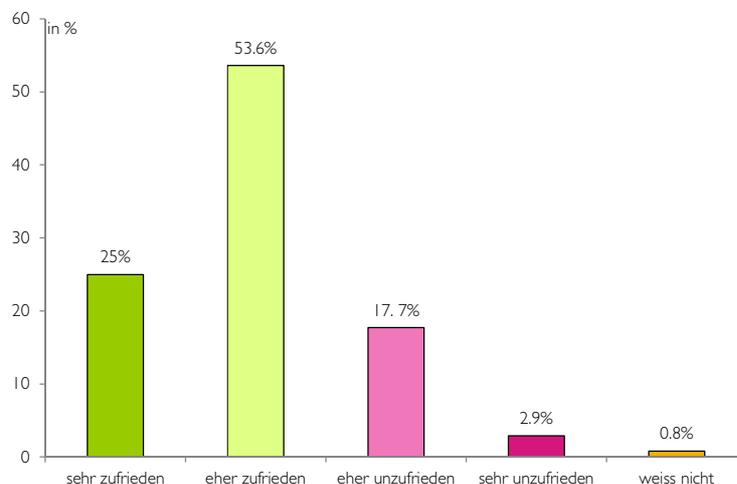
Ein weiterer Grund für die Zunahme der Arbeitsbelastung sind laut 52 Befragten die fehlenden Personalressourcen. Einerseits, weil diese nicht den Mehraufgaben und Kompetenzen oder der steigenden Geschäftslast angepasst wurden und andererseits aufgrund des Personalabbaus. Insbesondere Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft sind der Meinung, dass zu niedrig veranschlagte personelle Ressourcen zu einer Zunahme der Arbeitsbelastung geführt haben. Besonders häufig wird in den Antworten auf die Reduktion der Assistenzstellen bei der Staatsanwaltschaft (von 100% auf 75% pro Staatsanwalt) sowie auf die Reduktion von Gerichtsschreiberstellen bei den Gerichten verwiesen.

Als Gründe für die Abnahme der Arbeitsbelastung wurden am häufigsten eine verminderte Geschäftslast sowie eine Erhöhung der Personaldotation genannt.

5.3 ARBEITSZUFRIEDENHEIT

Für eine Bewertung der Organisation spielt nebst der Arbeitsbelastung auch die Zufriedenheit mit der Arbeit eine grosse Rolle. Entsprechend wurden die Teilnehmenden an der Umfrage zu ihrer Zufriedenheit mit ihrer Arbeitssituation in den letzten zwölf Monaten befragt. Trotz zunehmender Arbeitsbelastung geben 78,6 Prozent der befragten Personen an, sehr zufrieden oder eher zufrieden mit ihrer Arbeitssituation zu sein. Rund ein Fünftel der befragten Personen (20,6%) geben an, eher unzufrieden oder sehr unzufrieden mit ihrer Arbeitssituation zu sein.

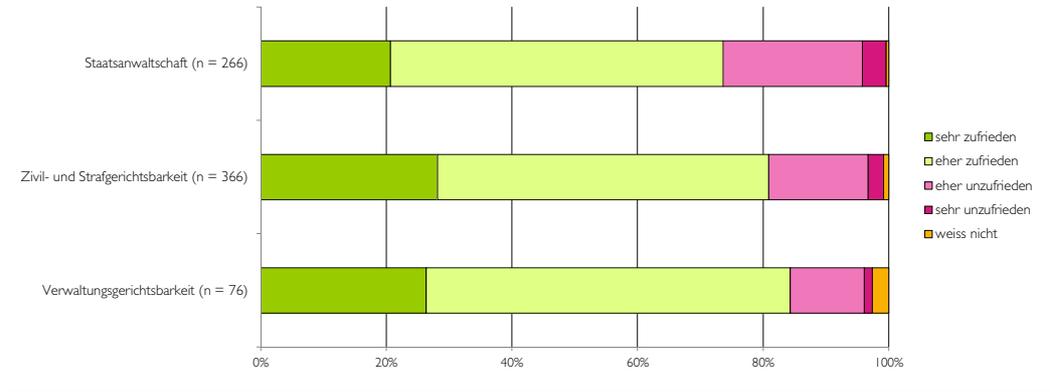
D 5.18: Zufriedenheit mit der Arbeitssituation (in Prozent)



Bemerkung: N = 724.

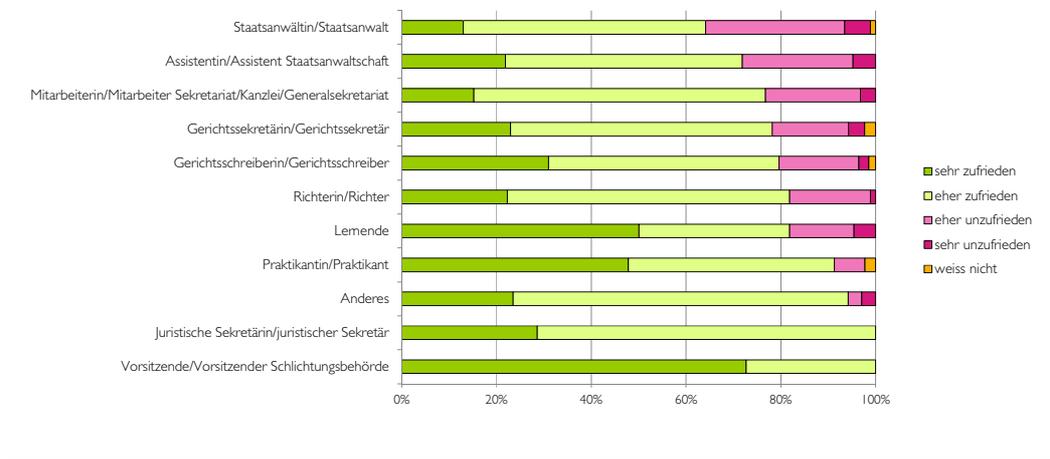
Dargestellt nach Produktgruppen, stellen wir fest, dass die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft mit 26 Prozent am häufigsten angeben, mit ihrer Arbeitssituation unzufrieden zu sein.

D 5.19: Zufriedenheit mit der Arbeitssituation nach Produktgruppe (in Prozent)



Unterteilt nach ihren Funktionen kann festgehalten werden, dass der höchste Anteil an unzufriedenen Personen bei der Staatsanwaltschaft und bei den Assistentinnen und Assistenten der Staatsanwaltschaft (34,7% bzw. 28,1%) zu finden ist.

D 5.20: Zufriedenheit mit der Arbeitssituation nach Funktion (in Prozent)

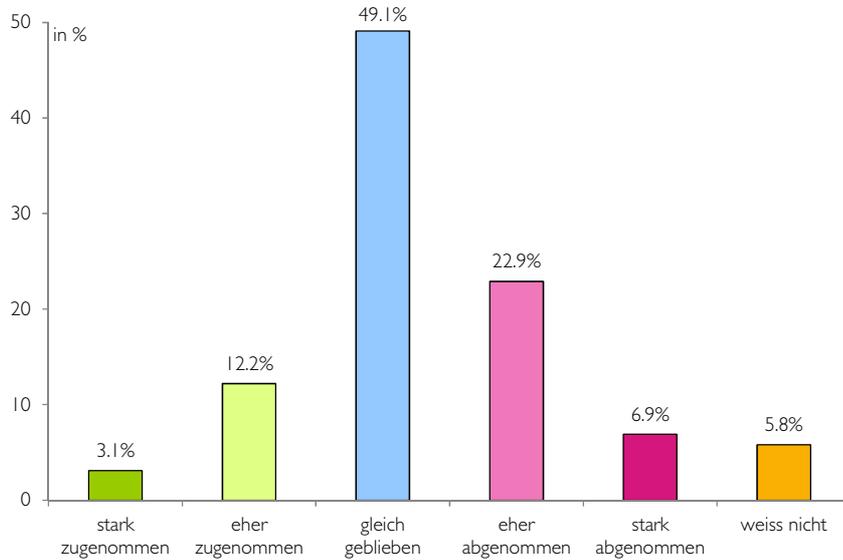


Bemerkung: N = 724.

Veränderung der Arbeitszufriedenheit

Bei der Frage nach der Veränderung der Zufriedenheit geben 15,3 Prozent der befragten Personen an, dass ihre Arbeitszufriedenheit seit 2011 eher zugenommen oder stark zugenommen hat, für knapp 50 Prozent ist sie gleich geblieben und für 29,8 Prozent hat die Zufriedenheit eher abgenommen oder stark abgenommen.

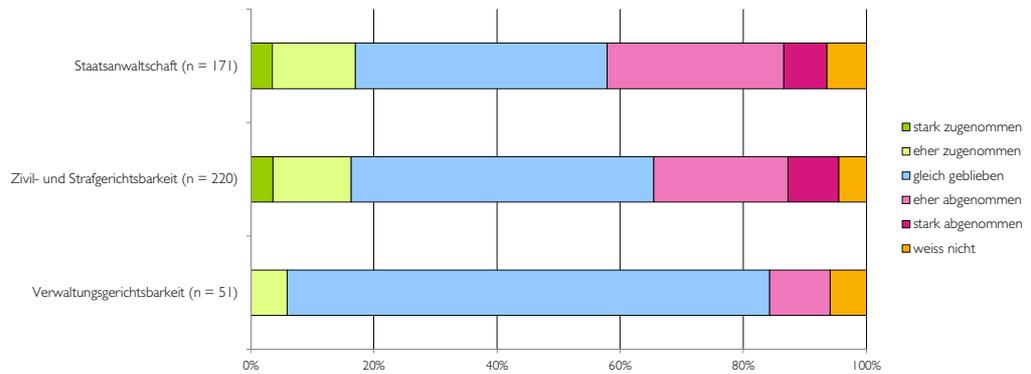
D 5.21: Veränderung der Zufriedenheit seit 2011 (in Prozent)



Bemerkung: N = 450.

Die folgende Darstellung zeigt, dass die Abnahme der Zufriedenheit mit der Arbeitssituation vor allem bei der Staatsanwaltschaft ein Thema ist (36% Zufriedenheit abnehmend) wohingegen beim Verwaltungsgericht nur rund 10 Prozent der Befragten angeben, dass ihre Zufriedenheit diesbezüglich eher abgenommen hat.

D 5.22: Veränderung der Zufriedenheit seit 2011 nach Behörde (in Prozent)



Gründe für die Zu- oder Abnahme der Arbeitszufriedenheit
 Auch bei der Arbeitszufriedenheit wurde die Möglichkeit geboten, die Einschätzungen in einem Textfeld zu kommentieren, wovon 162 Mal Gebrauch gemacht wurde. Bei der offenen Frage nach den Gründen für die Veränderung der Arbeitszufriedenheit fanden die untenstehenden Gründe die häufigste Nennung:

D 5.23: Gründe für die Veränderung der Arbeitszufriedenheit

Gruppen von Themen und Bereichen zur Abnahme der Arbeitszufriedenheit	Anzahl Nennungen
Zu hohe Arbeitsbelastung, Überstunden, Zeitdruck, Stress	54
Uninteressantere Aufgaben, Tätigkeiten (insbesondere zu viele administrative Aufgaben, zu starke Fremdbestimmung)	25
Abnehmender Teamzusammenhalt, unpersönlicher Umgang	16
Fehlende Anerkennung, Wertschätzung der eigenen Arbeit	4
Unfaire Entlohnung, Rückstufung Lohnklasse	4
Gruppen von Themen und Bereichen zur Zunahme der Arbeitszufriedenheit	
Funktions-, Stellenwechsel	16
Abwechslungsreichere, interessantere Tätigkeiten	13
Abnahme der persönlichen Arbeitsbelastung	9

Als wichtigster Grund für die Abnahme der Arbeitszufriedenheit wird die zu hohe Arbeitsbelastung genannt. So gaben 54 Befragte an, sie hätten zu viele Überstunden, Wochenendarbeit und Stress. Zudem wird sowohl vom juristischen als auch vom nicht-juristischen Personal bemerkt, dass die eigenen Tätigkeiten und Aufgaben uninteressanter und weniger abwechslungsreich geworden sind. Dies insbesondere aufgrund der Häufung repetitiver Aufgaben und formalistischeren Arbeitsabläufen sowie einer Verschiebung der Tätigkeiten weg vom Kerngeschäft (Rechtsprechung) hin zu mehr administrativen Arbeiten (wie Ausfüllen von Listen, Weisungen, Controlling, Kopieren, Aktenerstellen usw.). Zudem hätten die hierarchischen Strukturen zu einem Verlust der Eigenverantwortung und der Entscheidungskompetenzen geführt („Verarmung richterlicher Arbeit“).

Weiter wird von 16 Befragten ein abnehmender Teamzusammenhalt festgestellt. Dies einerseits, weil durch die Vergrößerung der Betriebseinheiten und Teams ein unpersönlicher Umgang zwischen den Mitarbeitenden herrsche. Andererseits wirken sich die häufigen Personalwechsel sowie die ständige Überlastung negativ auf den Teamzusammenhalt aus. Weitere Gründe für die abnehmende Arbeitszufriedenheit sind die fehlende Anerkennung der eigenen Leistung durch direkte Vorgesetzte oder die Geschäftsleitung sowie die nicht als angemessen wahrgenommene Entlohnung (insbesondere durch Rückstufung in der Lohnklasse bei den Gerichtssekretären/-innen).

Als Gründe für die Zunahme der Arbeitszufriedenheit werden am häufigsten Stellen- oder Funktionswechsel angegeben. Am zweithäufigsten empfinden die Befragten ihre Tätigkeiten und Aufgaben als abwechslungsreicher und interessanter.

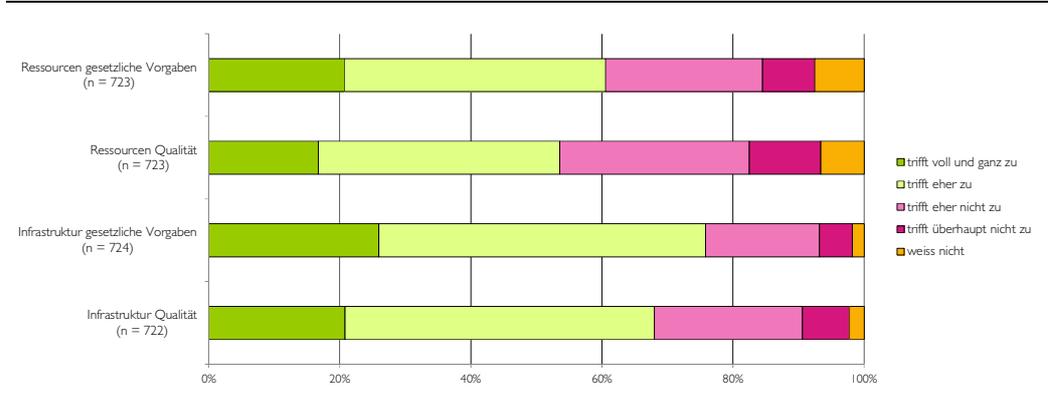
5.4 ORGANISATION UND ARBEITSBEDINGUNGEN

Die an der Umfrage Teilnehmenden mussten folgende Aussagen zur Organisation (Ressourcen und Infrastruktur) beurteilen:

- Meine Behörde verfügt über genügend Ressourcen, um ihre Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen (= Ressourcen gesetzliche Vorgaben).
- Meine Behörde verfügt über genügend Ressourcen, um ihre Aufgaben in hoher Qualität zu bearbeiten (= Ressourcen Qualität).
- Die vorhandene Infrastruktur (Sekretariat, Büros, Räumlichkeiten, EDV) schafft eine gute Voraussetzung dafür, die Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen (= Infrastruktur gesetzliche Vorgaben).
- Die vorhandene Infrastruktur (Sekretariat, Büros, Räumlichkeiten, EDV) schafft eine gute Voraussetzung dafür, die Aufgaben in hoher Qualität zu bearbeiten (= Infrastruktur Qualität).

Die Ergebnisse sind in der folgenden Darstellung abgebildet:

D 5.24: Ressourcen und Infrastruktur (in Prozent)



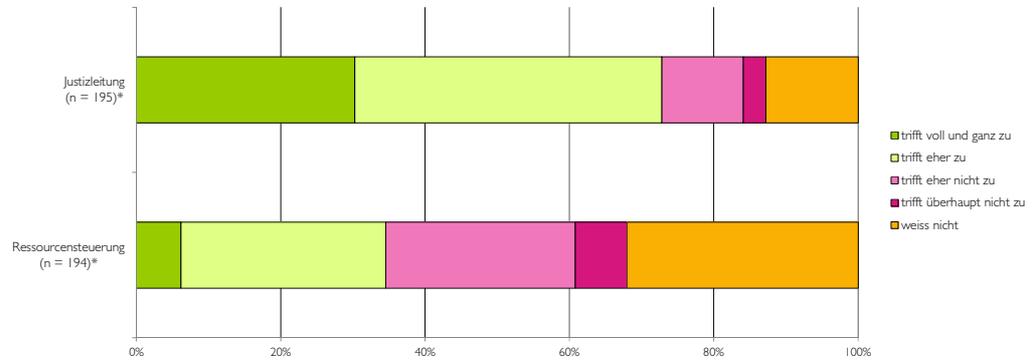
Bei der Einschätzung der Ressourcen und der Infrastruktur stellt sich heraus, dass die Infrastruktur insgesamt besser bewertet wird als die Ressourcen und dass aus Sicht der Befragten die gesetzlichen Vorgaben eher erfüllt werden als die Erbringung einer hohen Qualität. So geben beispielsweise 40 Prozent der Befragten an, dass ihre Behörde eher nicht oder überhaupt nicht über genügend Ressourcen verfügt, um ihre Aufgaben in hoher Qualität zu bearbeiten, jedoch geben nur 30 Prozent an, dass ihre Behörde eher nicht oder überhaupt nicht über genügend Ressourcen verfügt, um ihre Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Diese Tendenz zeichnet sich auch bei der Infrastruktur ab.

Personen, welche als Funktion Richter oder Richterin, Staatsanwalt oder Staatsanwältin oder Vorsitzende der Schlichtungsbehörde angegeben haben, wurden zusätzlich um eine Einschätzung der folgenden beiden Aussagen gebeten:

- Es ist sinnvoll, dass die Justiz gegenüber Parlament und Regierung durch eine gemeinsame Justizleitung (aus den Vorsitzenden von Obergericht, Verwaltungsgericht und dem Generalstaatsanwalt) vertreten wird (= Justizleitung).
- Die Ressourcensteuerung (Personal und Finanzen) durch die gemeinsame Justizleitung hat sich bewährt (= Ressourcensteuerung).

Die Ergebnisse sind in der folgenden Darstellung abgebildet:

D 5.25: Justizleitung (in Prozent)



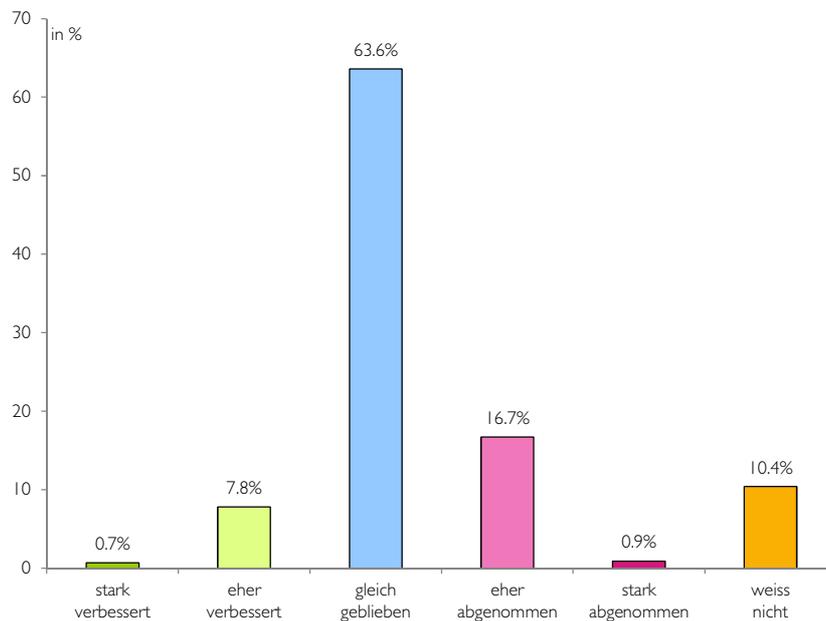
Legende: * Nur wenn Richter/in, Staatsanwalt/Staatsanwältin, Vorsitzende/r Schlichtungsbehörde.

72,9 Prozent der Befragten schätzen es als sinnvoll ein, dass die Justiz gegenüber Parlament und Regierung durch eine gemeinsame Justizleitung (aus den Vorsitzenden von Obergericht, Verwaltungsgericht und dem Generalstaatsanwalt) vertreten wird, jedoch stimmen lediglich 34,6 Prozent der befragten Personen der Aussage zu, dass sich die Ressourcensteuerung (Personal und Finanzen) durch die gemeinsame Justizleitung bewährt hat. 32 Prozent der Personen geben hier an, keine Einschätzung vornehmen zu können.

5.5 QUALITÄT DER ARBEIT

In einem weiteren Schritt wurden die an der Umfrage Teilnehmenden gefragt, ob sich mit der Etablierung der neuen Justizorganisation im Jahr 2011 die Qualität ihrer Arbeit verändert hat. Die Mehrheit (63,6%) der Befragten gibt an, dass diese gleich geblieben ist und 17,6 Prozent der Personen beurteilen die Veränderung der Qualität als kritisch.

D 5.26: Veränderung Qualität der Arbeit seit 2011 (in Prozent)



Bemerkung: N = 451.

Gründe für die Zu- oder Abnahme der Arbeitsqualität

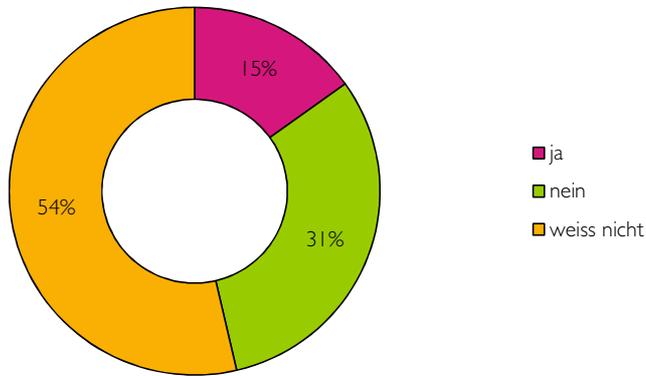
In den Antworten zur offenen Frage nach den Gründen der Zu- oder Abnahme der Arbeitsqualität wird am häufigsten die Überbelastung des Personals genannt (24 Nennungen). Bei der Arbeit herrsche aufgrund der fehlenden Ressourcen deshalb oftmals ein hoher Zeit- und Erledigungsdruck. Einige Befragte stellen eine Verschiebung des Arbeitsfokus auf die Quantität fest („Erledigungsprinzip“) und damit verbunden eine Vernachlässigung der Qualität. Andere nennen Müdigkeit und Unkonzentriertheit als direkte Folge der Überbelastung und die damit einhergehende höhere Fehlerquote. Einige sehen als Grund für die abnehmende Arbeitsqualität Differenzen im Team oder mit dem Vorgesetzten (4 Nennungen) sowie Probleme mit der Informatik/EDV (3 Nennungen).

Diejenigen, welche eine Verbesserung der Arbeitsqualität erfahren haben, sehen den Hauptgrund dafür in der Steigerung ihrer zeitlichen und personellen Ressourcen (4 Nennungen).

5.6 DOPPELSPURIGKEITEN

Bezüglich der Frage nach möglichen Doppelspurigkeiten in den oder zwischen den Justizbehörden, geben rund 15 Prozent der Befragten an, dass aus ihrer Sicht eine solche besteht. Über die Hälfte der Befragten kann hierzu jedoch keine Einschätzung vornehmen.

D 5.27: Doppelspurigkeiten (in Prozent)



Bemerkung: N = 723.

Wo liegen die Doppelspurigkeiten?

Zu den Doppelspurigkeiten wurden 93 Antworten in Textform gegeben. Folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die am häufigsten genannten Bereiche und Themen, bei denen die Befragten Doppelspurigkeiten identifizieren:

D 5.28: Doppelspurigkeiten

Gruppen von Themen und Bereichen	Anzahl Nennungen
Unklare Kompetenzen und parallele Zuständigkeiten - Personalwesen, HR - Rechnungswesen - Justizleitung - Gerichtsstandswesen Staatsanwaltschaft	49
Mehrfacherfassung von Daten, Dossiers/ungenügende Datenvernetzung	9
Zu hoher administrativer Aufwand/viele administrative Funktionen	8
Ungenügende Koordination und Harmonisierung von Arbeitsprozessen	6

Die meisten Doppelspurigkeiten werden von den Befragten bei den unklar definierten Kompetenzen und parallelen Zuständigkeiten zwischen unterschiedlichen Dienststellen und Behörden identifiziert. So komme es bei einem Problem häufig zur Konsultation mehrerer Personen, da nicht klar sei, wer zuständig sei. Ebenfalls generieren diese Unklarheiten einen erhöhten Koordinationsaufwand. Die meisten Nennungen findet man dabei im Bereich des Personalwesens. 32 Befragte machen in diesem Bereich doppelte Zuständigkeiten auf verschiedenen Stufen aus (z.B. bei der Personalrekrutierung), welche als überflüssig empfunden werden. Ähnliches gilt für den Bereich Rechnungswesen und Finanzen.

Vier Befragte sind der Meinung, dass der Zuständigkeitsbereich der Justizleitung entweder nicht klar ist oder sich mit diversen anderen Stellen überschneidet. Während

einige eine Zentralisierung und damit eine Kompetenzerweiterung der Justizleitung vorschlagen, sehen andere die Lösung vielmehr in der Reduktion der Kompetenzen der Justizleitung auf ein reines Koordinationsorgan. Zudem wünschen sich zwei Befragte eine klarere Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten der Stabsstellen der Justizleitung und derjenigen der Generalsekretärenkonferenz. Ein weiteres Thema scheint die unklare Zuständigkeit bei der Staatsanwaltschaft im Bereich des Gerichtsstandswesens zu sein.

Doppelspurigkeiten werden zudem im Bereich der Datenerfassung und -vernetzung identifiziert. Dies betrifft vor allem die mehrfache Erfassung von Personendaten und Dossiers, beispielsweise Mehrfacherfassung auf Stufe der Polizei, der Staatsanwaltschaft und des Gerichts. Neun Befragte bedauern, dass die elektronische Übernahme von Daten trotz einer gemeinsamen Software (Geschäftsverwaltungssystem Tribuna) nicht möglich ist.

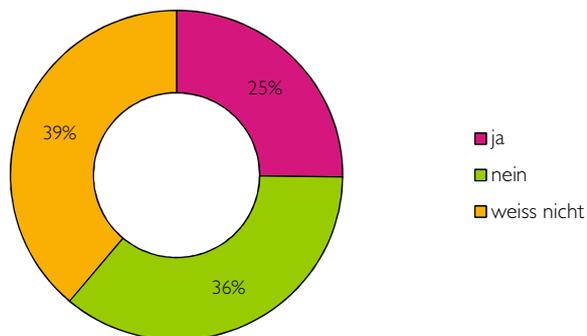
Als Quelle von Doppelspurigkeiten wird ausserdem ein als generell zu hoch empfundener administrativer Aufwand sowie die Schaffung zusätzlicher administrativer Funktionen genannt („aufgeblähter Verwaltungsapparat“, „administrativer Wasserkopf“). Zudem generiere die ungenügende Harmonisierung und Koordination von Arbeitsprozessen und -abläufen einen Mehraufwand (z.B. aufgrund fehlender einheitlicher Weisungen und Kreisschreiben zwischen den Regionalgerichten, ungenügende Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen verschiedenen Dienststellen wie beispielsweise der fehlende Austausch bei Entscheidungssammlungen bei regionalen Staatsanwaltschaften).

5.7 HANDLUNGSBEDARF

Organisation

Gefragt hinsichtlich des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Organisation der Justizbehörden im Kanton Bern gibt ein Viertel der Befragten an, dass ein Handlungsbedarf besteht. Auch hier können knapp 40 Prozent der Teilnehmenden keine Einschätzung vornehmen.

D 5.29: Handlungsbedarf Organisation (in Prozent)



Bemerkung: N = 723.

Unterscheiden wir nach den drei Produktgruppen, so sehen wir, dass vor allem die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft hier einen Handlungsbedarf erkennen (34%), gegenüber 21 Prozent der Personen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und 12 Prozent der Personen der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation

Es gab 166 Nennungen zum Handlungsbedarf bezüglich der Organisation der Justizbehörden im Kanton Bern, wobei zu folgenden Themen und Bereichen Verbesserungspotenziale identifiziert wurden:

D 5.30: Verbesserung der Organisation

Gruppen von Themen und Bereichen	Anzahl Nennungen
Organisation der Personalressourcen - Erhöhung Personaldotation - Optimierung Belastungsausgleich - Aufhebung Pool-System bei Assistenten/-innen der Staatsanwaltschaft	62
Verschlankeung Verwaltung	17
Optimierung Informatik/EDV	12
Optimierung der Justizleitung als Koordinationsorgan	10
Genauere Definition der Kompetenzen und Zuständigkeiten	7
Vereinfachung und Harmonisierung der Arbeitsprozesse	6
Fusion von Betriebseinheiten (insbesondere Obergericht und Verwaltungsgericht, einheitliches kantonales Zwangsmassnahmengericht)	5

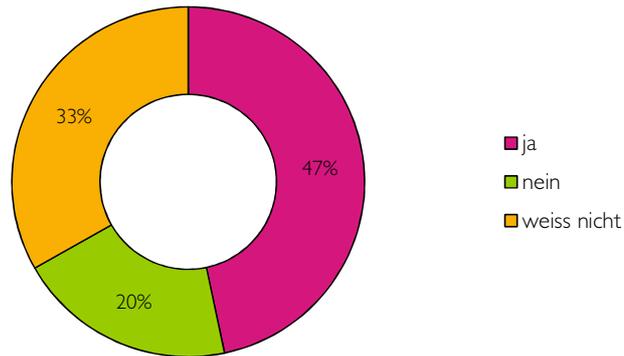
Obwohl nach Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation der Justiz gefragt wurde, sind auch hier die Personalressourcen das vorherrschende Thema. Während ein Grossteil der Personen, welche Verbesserungsvorschläge nennen, eine Aufstockung der Personalressourcen fordert, sehen andere ein mögliches Verbesserungspotenzial bei der Optimierung des Belastungsausgleichs. Zudem wird angeregt, die Reduktion der Assistentenstellen bei der Staatsanwaltschaft und das damit eingeführte Pool-System rückgängig zu machen und wieder Zweierteams einzuführen (1 Staatsanwältin/Staatsanwalt, 1 Assistent/-in). Wiederum ist die Verschlankeung der Verwaltung und der Stabsstellen sowie die Optimierung der Informatik/EDV und dessen Support ein Thema.

Ein Verbesserungspotenzial sehen zehn Befragte in der Optimierung der Justizleitung als Koordinationsorgan. Insbesondere wird bemängelt, dass die Notwendigkeit der Einstimmigkeit eine effizientere Entscheidungsfindung verhindert. Zudem wird – wie bereits bei der Frage zu den Doppelspurigkeiten – eine genauere Definition der Kompetenzen und Zuständigkeiten sowie eine Vereinfachung und Harmonisierung der Arbeitsprozesse verlangt. Fünf Befragte könnten sich zudem eine Fusion der Führung der zweiten Instanz (Obergericht und Verwaltungsgericht), insbesondere im Bereich der Kanzlei, sowie ein einheitliches kantonales Zwangsmassnahmengericht vorstellen.

Personelle Dotierung

Bei der personellen Dotierung der Justizbehörden im Kanton Bern sieht knapp die Hälfte der Befragten einen Handlungsbedarf. Rund ein Drittel kann diese Frage nicht beantworten.

D 5.31: Handlungsbedarf Ressourcen (in Prozent)



Bemerkung: N = 722.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Personaldotierung

Auch bei der Frage zur Verbesserung der Personaldotierung wurde die Möglichkeit geboten, eine Antwort in Textform zu geben. Es sind 299 Antworten eingetroffen. Diejenigen Befragten, welche einen Handlungsbedarf in Bezug auf die Personaldotierung bei den Justizbehörden im Kanton Bern erkennen, identifizierten folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

D 5.32: Verbesserung der Personaldotierung

Gruppen von Themen und Bereichen	Anzahl Nennungen
Erhöhung der Personaldotierung	206
Bessere/flexiblere Verteilung der Personalressourcen (Belastungsausgleich optimieren) - Belastungsausgleich innerhalb der Produktgruppen - Belastungsausgleich zwischen den Produktgruppen	44
Erhöhung Attraktivität Anstellungsbedingungen	18
Kompetenteres und qualifizierteres Personal	9
Mehr Transparenz bei der Personaldotierung	5
Reduktion Personalfuktuation	4

Der grösste Teil der Antworten (206 Nennungen) bezieht sich auch hier wieder auf die Forderung nach einer höheren Personaldotierung für diverse Stufen und Funktionen. Neben einer grossen Anzahl von Personen, die eine generell höhere Dotierung oder eine höhere Dotierung in bestimmten Behörden wünschenswert fänden, finden sich unter den Befragten auch solche, die eine Erhöhung der Personaldotierung explizit bei be-

stimmten Berufsgruppen befürworten würden. Zu diesen Berufsgruppen gehören primär die Assistenten/-innen der Staatsanwaltschaft (mit dem Wunsch, die Reduktion der Assistenzstellen pro Staatsanwaltschaftsstelle von 100% auf 75% rückgängig zu machen) sowie die Gerichtsschreiber/-innen und das Sekretariatspersonal.

Als Alternative zur Erhöhung der Dotierung wird 44 Mal für eine bessere, insbesondere flexiblere Umverteilung der Personalressourcen plädiert. Verbesserungspotenzial beim Belastungsausgleich wird sowohl zwischen den Produktgruppen (insbesondere von den Gerichten zur Staatsanwaltschaft) als auch innerhalb der Produktgruppen (z.B. zwischen den verschiedenen Regionalgerichten und Staatsanwaltschaften, innerhalb der Schlichtungsbehörden) gesehen. Zudem gibt es fünf Bemerkungen dazu, dass die Logik der Zuteilung der Personalressourcen nicht nachvollzogen werden kann und bei dem Thema generell mehr Transparenz seitens der Führung gewünscht wird.

Ebenfalls werden 18 Mal Forderungen nach besseren Arbeitsbedingungen gestellt, dies vor allem bei der Entlohnung, bei der Umwandlung von befristeten in unbefristete Verträge sowie beim Angebot an Teilzeitstellen. Während zwar viele flexiblere Anstellungsmöglichkeiten fordern, sehen andere in der Schaffung von Teilzeitstellen mehr administrativen Aufwand für die Planung der Personalressourcen. Häufig wird auch die Rekrutierung von kompetenterem und qualifizierterem Personal gefordert, insbesondere im Bereich der Kanzlei/Sekretariat. Zudem ist die von einigen Befragten als hoch empfundene Personalfluktuations ein grosses Problem (Abgang wichtiger Mitarbeitender, Verlust von Know-how), das nach einer genaueren Untersuchung verlangt.

5.8 WEITERE BEMERKUNGEN

Zum Schluss konnten allgemeine Bemerkungen festgehalten werden. Auch hier dominiert der Wunsch nach genügend Personalressourcen (32 Nennungen). Die meisten Kommentare vermitteln den Eindruck, dass die Mitarbeitenden sehr zufrieden sind mit ihrer Tätigkeit. Die vorherrschende Unzufriedenheit kommt vor allem daher, dass die Mitarbeitenden sich aufgrund der erhöhten Arbeitsbelastung nicht mehr die von ihnen gewünschte Zeit zur Erledigung ihrer Arbeit nehmen können und daher auch die Arbeitsqualität leidet. Bei denjenigen Befragten, welche in ihrem Bereich eine eigentlich zufriedenstellende Personaldotation feststellen, gibt es Hinweise darauf, dass befürchtet wird, diese Personalressourcen durch eine Umverteilung an klar unterdotierte Stellen wieder zu verlieren.

Mehrfach erwähnt (22 Nennungen) wird bei den allgemeinen Bemerkungen die Forderung nach einer besseren Positionierung des Kantons Bern als Arbeitgeber auf dem Markt im Vergleich zur Privatwirtschaft, aber auch zu anderen Kantonen. Konkretes Verbesserungspotenzial zur attraktiveren Gestaltung der Arbeitsbedingungen werden unter anderem in folgenden Bereichen identifiziert: Lohnpolitik, Karriereentwicklung, Teilzeit-Arbeitsmodelle bei Elternschaft, Home-Office. Dies sei von grosser Bedeutung, damit auch in Zukunft kompetentes und qualifiziertes Personal rekrutiert werden könne. Ebenso äussern mehrere Befragte (10 Nennungen) eine Kritik an der Funktionsweise der Informatik/EDV (insbesondere Systemausfälle, ungenügende Support-Leistungen) zudem wird kritisiert, dass auf die französisch sprechenden Mitarbeiter zu wenig

Rücksicht genommen wird (mehr Informationen in französischer Sprache gewünscht, höhere Belastung von zweisprachigen Regionen besser miteinberechnen) (2 Nennungen).

5.9 ZWISCHENFAZIT

Der gute Rücklauf der Umfrage erlaubt es, die Arbeitsbelastung aus Sicht der Mitarbeitenden der Justiz umfassend darzustellen. Ebenso liefern die qualitativen Kommentare Hinweise für Optimierungsmassnahmen.

Folgerungen zur Arbeitsbelastung

Die Umfrage hat gezeigt, dass die persönliche Arbeitsbelastung für rund die Hälfte der Befragten eher zu hoch oder viel zu hoch ist. Ebenfalls hat rund die Hälfte der Befragten, die bereits vor 2011 bei den Justizbehörden des Kantons Bern tätig waren, über eine Zunahme der persönlichen Arbeitsbelastung berichtet. Die Arbeitsbelastung und die Zunahme derselben sind gemäss Einschätzung der Befragten am höchsten bei der Staatsanwaltschaft. Dies bestätigen auch die Auswertungen der Antworten nach Organisationseinheiten und nach Funktionen.

- Über die vergleichsweise höchste Belastung berichten die Beschäftigten der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben sowie der regionalen Staatsanwaltschaften.
- Werden die Antworten aus der Umfrage nach Funktionen aufgeteilt, so geben über 80 Prozent der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte an, ihre Arbeitsbelastung liege zu hoch oder viel zu hoch. Die zweithöchste Belastung geben Richterinnen und Richter an: 60 Prozent antworteten, ihre Arbeitsbelastung sei eher zu hoch oder viel zu hoch.
- Die Staatsanwaltschaft generell und die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Speziellen berichten über eine hohe Zunahme der Arbeitsbelastung seit 2011.

Worauf sind die hohe Arbeitsbelastung und deren Zunahme zurückzuführen? Die Ergebnisse der Umfrage, insbesondere die Rückmeldungen im Rahmen der offenen Antworten, liefern dazu zwei Gruppen von Erklärungen:

- *Steigerung der Arbeitslast infolge externer Entwicklungen:* Dazu zählt die Veränderung des Prozessrechts, welche die Zunahme der Arbeitslast und die Zunahme der Fälle insgesamt (Zunahme der Geschäftslast) mitverursacht hat. Ebenso kann (wenn auch deutlich weniger oft berichtet) die Zunahme komplexer Fälle zu den externen Faktoren gerechnet werden, welche die Arbeitslast gesteigert haben.
- *Steigerung der Arbeitslast infolge interner Entwicklungen:* Zu den internen Gründen für die steigende Arbeitslast werden der Kompetenzausbau bei der Staatsanwaltschaft (u.a. Ausbau im Bereich der Strafkompentenz) und die Steigerung des administrativen Aufwands gezählt. Beide Faktoren stehen unseres Erachtens in direktem Zusammenhang mit der Reorganisation der Justiz.

Folgerungen zur Arbeitszufriedenheit

Die Arbeitszufriedenheit ist bei rund der Hälfte der Beschäftigten gleich geblieben. Sie hat bei 15 Prozent der Befragten zugenommen, primär, weil diese Personen eine Bereicherung des Arbeitsumfelds (Veränderung der Funktionen, mehr Abwechslung) erfahren haben. Bei 30 Prozent der Befragten nahm die Arbeitszufriedenheit jedoch ab, sie erleben eine Zunahme der Arbeitslast und eine Verschlechterung des Arbeitsumfelds (Stress, Überstunden).

Trotz hoher Arbeitsbelastung ist die Arbeitszufriedenheit insgesamt hoch. Wir interpretieren dies als sehr positiven Befund: Die Beschäftigten identifizieren sich nach wie vor mit ihrer Arbeit und sind leistungsbereit, trotz gestiegener Arbeitslast. Wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird, erwarten die Mitarbeitenden aber auch konkrete Massnahmen zur Senkung der Arbeitslast.

Beurteilung von Elementen der Justizreform und der Arbeitsqualität

Die Mehrheit der Beschäftigten der Justizbehörden des Kantons Bern beurteilen die Einführung der Justizleitung als positiv und sind auch mit der vorhandenen Infrastruktur zufrieden. Insgesamt geben 63 Prozent der Befragten an, dass sich die Qualität der Arbeit infolge der Justizorganisation nicht verändert hat. Rund 26 Prozent der Befragten berichten jedoch über eine Veränderung: Davon geben rund 8 Prozent an, die Qualität der Arbeit habe zugenommen und rund 18 Prozent berichten, die Qualität der Arbeit habe abgenommen. Grund dafür ist – wie weiter vorne ausgeführt – primär die steigende Arbeitslast.

Optimierungspotenzial

Die Befragten weisen auf folgende Optimierungsmöglichkeiten hin:

- *Erhöhung der Dotierung:* Die am häufigsten genannte Optimierungsmöglichkeit besteht darin, die Personaldotation zu erhöhen. Nicht weniger als die Hälfte der Befragten äussern sich in diese Richtung.
- *Beseitigung von Doppelspurigkeiten und Verschlankung der Verwaltung:* 15 Prozent der Befragten (108 von 722 antwortenden Personen) berichten, ihrer Ansicht nach bestünden Doppelspurigkeiten in der Organisation, die es zu beseitigen gelte. Die Doppelspurigkeiten betreffen primär das Personalwesen. Konkret geht es um die auf mehrere Stufen verteilten Kompetenzen bei der Personalführung. Offenbar versprechen sich die Befragten von einer stärker zentralisierten Organisation der Personaladministration Effizienzgewinne (weniger Koordinationsaufwand, weniger unterschiedliche Kontakte).
- *Optimierung der Organisation:* Einige Befragte empfehlen, die Entscheidungsfindung in der Justizleitung (Einstimmigkeit) zu verändern und die Organisation einzelner Gremien zu überprüfen (Stabsstellen, Leitung Obergericht und Verwaltungsgericht).

Im Rahmen der Evaluation wurde ein Vergleich der Struktur und der Belastung der Justiz zwischen den Kantonen Bern, Luzern und St. Gallen vorgenommen. Die Auswahl der Vergleichskantone erfolgte auf der Basis der Diskussion in der Begleitgruppe. Der Vergleich soll es erlauben, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wie organisieren ausgewählte Vergleichskantone ihre Justizbehörden zu Fragen der Personaldotierung?
- Wie präsentiert sich der Stellenetat beziehungsweise die personelle Dotierung der Justizbehörden ausgewählter Vergleichskantone?
- Gibt es in den ausgewählten Vergleichskantonen ähnliche Herausforderungen hinsichtlich der personellen Dotierung?
- Wie gehen die ausgewählten Vergleichskantone mit diesen Herausforderungen um?

Wir stellen die Ergebnisse des Kantonsvergleichs in einem qualitativen und in einem quantitativen Teil dar. Der *qualitative Vergleich* basiert auf acht persönlichen Interviews (Liste der Interviewpartner/-innen im Anhang A1) und auf der Analyse der zur Verfügung gestellten Dokumente. Die Ergebnisse werden in den Abschnitten 6.1 bis 6.3 dargestellt. Beim *quantitativen Vergleich* wurde ein Vergleich der Vollzeitstellen im Verhältnis zur Bevölkerung 2011 bis 2013 sowie ein Vergleich spezifischer Fallzahlen der Jahre 2011 bis 2013 durchgeführt. Die entsprechenden Resultate finden sich in Abschnitt 6.4. Durch den Abgleich von qualitativen und quantitativen Ergebnissen wurde jeweils geprüft, wo sich strukturelle und prozedurale Unterschiede zwischen den Kantonen ergeben, welche die Ergebnisse beeinflussen.

In Bezug auf den quantitativen Vergleich ist auf folgende methodische Probleme hinzuweisen, die die Aussagekraft der Ergebnisse schmälern:

- Die interkantonale Vergleichbarkeit der Daten der Gerichte setzt voraus, dass die Daten verschiedener Kantone nach einer einheitlichen Methodik und nach einheitlichen Kriterien erfasst wurden. Dies ist leider nicht vollständig der Fall. Unsere Untersuchung in den drei Kantonen Bern, St. Gallen und Luzern hat gezeigt, dass in allen drei Kantonen Regeln für die Fallerfassung bestehen. Diese Regeln sind interkantonal allerdings unterschiedlich, da keine interkantonal anerkannte Methodik zur Erfassung der Geschäftslastzahlen existiert. Die unentgeltliche Rechtshilfe wird allerdings von allen drei Vergleichskantonen gleich behandelt. In allen Vergleichskantonen wird dafür ein separater Fall angelegt.
- Der Kanton St. Gallen arbeitet mit einem anderen Geschäftsverwaltungssystem (Juris) als die beiden Kantone Bern und Luzern (Tribuna). Die beiden Systeme sind nicht genau gleich aufgebaut und werden daher auch nicht identisch bewirtschaftet. Dies kann im direkten Vergleich zwischen den Kantonen zu Verzerrungen füh-

ren. Aus diesem Grund sind die in diesem Bericht verglichenen Zahlen mit entsprechender Sorgfalt zu interpretieren.

Bei einem Vergleich der Kantone sind den unterschiedlichen Organisationsmodellen und Strukturen gebührend Rechnung zu tragen.

6.1 VERGLEICH DER REFORMTÄTIGKEITEN

In allen drei Kantonen sind kurz vor oder nach dem Stichtag 2011 Reformen durchgeführt worden. Wir stellen die wichtigsten Veränderungen kurz dar. Für den Kanton Bern sind die Veränderungen ausführlich in Kapitel 2 dargestellt worden, weshalb wir uns an dieser Stelle auf eine summarische Darstellung beschränken.

Veränderungen im Kanton Bern

Gleichzeitig zur gesamtschweizerischen Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts, des Strafprozessrechts und des Jugendstrafprozessrechts zum 1. Januar 2011 wurde die Organisation der Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaften) im Kanton Bern grundlegenden Veränderungen unterzogen. Im Rahmen der Justizreform 2 wurden neben der Anpassung an die Prozessordnungen des Bundes (ZPO, StPO und JStPO) die bisher 13 erstinstanzlichen Gerichte auf vier Regionalgerichte reduziert.

Die sachlichen und funktionalen Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft wurden teilweise neu festgelegt. Durch die Einführung des Grundsatzes der Selbstverwaltung und des autonomen Budgetantragsrechts für die Justizbehörden wurde die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft gestärkt. Die Untersuchungsrichterämter wurden in das neue Staatsanwaltschaftsmodell integriert.

Ein Geschäftsleitungsmodell und die Einführung von Elementen der Neuen Verwaltungsführung (NEF) wurden umgesetzt. Es wurde ein gemeinsames Leitungsgremium für alle Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft (Justizleitung) geschaffen. Mit der Umsetzung der Justizreform ging eine Reihe von administrativen Aufgaben von der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) und insbesondere vom Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA, Ressourcenamt der JGK) an die Organe der Justiz über. Gleichzeitig wurden auch Ressourcen verschoben.

Veränderungen im Kanton St. Gallen

Die Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen wurde im Jahr 2000 reorganisiert. Zwölf Bezirksämter wurden zu vier regionalen Ämtern zusammengefasst. Bei den Strafuntersuchungen war der Kanton St. Gallen personell gut ausgestattet. Das Rechnungswesen wurde aber für die neue Organisation vollkommen unterschätzt. In diesem Bereich mussten bei der Staatsanwaltschaft die acht auf heute 16 Stellen erhöht werden. Im Jahr 2000 startete die Staatsanwaltschaft mit 135 Personen in die neue Organisation. Heute sind 190 Personen bei der Staatsanwaltschaft tätig. Gemäss Aussagen in den Interviews hängt diese Aufstockung einerseits mit dem Systemwechsel aufgrund des ausgebauten Verfahrensrechts zusammen, andererseits liegt es aber auch an der allgemeinen Verkomplizierung der Strafuntersuchung. Die ersten beiden Jahre nach der

Reorganisation waren für das Personal sehr intensiv. Von 2003 bis 2009 gelang es dem ersten Staatsanwalt, das Personal von 135 auf 180 Personen aufzustocken. Seit 2008 ist diese Entwicklung mehr oder weniger abgeschlossen, der Personalbestand ist seither ziemlich konstant und reicht aus. Zwischen 2002 und 2008 hat die Staatsanwaltschaft eine sehr hohe Fluktuation gehabt. Seit 2008 ist diese markant gesunken. Der Wechsel zur schweizerischen Strafprozessordnung ist der Staatsanwaltschaft reibungslos gelungen. Dies auch dank intensiver interner Schulung der Staatsanwälte/-innen, welche von eigenen Dozenten durchgeführt werden konnte, die auch schweizweit in der Ausbildung für die neue Strafprozessordnung tätig waren.

In der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit fand die Justizreform im Jahr 2009 statt. Im Rahmen dieser Justizreform wurde bei den Kreisgerichten das Verhältnis von Gerichtsschreibern/-innen zu Richtern/-innen stark reduziert. Man wollte keine sogenannte „Gerichtsschreiber-Justiz“³¹. Es war schwierig, im Vorfeld die richtigen Annahmen für den Personalbedarf zu schätzen. Der Personalbestand war zu niedrig geschätzt worden und es dauerte drei Jahre, bis bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit das erforderliche Personal bewilligt wurde.

Veränderungen im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurde ebenfalls gleichzeitig mit der Einführung der neuen eidgenössischen Zivil- und Strafprozessordnung per 1. Januar 2011 eine Justizreform durchgeführt, in der die erstinstanzlichen Gerichte und die Staatsanwaltschaft neu organisiert wurden.

Bei den erstinstanzlichen Gerichten hatte diese Reform eine Neubildung der Gerichtskreise zur Folge (Reduktion von sechs Amtsgerichten auf vier Bezirksgerichte). Das neu geschaffene Zwangsmassnahmengericht wurde organisatorisch flexibel gestaltet und beim Bezirksgericht Kriens angegliedert. Die Richterinnen und Richter sowie die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber werden sowohl im Bezirksgericht Kriens als auch im Zwangsmassnahmengericht eingesetzt. Zum Ausgleich der Auslastung wurden für alle Funktionsstufen Pool-Stellen eingerichtet. Die erstinstanzlichen Gerichte wurden als eigene Funktionsgruppe mit eigener Verwaltungs- und Führungsorganisation ausgestaltet.

Die Friedensrichterkreise wurden zentralisiert und auf vier Kreise reduziert. Die Friedensrichterinnen und Friedensrichter wurden örtlich bei den Bezirksgerichten angegliedert, welche auch die Administration für die Friedensrichterämter führen.

Bis Ende 2010 wurde die Strafverfolgung im Kanton Luzern von fünf Amtsstatthalterämtern, vom kantonalen Untersuchungsrichteramt und von der Jugendanwaltschaft unter der Aufsicht der Staatsanwaltschaft wahrgenommen. Per 1. Januar 2011 wurden mit der Vereinheitlichung der Schweizerischen Strafprozessordnung (CH StPO) die bisherigen Amtsstatthalterämter, das kantonale Untersuchungsrichteramt und die Jugendanwaltschaft unter einer einheitlichen Führung, der Oberstaatsanwaltschaft, zu-

³¹ Dieser umgangssprachliche Begriff meint, dass Urteile im Wesentlichen durch die Gerichtsschreiber und nicht durch die Richter bestimmt werden.

sammengefasst. Die Neuorganisation umfasst vier Staatsanwaltschaften, eine Jugendanwaltschaft sowie die Zentralen Dienste.

Im Nachgang zur Justizreform wurden im Kanton Luzern per 1. Juni 2013 das Obergericht und das Verwaltungsgericht zum Kantonsgericht zusammengelegt. Die beiden Gerichte wurden unter eine gemeinsame Geschäftsleitung mit weitreichenden Administrativ- und Führungskompetenzen gestellt. Die beiden Generalsekretariate wurden zusammengelegt. Im Rahmen dieser Reorganisation wurden auch einzelne Rechtsgebiete und Richterpensen zwischen den Abteilungen verschoben.

Fazit aus dem Vergleich der Reformtätigkeit

Wenn wir die Veränderungen in den drei Kantonen betrachten, so ergeben sich folgende Gemeinsamkeiten und Differenzen:

- *Wichtige Gemeinsamkeiten:* Im Kanton Bern und im Kanton Luzern fanden die Reformen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie der Staatsanwaltschaft zum gleichen Zeitpunkt statt. Beide Kantone strukturierten auch die erstinstanzlichen Gerichte neu und fassten sie zu grösseren Einheiten zusammen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit blieb von diesen Reformen ziemlich unberührt.
- *Wichtige Differenzen:* Der Kanton Luzern erweiterte die Reform der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zu einer umfassenderen Justizreform, indem er zugleich die obersten kantonalen Instanzen der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Obergericht und Verwaltungsgericht) zum Kantonsgericht zusammenlegte. In diesen drei Bereichen fand im Kanton Luzern damit eine Zentralisierung statt, wie sie der Kanton Bern in dieser Konsequenz nicht umgesetzt hat. Im Kanton St. Gallen wurde die Staatsanwaltschaft bereits im Jahr 2000 reorganisiert. Ihre Organisation entsprach bereits damals dem Staatsanwaltschaftsmodell, welches mit der eidgenössischen Strafprozessordnung per 1. Januar 2011 schweizweit eingeführt wurde.

6.2 VERGLEICH DER STRUKTUREN

6.2.1 ÜBERSICHT ÜBER DIE LEITUNG DER JUSTIZ

An dieser Stelle geben wir eine Gesamtübersicht über die Organisation der Justiz in den drei Kantonen Bern, St. Gallen und Luzern. Die entsprechenden Organigramme befinden sich im Anhang A5. Wir gehen auf die wichtigsten obersten Führungsorgane der Justiz in den drei Kantonen ein.

D 6.1: Justizleitung im Vergleich

Bern	St. Gallen	Luzern
Justizleitung über Zivil- und Strafrichterbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie Staatsanwaltschaft	Keine gemeinsame Leitung der Justiz, alle drei Bereiche sind in Bezug auf die Führung unabhängig Die Zivil- und Strafrichterbarkeit übernimmt aber administrative Aufgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Staatsanwaltschaft ist als eigenständige Organisation bei der Verwaltung angegliedert. Sie übernimmt das Inkasso für die Strafrichter.	Gemeinsame Leitung der Zivil- und Straf- sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit Die Staatsanwaltschaft ist als eigenständige Organisation bei der Verwaltung angegliedert.

Im Detail lassen sich die Angaben in der obigen Tabelle wie folgt kommentieren.

Bern

Obergericht, Verwaltungsgericht sowie Staatsanwaltschaft verfügen im Kanton Bern über eine gemeinsame Justizleitung. Diese koordiniert die folgenden Bereiche für die gesamte Justiz: Leistungsziele und daraus abgeleiteter Ressourcenbedarf, Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan, Geschäftsbericht und Tätigkeitsbericht.

Die Justizleitung verfügt in diesen Bereichen vorwiegend über eine Koordinationsfunktion. Entscheidungsbefugnis und Verantwortung liegen in diesen Bereichen je beim Obergericht, beim Verwaltungsgericht und bei der Staatsanwaltschaft separat. Die Justizleitung hat Weisungsbefugnis im Personal-, Finanz- und Rechnungswesen sowie im Informatikmanagement und kann in diesen Bereichen Reglemente erlassen. Sie ist verantwortlich für die diesbezüglichen strategischen Linien und für das diesbezügliche Controlling. Das Obergericht ist zudem für Aufgaben- und Finanzplan, Ressourcenbedarf, Voranschlag und Geschäftsbericht der erstinstanzlichen Gerichte sowie der Schlichtungsbehörden zuständig. Die Justizleitung fasst ihre Beschlüsse einstimmig. Die Justizleitung des Kantons Bern vertritt die Interessen der gesamten Justiz gegenüber dem Parlament.

St. Gallen

Der Kanton St. Gallen kennt keine gemeinsame Justizleitung von Zivil- und Strafrichterbarkeit sowie Staatsanwaltschaft. Auch Kantonsgericht und Verwaltungsgericht sind je autonome Gerichte ohne gemeinsame Leitung.

Das Kantonsgericht ist neben seinen juristischen Aufgaben auch für den Aufgaben- und Finanzplan, den Ressourcenbedarf, das Budget und den Amtsbericht der erstinstanzlichen Gerichte sowie der Schlichtungsbehörden zuständig. Es koordiniert den Aufgaben- und Finanzplan, den Ressourcenbedarf, das Budget und die Amtsberichte aller

Gerichtsbehörden und vertritt diese direkt vor dem Parlament. Zudem erbringt das Kantonsgericht Dienstleistungen für das Verwaltungsgericht im Bereich Personaladministration und Informatik. Ausserdem unterstützt es im Bereich Informatik alle Anwender/-innen des Geschäftsverwaltungssystems Juris im Kanton, unter anderem auch die Staatsanwaltschaft.

Das Verwaltungsgericht ist neben seinen juristischen Aufgaben auch für den Aufgaben- und Finanzplan, den Ressourcenbedarf, das Budget und den Amtsbericht des Versicherungsgerichts und der Verwaltungsrekurskommission zuständig.

Die Staatsanwaltschaft ist dem Sicherheits- und Justizdepartement angegliedert. Ihr Aufgaben- und Finanzplan, Ressourcenbedarf, Budget und Amtsbericht ist in das Sicherheits- und Justizdepartements integriert und kann vom Departement beeinflusst werden. Sie übernimmt das Inkasso für die Strafgerichte.

Luzern

Im Kanton Luzern sind Obergericht und Verwaltungsgericht seit dem 1. Juni 2013 zum Kantonsgericht zusammengeschlossen. Die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügen seitdem also über eine gemeinsame Leitung.

Das Kantonsgericht ist auch für den Aufgaben- und Finanzplan, das Budget, den Ressourcenbedarf und den Jahresbericht der ihm unterstellten Justizbehörden (erstinstanzliche Gerichte, Schlichtungsbehörden, Grundbuchämter und Konkursämter) verantwortlich. Es vertritt diese direkt vor dem Parlament.

Das Kantonsgericht erbringt zudem Dienstleistungen für die ihm unterstellten Justizbehörden im Bereich Personaladministration und Informatik. Ausserdem erbringt es im Bereich Informatik Dienstleistungen für alle Anwender des Geschäftsverwaltungssystems Tribuna im Kanton, in Koordination mit der Staatsanwaltschaft.

Die Staatsanwaltschaft ist dem Justiz- und Sicherheitsdepartement angegliedert. Ihr Aufgaben- und Finanzplan, Budget, Ressourcenbedarf und Jahresbericht ist in das Justiz- und Sicherheitsdepartement integriert und kann vom Departement beeinflusst werden.

Fazit aus dem Vergleich der Strukturen

Es lässt sich Folgendes festhalten:

- Die Justiz im Kanton Bern verfügt als einzige über eine Justizleitung, die für alle drei Bereiche der Justiz zuständig ist.
- Im Kanton Luzern besteht eine vergleichbare Führung, allerdings umfasst diese nur die Bereiche Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im Vergleich zur Situation im Kanton Bern hat die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts Luzern mehr Kompetenzen, was die Führung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit angeht als die Justizleitung im Kanton Bern. Die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts Luzern ist zentralistischer organisiert und hat mehr Führungskompetenzen als die Justizleitung des Kantons Bern.

- Im Kanton St. Gallen sind die drei Justizbereiche weitgehend unabhängig voneinander, es besteht keine gemeinsame Führung. Einzig die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit erbringt gewisse Dienstleistungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, ohne aber Führungskompetenz zu besitzen.
- Die Staatsanwaltschaften in den Kantonen Luzern und St. Gallen sind separat organisiert und der jeweiligen Justizdirektion angegliedert.

6.2.2 BEZIEHUNG ZU VERWALTUNG UND PARLAMENT

Hier stellen wir dar, wie weit die Gerichtsbarkeiten in Bezug auf Organisation, Finanzen, Personal sowie weitere Dienstleistungen wie Informatik in die Verwaltung eingebunden sind.

D 6.2: Beziehungen zu Verwaltung und Parlament im Vergleich

	Bern	St. Gallen	Luzern
Organisation	- Gerichte und Staatsanwaltschaft sind vollständig von der Verwaltung separiert.	- Die Gerichte sind vollständig von der Verwaltung separiert. - Die Staatsanwaltschaft ist organisatorisch dem Sicherheits- und Justizdepartement angegliedert.	- Die Gerichtsbehörden (inkl. Grundbuch- und Konkursämter) sind vollständig von der Verwaltung separiert. - Die Staatsanwaltschaft ist organisatorisch dem Justiz- und Sicherheitsdepartement angegliedert.
Finanzen	Die Justizleitung vertritt Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan, Geschäfts- und Tätigkeitsbericht für die gesamte Justiz im Parlament.	Das Kantonsgericht vertritt das gesamte Gerichtsbudget im Parlament (Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit).	Das Kantonsgericht vertritt Aufgaben- und Finanzplan, Budget, Ressourcenbedarf und Jahresbericht für alle Gerichte und die dem Kantonsgericht unterstellten weiteren Justizbehörden (Grundbuch- und Konkursämter, Schlichtungsbehörden) im Parlament.
Personal	Bezug einzelner Dienstleistungen von der Verwaltung	Die Gerichte beziehen von der Verwaltung betreffend Personal die gleichen Dienstleistungen wie die Departemente.	Die kantonale Dienststelle Personal erbringt für die Gerichte die gleichen Dienstleistungen wie für die Verwaltung.

	Bern	St. Gallen	Luzern
Informatik	Die Justiz ist zuständig für Fachapplikationen, Service-Management und Projektmanagement. Die ICT-Grundversorgung wird vom Kantonalen Amt für Informatik und Organisation bezogen. (zuvor von der JGK.)	Bezüglich ICT sind die Gerichte stark in die Verwaltung eingebunden und beziehen in diesem Bereich die gleichen Dienstleistungen wie die Verwaltung.	Die Dienststelle Informatik erbringt ICT-Grunddienstleistungen für die Gerichtsbehörden. Für Fachapplikationen, ICT-Sicherheit, Planung und Umsetzung aller ICT-Projekte im Bereich der Gerichtsbehörden sowie für die ICT-Beschaffungen sind die Gerichtsbehörden selbst verantwortlich.

Legende: ICT = Informatik- und Kommunikationstechnik.

Bern

Im Kanton Bern sind die Gerichte und die Staatsanwaltschaft vollständig von der Verwaltung separiert. Das kantonale Personalamt erbringt einzelne Dienstleistungen in der Personaladministration. Im Finanzbereich übernimmt die Stabsstelle Ressourcen neu das Busseninkasso für den ganzen Strafbereich. Das operative Rechnungswesen führt jeder Bereich für sich separat (Stabsstelle Ressourcen, Obergericht, Verwaltungsgericht, Staatsanwaltschaft). Die Justizleitung vertritt den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäfts- und Tätigkeitsbericht für die gesamte Justiz im Parlament. Durch die Übergabe der Informatik in diesem Jahr hat die Justiz alle Verwaltungsaufgaben vollständig von der Verwaltung übernommen. Mit der Umsetzung der Justizreform ging eine Reihe von administrativen Aufgaben von der Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) und insbesondere vom Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht (ABA, Ressourcenamt der JGK) an die Organe der Justiz über. Gleichzeitig wurden auch Ressourcen verschoben (Einzelheiten dazu vgl. Kapitel 4).

St. Gallen

Im Kanton St. Gallen sind die Gerichte vollständig von der Verwaltung separiert. Betreffend Personal beziehen die Gerichte von der Verwaltung die gleichen Dienstleistungen wie die Departemente. Bezüglich Informatik sind die Gerichte stark in die Verwaltung eingebunden und beziehen in diesem Bereich Dienstleistungen in der Verwaltung. Das Kantonsgericht vertritt das gesamte Gerichtsbudget selber im Parlament. Die Staatsanwaltschaft ist organisatorisch dem Sicherheits- und Justizdepartement angegliedert.

Luzern

Im Kanton Luzern sind die Gerichtsbehörden vollständig von der Verwaltung separiert. Die kantonale Dienststelle Personal erbringt einzelne Dienstleistungen in der Personaladministration. Die Dienststelle Informatik erbringt ICT-Grunddienstleistungen für die Gerichtsbehörden. Für die Fachapplikationen, die Sicherheit, die Planung und Umsetzung aller ICT-Projekte bei den Gerichtsbehörden sowie für die ICT-Beschaffungen sind die Gerichtsbehörden selbst verantwortlich. Auch im Finanzbereich sind sie gegenüber der Verwaltung autonom. Das Kantonsgericht vertritt den Aufgaben- und

Finanzplan, das Budget, den Ressourcenbedarf und den Jahresbericht für alle Gerichte und die dem Kantonsgericht unterstellten Gerichtsbehörden (inklusive Grundbuch- und Konkursämter) im Parlament. Die Staatsanwaltschaft ist organisatorisch dem Justiz- und Sicherheitsdepartement angegliedert.

Fazit aus dem Vergleich der Beziehungen zu Verwaltung und Parlament

- *Wichtige Gemeinsamkeiten:* In allen drei Kantonen vertreten die Gerichtsbehörden den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäfts- und Tätigkeitsbericht selbstständig im Parlament.
- *Wichtige Differenzen:* Im Kanton Bern besteht im Vergleich zu den beiden Kantonen St. Gallen und Luzern die deutlichste Trennung zwischen Justiz und Verwaltung. Die Berner Justiz bezieht im Vergleich zu den Kantonen St. Gallen und Luzern am wenigsten Dienstleistungen von der Verwaltung. Sie hat viele Verwaltungsaufgaben von der Verwaltung übernommen und bestreitet einen grossen Teil der Administration in den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik mit dem eigenen Personal (bestimmte Leistungen z.B. im Bereich IT, Personal und Finanzen werden bei kantonalen Dienstleistern bezogen).
- *Auswirkungen auf die Belastung:* Die vollständige Trennung von den Dienstleistungen der Verwaltung bedeutet für die Justiz des Kantons Bern einen Mehraufwand für Administration und Verwaltung in den Bereichen Finanzen, Personal und Informatik. Die Berner Justiz kann sich damit aber auch auf das für die Justiz Wesentliche konzentrieren und Mehraufwand, der nur die Verwaltung betreffen würde, vermeiden.
- *Auswirkungen auf die Unabhängigkeit:* Die Justiz des Kantons Bern ist im Vergleich zu den Justizbehörden der Kantone St. Gallen und Luzern am unabhängigsten von der Verwaltung.

6.2.3 VERGLEICH DER ZIVIL- UND STRAF- GERICHTSBARKEIT

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Organisation und die Struktur der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in den drei Kantonen Bern, St Gallen und Luzern.

D 6.3: Struktur der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit im Vergleich

Bern	St. Gallen	Luzern
Zweitinstanzliche Gerichte		
Obergericht - Zivilkammern 1 und 2 - KESG (einzige kantonale Instanz) - Aufsichtsbehörde SchKG - Strafkammer - Beschwerdekammer - Anwaltsaufsichtsbehörde - Anwaltsprüfungskommission	Kantonsgericht - Zivilkammern I. bis III. - KESG in Zivilkammern integriert (1. Instanz: Verwaltungsrekurskommission) - Aufsichtsbehörde SchKG und Handelsregister - Strafkammer - Anklagekammer - Anwaltsaufsicht z.T. beim Kantonsgericht - Prüfungskommission für Rechtsanwälte	Kantonsgericht (1. und 2. Abt.) - 1. Abteilung I. Kammer und 2. Abteilung III. Kammer (inkl. KESG) - Aufsichtsbehörde in 1. Abteilung integriert, (inkl. Aufsicht Grundbuch) - Strafkammer in 1. Abteilung II. Kammer integriert - Beschwerdekammer in 2. Abteilung IV. Kammer integriert - Aufsichtsbehörde über Rechtsanwälte - Prüfungskommission für Rechtsanwälte - Prüfungskommission für Notare
Einzig kantonale Instanz		
Handelsgericht	Handelsgericht	Besteht nicht
Erstinstanzliche Gerichte		
Wirtschaftsstrafgericht	Besteht nicht	Besteht nicht
Kantonales ZMG	Kantonales ZMG	Kantonales ZMG
Kantonales Jugendgericht	Besteht nicht	Kantonales Jugendgericht
Besteht nicht	Besteht nicht	Kantonales Arbeitsgericht
Besteht nicht	Besteht nicht	Kantonales Kriminalgericht
Vier Regionalgerichte	Sieben Kreisgerichte	Vier Bezirksgerichte
Drei regionale ZMG	Sieben regionale ZMG	Besteht nicht
Schlichtungsbehörden		
- Vier Schlichtungsbehörden	- 19 Vermittlungsämter den sieben Gerichtskreisen zugeordnet - Sieben Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse - Sieben Schlichtungsstellen für Arbeitsverhältnisse	- Vier Friedensrichter - Schlichtungsbehörde Miete und Pacht - Schlichtungsbehörde Arbeit - Schlichtungsbehörde Gleichstellung

Legende: KESG = Kindes- und Erwachsenenschutzgericht, Aufsichtsbehörde SchKG = kantonale Aufsichtsbehörde in Schuldbetreibungs- und Konkursachen, ZMG = Zwangsmassnahmengericht.

Zweitinstanzliche Gerichte

- *Bern:* Das Obergericht ist die oberste kantonale Instanz im Zivil- und Strafrecht. Ihm ist organisatorisch das Handelsgericht als einzige kantonale Instanz angegliedert.
- *St. Gallen:* Das Kantonsgericht ist die oberste kantonale Instanz im Zivil- und Strafrecht. Im Kanton St. Gallen besteht kein separates Kindes- und Erwachsenenschutzgericht. Die entsprechenden Fälle werden in einer der Zivilkammern behandelt.
- *Luzern:* Im Kanton Luzern sind die erste und zweite Abteilung des Kantonsgerichts die oberste kantonale Instanz im Zivil- und Strafrecht.

Kindes- und Erwachsenenschutzgericht

- *Bern:* Das Kindes- und Erwachsenenschutzgericht ist bei der Zivilabteilung des Obergerichts angegliedert und einzige kantonale Gerichtsinstanz.
- *St. Gallen:* Für Beschwerden im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht ist in erster Instanz die kantonale Verwaltungsrekurskommission zuständig und in zweiter Instanz das Kantonsgericht.
- *Luzern:* In Luzern gibt es wie in Bern nur eine kantonale Gerichtsinstanz im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Diese ist in der 2. Abteilung, III. Kammer des Kantonsgerichts angesiedelt.

Aufsicht über die Rechtsanwälte und Anwaltsprüfungskommission

- *Bern:* Die Aufsichtsbehörde über die Rechtsanwälte/-innen ist dem Obergericht angegliedert. Einige Richterinnen und Richter arbeiten zusätzlich zum Kerngeschäft teilweise auch für die Anwaltsprüfungskommission und für die Aufsicht über die Rechtsanwälte.
- *St. Gallen:* Die Aufsicht über die Rechtsanwälte/-innen wird von der Anwaltskammer, vom Verwaltungsgericht und vom Kantonsgericht ausgeübt.
- *Luzern:* Die Aufsichtsbehörde über die Rechtsanwälte/-innen ist dem Kantonsgericht angegliedert. Zusätzlich dazu ist auch die Aufsichtsbehörde über die Notare/-innen dem Kantonsgericht angegliedert. Einige Richterinnen und Richter sind zusätzlich zum Kerngeschäft in den Anwalts- und Notariatsprüfungskommissionen engagiert. Ebenso sind einige in der Aufsichtsbehörde über Rechtsanwälte/-innen und in der Aufsichtsbehörde über Notare/-innen tätig.

Handelsgericht

- *Bern und St. Gallen:* Das Handelsgericht ist als einzige kantonale Instanz beim Obergericht beziehungsweise beim Kantonsgericht angesiedelt.
- *Luzern:* Der Kanton Luzern kennt kein Handelsgericht. Die entsprechenden Fälle werden wie die anderen erstinstanzlichen zivilrechtlichen Fälle behandelt.

Organisation der erstinstanzlichen Gerichte

- *Bern:* Die erstinstanzlichen Gerichte führen die Personal- und Finanzadministration über ihre Ressourcenverantwortlichen je selbstständig. Zum Teil werden Res-

sourcenfragen und Führungsunterstützung auf direktem Weg zwischen der Stabsstelle Ressourcen und den einzelnen Zuständigkeiten bei den Regionalgerichten gelöst, zum Teil verläuft der Weg via Generalsekretariat des Obergerichts.

- *St. Gallen:* Die Kreisgerichte sind Wahl- und Aufsichtsbehörde über die Schlichtungsbehörden. Allerdings entscheidet das Kantonsgericht im Rahmen des Gesamtbudgets der Gerichte auch über die finanziellen Mittel der Schlichtungsbehörden. Es gibt in diesem Bereich viel direkten Koordinationsbedarf mit den Schlichtungsbehörden.
- *Luzern:* Die erstinstanzlichen Gerichte führen ihre Personal- und Finanzadministration unabhängig vom Kantonsgericht. Sie sind als eigene Gruppe mit gemeinsamer Führung organisiert. Sie verfügen über eine Geschäftsleitung, welcher der Präsident, der stellvertretende Präsident (Gerichtspräsidenten von zwei verschiedenen Bezirksgerichten) und die Leiterin Administration angehören. In der erweiterten Geschäftsleitung sind alle Bezirksgerichtspräsidenten, der Kriminalgerichtspräsident und der Arbeitsgerichtspräsident vertreten. Die Administration für die ganze Gruppe wird in der „Zentrale erstinstanzliche Gerichte“ erledigt. Diese Zentrale ist für die Personal- und Finanzadministration aller erstinstanzlichen Gerichte zuständig. Ihr sind auch die Poolrichter/-innen und die weiteren Poolmitarbeitenden administrativ zugeteilt.³² Die Poolrichter/-innen und die Poolmitarbeitenden werden den Bezirksgerichten nach einem vereinbarten Verteilschlüssel zugeteilt. Die Zuteilung wird periodisch überprüft und mit der erweiterten Geschäftsleitung abgesprochen. Der Lastenausgleich zwischen den erstinstanzlichen Gerichten findet über diese Poolrichter/-innen und Poolgerichtsschreiber/-innen statt.

Regionalgerichte

- *Bern:* Der Kanton Bern hat im Zuge der Justizreform vier unterschiedlich grosse Regionalgerichte geschaffen.
- *St. Gallen:* Im Kanton St. Gallen bestehen sieben unterschiedlich grosse Kreisgerichte.
- *Luzern:* Der Kanton Luzern hat im Zuge der Justizreform vier in etwa gleich grosse Bezirksgerichte geschaffen.

Zwangsmassnahmengerichte

- *Bern:* Im Kanton Bern bestehen ein kantonales und drei regionale Zwangsmassnahmengerichte. Die personellen Ressourcen für die regionalen Zwangsmassnahmengerichte sind nicht ausgewiesen, da diese Gerichte bei den Regionalgerichten integriert sind.
- *St. Gallen:* Im Kanton St. Gallen bestehen ein kantonales und vier regionale Zwangsmassnahmengerichte. Die regionalen Zwangsmassnahmengerichte sind je einem der sieben Kreisgerichte angegliedert.

³² Wie diese Poolrichter/-innen und Poolmitarbeitenden eingesetzt werden ist in Kapitel 6.3 zum Thema Belastungsausgleich beschrieben.

- *Luzern:* Im Kanton Luzern besteht ein zentrales Zwangsmassnahmengericht. Dieses ist beim Bezirksgericht Kriens angesiedelt. Es bestehen keine regionalen Zwangsmassnahmengerichte.

Erstinstanzliche kantonale Spezialgerichte

- *Wirtschaftsstrafgericht:* Im Kanton Bern besteht für das ganze Kantonsgebiet ein erstinstanzliches Wirtschaftsstrafergericht. Es befindet sich am Sitz des Regionalgerichts Bern-Mittelland. St. Gallen und Luzern kennen kein Wirtschaftsstrafergericht. Die entsprechenden Fälle werden wie die anderen strafrechtlichen Fälle bei den erstinstanzlichen Gerichten behandelt.
- *Jugendgericht:* Bern und Luzern haben je ein kantonales Jugendgericht installiert. Im Kanton St. Gallen besteht kein separates Jugendgericht.
- *Arbeitsgericht und Kriminalgericht:* Der Kanton Luzern kennt mit dem Arbeits- und dem Kriminalgericht zwei weitere kantonale Spezialgerichte, welche in Bern und St. Gallen nicht installiert sind.

Schlichtungsbehörden

- *Bern:* Im Kanton Bern bestehen vier regionale Schlichtungsbehörden, welche örtlich bei den vier Regionalgerichten angesiedelt sind. Sie beziehen Dienstleistungen von den Ressourcenleitungen der Regionalgerichte. Die Schlichtungsbehörden sind für alle Schlichtungsfälle zuständig (inkl. Miete und Pacht oder Arbeitsverhältnisse).
- *St. Gallen:* Im Kanton St. Gallen bestehen 19 Vermittlungsämter, von denen jeweils zwei oder drei einem der sieben Gerichtskreise zugeordnet sind. Zusätzlich dazu besteht in jedem der sieben Gerichtskreise eine Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie eine Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse. Das Sekretariat für die Schlichtungsbehörden wird von den Gemeinden zur Verfügung gestellt.
- *Luzern:* Im Kanton Luzern setzen sich die Schlichtungsbehörden aus vier Friedensrichtern, die den vier Bezirksgerichten angegliedert sind, einer kantonalen Schlichtungsbehörde für Miete und Pacht, einer kantonalen Schlichtungsbehörde Gleichstellung und einer kantonalen Schlichtungsbehörde Arbeit zusammen. Die Schlichtungsbehörden Gleichstellung und Arbeit sind dem Arbeitsgericht angegliedert. Die Schlichtungsbehörden sind ähnlich wie die erstinstanzlichen Gerichte als Gruppe organisiert. Die Gruppe wird vom Präsidenten der Schlichtungsbehörde Miete und Pacht präsiert. Er ist für die Personal- und Finanzadministration der Schlichtungsbehörden zuständig.

Fazit aus dem Vergleich der Struktur der Zivil- und Strafergerichtsbarkeit

- *Wichtige Gemeinsamkeiten:* In der obersten kantonalen Gerichtsinstanz sind die einzelnen Kammern und Behörden unterschiedlich ausgestaltet und bezeichnet, das Kerngeschäft besteht bei diesen Gerichten trotzdem aus relativ vergleichbaren Aufgaben. In allen drei Vergleichskantonen übt die oberste kantonale Gerichtsinstanz neben der Rechtsprechung in vergleichbarer Art die Aufsicht über die Anwältinnen und Anwälte aus und führt die Anwaltsprüfungen durch.

- *Wichtige Differenzen:* Im Kanton Luzern übt das Kantonsgericht im Gegensatz zu den Kantonen Bern und St. Gallen auch die Aufsicht über die Notarinnen und Notare aus und führt die Notariatsprüfungen durch. St. Gallen und Luzern kennen kein separates Kindes- und Erwachsenenschutzgericht, welches in Bern beim Obergericht angegliedert ist. Im Kanton Luzern sind die erstinstanzlichen Gerichte und die Schlichtungsbehörden je als Gruppe mit weitreichenden eigenen Administrations- und Führungskompetenzen ausgestattet. Aufgaben und Kompetenzen sind gegenüber dem Kantonsgericht klar abgegrenzt. Die Schlichtungsbehörden sind in den drei Kantonen so unterschiedlich ausgestattet, dass kein aussagekräftiger quantitativer Vergleich möglich ist.
- *Auswirkungen auf die Belastung:* In allen drei Vergleichskantonen sind einige Richterinnen und Richter der obersten kantonalen Gerichtsinstanz in kantonalen Aufsichtsbehörden oder Prüfungskommissionen tätig. Diese Tätigkeit kann meist im Rahmen der Arbeitszeit ausgeübt werden, was entsprechende Auswirkungen auf die zur Verfügung stehenden Pensen für die Rechtsprechung hat. Da dies alle drei Kantone ähnlich betrifft, gehen wir davon aus, dass dies keine Verzerrungen im Datenvergleich zur Folge hat.

Die weitgehend selbstständige Organisation der Gruppe erstinstanzliche Gerichte und der Gruppe Schlichtungsbehörden im Kanton Luzern sowie die klare Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen zum Kantonsgericht entlastet das oberste kantonale Gericht von Administrations- und Führungsaufgaben.

6.2.4 VERGLEICH DER STAATSANWALTSCHAFTEN

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Organisation der Staatsanwaltschaften.

D 6.4: Struktur der Staatsanwaltschaften im Vergleich

Bern	St. Gallen	Luzern
Leitung der Staatsanwaltschaft		
Generalstaatsanwaltschaft	Konferenz der Staatsanwaltschaft (führt keine Verfahren)	Oberstaatsanwaltschaft
Kantonale Staatsanwaltschaften		
Kantonale Jugendanwaltschaft	Kantonale Jugendanwaltschaft	Kantonale Jugendanwaltschaft
Kantonale Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte	Kantonales Untersuchungsamt für Wirtschaftsdelikte und besondere Aufgaben	Besteht nicht
Kantonale Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben	Kantonales Untersuchungsamt für Wirtschaftsdelikte und besondere Aufgaben	Kantonale Staatsanwaltschaft für Spezialdelikte
Regionale Staatsanwaltschaften		
Vier regionale Staatsanwaltschaften	Vier regionale Untersuchungsämter	Drei regionale Staatsanwaltschaften
Vier regionale Jugendanwaltschaften	Besteht nicht	Besteht nicht

Leitung der Staatsanwaltschaft

- *Bern:* Die Generalstaatsanwaltschaft leitet die Staatsanwaltschaft und ist für die fachgerechte und effiziente Strafverfolgung verantwortlich. Sie nimmt die Aufgaben gegenüber den für die Beurteilung von Beschwerden und Berufungen zuständigen Stellen des Obergerichts sowie gegenüber den Bundesbehörden bei der Feststellung der sachlichen Zuständigkeit wahr und ist für die Regelung des interkantonalen Gerichtsstandes zuständig.
- *St. Gallen:* Der Kanton St. Gallen kennt keine Generalstaatsanwaltschaft, wie sie im Kanton Bern und im Kanton Luzern installiert ist. Das oberste Organ ist im Kanton St. Gallen die Konferenz der Staatsanwaltschaft, welche selber keine Verfahren führt. Der erste Staatsanwalt ist nicht weisungsbefugt. Er leitet ein regionales Untersuchungsrichteramt und fungiert in der Konferenz der Staatsanwaltschaft als „primus inter pares“. 30 Prozent seines Arbeitspensums fällt auf die Bearbeitung der Fälle. Sein Stellvertreter entlastet ihn in der Personaladministration.
- *Luzern:* Die Oberstaatsanwaltschaft leitet die Abteilungen der Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern. Sie führt die Aufsicht über Strafuntersuchungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie der Jugendanwältinnen und Jugendanwälte und sorgt für die fachgerechte und beförderliche Durchführung der Untersuchung sowie für eine einheitliche Rechtsanwendung im Kanton. Im Rahmen ihrer Aufsicht genehmigt sie Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen. Bei Verbrechen und Vergehen kann sie im Strafbefehlsverfahren bei der zuständigen Staatsanwältin oder beim zuständigen Staatsanwalt und bei der zuständigen Jugendanwältin oder beim zuständigen Jugendanwalt Einsprache erheben. Die Oberstaatsanwaltschaft entscheidet über Ausstandsgründe bei der Polizei, in Zuständigkeitskonflikten in den Abteilungen sowie in Rechtshilfesachen.

Automatisierte Schnittstellen für Bussen

- *Bern:* Im Kanton Bern werden ein Teil der Strafanzeigen elektronisch importiert und abgearbeitet. Der Erfassungsaufwand in das Geschäftsverwaltungssystem Tribuna wird dadurch reduziert. In der Region Berner Jura-Seeland beispielsweise importiert die Staatsanwaltschaft von der Kantonspolizei und dem Polizeinspektorat der Stadt Biel über eine elektronische Schnittstelle jährlich rund 12'000 Strafanzeigen (Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes). Die anderen regionalen Staatsanwaltschaften des Kantons Bern verfügen ebenfalls über elektronische Schnittstellen zur Polizei. Die regionale Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland importiert zusätzlich vom Transportunternehmen „Bernmobil“ jährlich rund 4'000 Anzeigen im Zusammenhang mit Widerhandlungen gegen das Personenbeförderungsgesetz (Import von Daten-CD).
- *St. Gallen:* Der Kanton St. Gallen hat ein zentrales Bussenzentrum eingerichtet, welches bei der kantonalen Staatsanwaltschaft angesiedelt ist. Ein Viertel der Fälle (rund 10'000 Fälle aus dem Bagatellbereich im Strassenverkehr) wird von der Polizei direkt über dieses System elektronisch erfasst und angezeigt. Diese Fälle übernimmt die Staatsanwaltschaft in ihr System. Die Fälle werden von zwei Personen erledigt. Im Optimalfall können so drei Fälle pro Minute bearbeitet werden. Bei komplizierteren Fällen dauert es ungefähr zwei Minuten pro Fall. Wenn dies die Sachbearbeiter/-innen mit staatsanwaltlichen Befugnissen über den konventionellen Weg erledigen müssten, bräuchten sie für einen Fall ungefähr eine Stunde. Für die Erledigung aller Fälle über den konventionellen Weg würden etwa 400 zusätzliche Stellenprozent benötigt.

Kantonale Staatsanwaltschaften

- *Bern:* Die kantonale Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte ist im ganzen Kantonsgebiet tätig. Ihr obliegt die Untersuchung bedeutender Fälle von Wirtschaftskriminalität (Vermögensdelikte; Urkundendelikte; Geldwäscherei; Fälle mit hohen Deliktsumbeträgen und grossem Aktenumfang; Fälle mit interkantonalen oder internationaler Vernetzung; Fälle, die den Beizug von Bücherexpertinnen und Bücherexperten erfordern usw.).

Die kantonale Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben ist im ganzen Kantonsgebiet tätig. Sie untersucht Fälle, die sich aufgrund ihrer Besonderheiten nicht für die Untersuchung durch die örtlich zuständige regionale Staatsanwaltschaft eignen und nicht in den Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte fallen (z.B. Fälle mit interkantonalen oder internationaler Vernetzung, organisierte Kriminalität usw.).

- *St. Gallen:* Das kantonale Untersuchungsamt ist in der Regel für die obersten Bereiche der Kriminalität zuständig (Schwerstkriminalität). Es ist zusätzlich für den untersten Bereich, das Bussenzentrum verantwortlich. Ein Viertel der Fälle (rund 10'000 Fälle jährlich aus dem Bagatellbereich im Strassenverkehr) wird von der Polizei elektronisch angezeigt. Sie können direkt ins Informatiksystem übernommen werden. Zwei Personen können diese 10'000 Fälle bewältigen. Die ganze Bearbeitung erfolgt direkt im System. Im optimalen Fall dauert die Bearbeitung pro Fall 20 Sekunden. Dieses System gibt es zurzeit nur im Kanton St. Gallen.

Der gesamte Strafbefehlsbereich wird von Sachbearbeitern/-innen mit staatsanwaltlichen Befugnissen (SmsB) bearbeitet. Dadurch werden die Staatsanwälte bei den einfacheren Fällen vom Massengeschäft entlastet.

Die Fälle kommen in der Regel über die regionalen Ämter zum kantonalen Untersuchungsamt. Bei Betäubungsmittelfällen, wenn verdeckte Ermittler eingesetzt werden oder wenn die Polizei bei einem grossen Fallkomplex eine Telefonüberwachung beantragt, geht der Fall direkt an das kantonale Untersuchungsrichteramt.

- *Luzern:* Die kantonale Staatsanwaltschaft für Spezialdelikte übernimmt die Strafverfolgung von Wirtschaftsdelikten und besonderer Kriminalität.

Jugendanwaltschaft

- *Bern:* Der Kanton Bern kennt zusätzlich zur kantonalen Jugendanwaltschaft vier regionale Jugendanwaltschaften.
- *St. Gallen:* Der Kanton St. Gallen hat vor zwei Jahren zum System mit nur einer zentralen kantonalen Jugendanwaltschaft gewechselt.
- *Luzern:* Im Kanton Luzern besteht ebenfalls nur eine zentrale kantonale Jugendanwaltschaft.

Regionale Staatsanwaltschaften

- *Bern:* Die regionalen Staatsanwaltschaften sind Ermittlungs-, Untersuchungs- und Anklagebehörde in allen Strafsachen eidgenössischen und kantonalen Rechts, für welche ihre Region sachlich und örtlich zuständig ist.
- *St. Gallen:* Die regionalen Untersuchungsrichterämter sind gleich wie die regionalen Staatsanwaltschaften Ermittlungs-, Untersuchungs- und Anklagebehörde in allen Strafsachen eidgenössischen und kantonalen Rechts, für welche ihre Region sachlich und örtlich zuständig ist.
- *Luzern:* Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte leiten die Strafuntersuchungen bei Erwachsenen (sofern das Gesetz keine andere Zuständigkeit festlegt). In Fällen, die ihre Strafbefugnis übersteigen, erheben sie Anklage und vertreten diese vor Gericht. Die zuständigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind berechtigt, Urteile und Entscheidungen der erstinstanzlichen Gerichte an das Obergericht weiterzuziehen. Die einzelnen Abteilungen der regionalen Staatsanwaltschaften werden von den leitenden Staatsanwälten/-innen geführt. Die Staatsanwälte/-innen werden durch Assistenten/-innen der Staatsanwaltschaft unterstützt. Diese sind berechtigt, Einvernahmen sowie weitere Untersuchungshandlungen durchzuführen.

Anklagevertretung vor Gericht

- *Bern:* Die regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften vertreten ihre Fälle nur vor der ersten kantonalen Gerichtsinstanz. Vor der oberen kantonalen Gerichtsinstanz und vor Bundesgericht vertritt die Generalstaatsanwaltschaft in der Regel alle Fälle. Sie übernimmt die Fälle ab Berufungserklärung. Nur die komplexen Wirtschaftsstrafsachen und komplexe Fälle aus dem Bereich der Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben (v.a. grosse Betäubungsmittel-Fälle) werden durch alle Gerichtsinstanzen hindurch von der von Anfang an zuständigen Staatsanwaltschaft vertreten. Eine Delegation der Vertretung der Anklage an den bisherigen fallfüh-

renden regionalen Staatsanwalt ist die absolute Ausnahme, zuletzt war dies im sogenannten „Heiler-Fall“ so.

- *St. Gallen:* Grundsätzlich vertritt der leitende Staatsanwalt die Anklage vor Gericht, er kann dies aber auch delegieren. In der Praxis werden zirka zwei Drittel der Fälle durch die Staatsanwälte und ein Drittel der Fälle durch die leitenden Staatsanwälte vor Gericht vertreten. Die regionalen und kantonalen Staatsanwaltschaften bleiben für ihre Fälle über alle Gerichtsinstanzen zuständig.
- *Luzern:* Anders als im Kanton Bern übernimmt die Oberstaatsanwaltschaft in Luzern nicht die Vertretungen vor dem Kantonsgericht. Die Oberstaatsanwaltschaft kann Fälle an sich ziehen, wenn sie das als sinnvoll erachtet (z.B. in besonders brisanten Fällen). Aber sie macht das nicht systematisch. Die Oberstaatsanwaltschaft übernimmt aber alle Fälle, die ans Bundesgericht weitergezogen werden. Direkt zur Oberstaatsanwaltschaft kommen Vergehen und Verbrechen bei Strafbefehlen.

Gerichtsstandsfragen

- *Bern:* Jede interkantonale Gerichtsstandsanfrage, jede Gerichtsstandsverhandlung und jeder Gerichtsstandskonflikt bis hin zum Bundesstrafgericht gemäss Art. 31 ff. StPO sowie die Zuständigkeitsfragen mit dem Bund (Art. 22 bis 28 StPO) laufen über die Generalstaatsanwaltschaft, inklusive die Bereinigung der innerkantonalen Gerichtsstandskonflikte als einzige und letzte kantonale Instanz (53 EG-ZSJ).
- *St. Gallen:* Der regionale Staatsanwalt kann in klaren Fällen selber über den Gerichtsstand entscheiden.
- *Luzern:* Wie im Kanton Bern, ist auch im Kanton Luzern ausschliesslich die Oberstaatsanwaltschaft für das Gerichtsstandswesen zuständig.

Strafbefehlsverfahren

- *Bern:* Im Kanton Bern werden Sachbearbeiter/-innen mit Senior-Funktion eingesetzt. Sie erledigen die Strafbefehle für Übertretungen gemäss der Richtlinie für die Strafzumessung vom Verband bernischer Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (VBRS).
- *St. Gallen:* Kommt als Strafe Busse, Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen, gemeinnützige Arbeit von höchstens 720 Stunden oder Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten in Frage, kann die Untersuchung durch eine Sachbearbeiterin oder einen Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen (SmsB) geleitet werden. Die SmsB waren in der Regel vorher Polizisten. Sie erledigen das ganze Massengeschäft, ausser den komplizierten Fällen.
- *Luzern:* Für die Führung der Strafuntersuchung bei Übertretungen sind grundsätzlich die Übertretungsstrafrichter/-innen zuständig, welche den einzelnen Abteilungen der Staatsanwaltschaft angegliedert sind. Sie werden direkt vom Oberstaatsanwalt gewählt und bearbeiten Ordnungsbussen und die meisten Übertretungsstrafverfahren. Die Übertretungsstrafrichter/-innen treten nicht selbst vor Gericht auf. Der leitende Staatsanwalt bestimmt im Einzelfall eine Staatsanwältin/einen Staatsanwalt für diese Aufgabe, falls er nicht selbst diese Aufgabe übernimmt. Die Übertretungsstrafrichter/-innen sind nicht Juristen/-innen, sondern meist ehemalige

Polizisten/-innen. Der Oberstaatsanwalt hat in einer Weisung einen Deliktskatalog festgelegt, für welchen diese Übertretungsstrafrichter/-innen zuständig sind.

Besonderheit in St. Gallen

Folgende Aspekte werden im Kanton St. Gallen auf eine andere Weise geregelt als im Kanton Bern:

- Die leitenden Staatsanwälte/-innen werden von der Regierung gewählt. Alle Staatsanwälte/-innen sind fest angestellt, mit einer ordentlichen Kündigungsfrist von drei Monaten (also keine fixe Amtsdauer wie in Luzern).
- Der Leiter Stabsdienst ist für das gesamte Inkasso zuständig, inklusive das Inkasso der Strafgerichte.

Fazit aus dem Vergleich der Struktur der Staatsanwaltschaften

- *Wichtige Gemeinsamkeiten:* Der Kanton Bern verfügt insofern über vergleichbare Strukturen wie der Kanton St. Gallen als auch im Kanton Bern ein Teil der Strafanzeigen elektronisch importiert und abgearbeitet wird. Ob der Kanton Bern durch die Einführung eines elektronischen Bussenzentrums, so wie es der Kanton St. Gallen kennt, zusätzliches Effizienzpotenzial hätte, könnte daher erst nach eingehender Prüfung der beiden Systeme beantwortet werden.
- *Wichtige Differenzen:* Im Kanton Bern übernimmt die Generalstaatsanwaltschaft in der Regel alle Fälle ab Berufungserklärung von den regionalen Staatsanwaltschaften. Dies ist in den Kantonen St. Gallen und Luzern nicht der Fall.

Im Kanton St. Gallen wird das Inkasso für die gesamte Staatsanwaltschaft und die Strafgerichte zentral beim Leiter der Stabsdienste der Staatsanwaltschaft abgewickelt.

- *Auswirkungen auf die Belastung:* Die Regelung im Kanton Bern, dass die Generalstaatsanwaltschaft in der Regel alle Fälle ab Berufungserklärung von den regionalen Staatsanwaltschaften übernimmt, kann zu Mehraufwand führen, da sich in jedem Rechtsmittelfall ein neuer Staatsanwalt in den Fall einarbeiten muss.

Die Interviewpartner/-innen aus dem Kanton St. Gallen sind der Ansicht, dass das zentrale Inkasso für die gesamte Staatsanwaltschaft und die Strafgerichte beim Leiter der Stabsdienste der Staatsanwaltschaft wesentlich effizienter ist als ein dezentrales Inkasso.

6.2.5 VERGLEICH DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den drei Kantonen.

D 6.5: Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich

Bern	St. Gallen	Luzern
Oberste kantonale Instanz		
Verwaltungsgericht	Verwaltungsgericht	Kantonsgericht, 3. und 4. Abteilung
Einzigste kantonale Instanzen		
Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern/-innen (RKMF)	Besteht nicht separat, in Verwaltungsgericht integriert	Besteht nicht separat, in 4. Abteilung Kantonsgericht integriert
Besteht nicht separat, in Verwaltungsgericht integriert	Versicherungsgericht	Besteht nicht separat, in 3. Abteilung Kantonsgericht integriert
Untere kantonale Instanzen		
Steuerrekurskommission (StRK)	In Verwaltungsrekurskommission integriert	Besteht nicht als gerichtliche Vorinstanz
Enteignungsschätzungskommission (ESchK)	In Verwaltungsrekurskommission integriert	Schätzungskommission nach Enteignungsgesetz
Bodenverbesserungskommission (BVK)	In Verwaltungsrekurskommission integriert	Besteht nicht als gerichtliche Vorinstanz
Besteht nicht als gerichtliche Vorinstanz	Verwaltungsrekurskommission	Besteht nicht als gerichtliche Vorinstanz
Besteht nicht als gerichtliche Vorinstanz	Besteht nicht als gerichtliche Vorinstanz	Wildschaden-Schätzungskommission

Oberste kantonale Instanz

- *Bern:* Das Verwaltungsgericht ist die oberste kantonale Gerichtsinstanz im Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht. Die Entscheide der unteren kantonalen Instanzen³³ im Verwaltungsrecht können in der Regel an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, nicht aber die Entscheide der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern/-innen (RKMF), da diese die einzige kantonale Gerichtsinstanz im Bereich der Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern/-innen ist.
- *St. Gallen:* Im Kanton St. Gallen ist das Verwaltungsgericht die oberste kantonale Gerichtsinstanz im Verwaltungsrecht. Es ist für die verwaltungsrechtlichen Verfahren zuständig, nicht aber für die sozialversicherungsrechtlichen Verfahren. Für diese ist das Versicherungsgericht als einzige kantonale Instanz zuständig.
- *Luzern:* Der Kanton Luzern hat in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich zu den Kantonen Bern und St. Gallen einen verkürzten Rechtsmittelweg, da er kaum untere verwaltungsrechtliche Gerichtsinstanzen kennt. Die sozialversicherungsrechtliche und die verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts (3. und 4. Abteilung) sind daher oft wie eine erste Rechtsmittelinstanz tätig.

³³ Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle auch im Kanton Bern als Vorinstanz nicht ein Gericht, sondern eine kantonale Behörde (Direktion, Amt, Regierungsstatthalteramt, IV-Stelle usw.) entscheidet.

Einzig kantonale Instanzen

- *Bern:* Die Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern/-innen (RKMF) entscheidet im Kanton Bern letztinstanzlich. In den Kantonen St. Gallen und Luzern werden die Fälle dieser Kommission durch das Verwaltungsgericht (St. Gallen) beziehungsweise durch die 4. Abteilung des Kantonsgerichts (Luzern) erledigt. Um die interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen werden daher die RKMF-Fälle zur obersten kantonalen Instanz dazu gezählt.
- *St. Gallen:* Das Versicherungsgericht ist die einzige kantonale Instanz zur Beurteilung von Beschwerden im Sozialversicherungsrecht. Die Fälle im kantonalen Versicherungsrecht können an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Es handelt sich dabei aber um eine ganz marginale Anzahl von Fällen. In den Kantonen Bern und Luzern werden die Fälle, die im Kanton St. Gallen vom Versicherungsgericht beurteilt werden, durch das Verwaltungsgericht beziehungsweise durch die 3. Abteilung des Kantonsgerichts beurteilt. Um die interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen, werden daher die Fälle des Versicherungsgerichts zur obersten kantonalen Instanz dazu gezählt.

Untere kantonale Instanz

- *Generell:* Zu den Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts gehören in aller Regel die verwaltungsinternen (d.h. nicht gerichtlichen) Behörden wie die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei sowie die Regierungsstatthalterämter, welche den grössten Anteil ausmachen.
- *Bern:* Gerichtliche Vorinstanzen des Verwaltungsgerichts sind die Steuerrekurskommission, die Enteignungsschätzungskommission, die Bodenverbesserungskommission und kantonale Behörden.
- *St. Gallen:* Die gerichtliche Vorinstanz des Verwaltungsgerichts bildet im Kanton St. Gallen die Verwaltungsrekurskommission. In ganz wenigen Fällen führt der Rechtsmittelweg von der erstinstanzlichen Verwaltungsrekurskommission direkt ans Bundesgericht. Im Regelfall führt der Weiterzug an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Die Fälle im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht müssen allerdings an das Obergericht des Kantons St. Gallen weitergezogen werden.
- *Luzern:* Der Kanton Luzern hat in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich zu den Kantonen Bern und St. Gallen einen verkürzten Rechtsmittelweg, da er nur die Schätzungskommission nach Enteignungsgesetz und die Wildschaden-Schätzungskommission als untere Gerichtsinstanzen kennt. Die 3. und 4. (sozialversicherungsrechtliche und verwaltungsrechtliche) Abteilung des Kantonsgerichts sind daher oft als erste gerichtliche Instanzen tätig.

Fazit aus dem Vergleich der Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit

- *Wichtige Gemeinsamkeiten:* Die Kantone Bern und St. Gallen kennen im verwaltungsrechtlichen Bereich in vielen Fällen einen doppelten gerichtlichen Instanzenzug, da sie erstinstanzliche Rekurskommissionen eingesetzt haben, deren Entscheide an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden können (Bern: Steuerrekurskommission, Enteignungsschätzungskommission und Bodenverbesserungskommission; St. Gallen: Verwaltungsrekurskommission). Diese Struktur ermöglicht der obersten kantonalen Gerichtsinstanz eine effizientere Arbeitsweise, da die gericht-

liche Vorinstanz Vorarbeit in der gerichtsspezifischen Aufbereitung der Fälle übernimmt.

Die Kantone Bern und St. Gallen kennen sogenannte „einzige“ kantonale Gerichtsinstanzen, welche nicht beim Verwaltungsgericht angesiedelt sind. Die Fälle dieser Instanzen können in der Regel nicht ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden (im Kanton Bern ist dies die RKMF, im Kanton St. Gallen ist es das Versicherungsgericht). Um die interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen, werden die Fälle dieser Instanzen zur obersten kantonalen Instanz dazu gezählt.

- *Wichtige Differenzen:* Der Kanton Luzern hat in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich zu den Kantonen Bern und St. Gallen einen (teilweise) verkürzten Rechtsmittelweg, da er nur die Schätzungskommission nach Enteignungsgesetz und die Wildschaden-Schätzungskommission, welche beide zahlenmässig wenige Fälle zu bearbeiten haben, als untere verwaltungsrechtliche Gerichtsinstanzen kennt. Die sozialversicherungsrechtliche und die verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts Luzern (3. und 4. Abteilung) sind daher meistens als erste gerichtliche Instanzen mit den Fällen befasst.

Die personelle Ausstattung des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen ist mit derjenigen im Kanton Bern nicht vergleichbar, da im Kanton St. Gallen nur ein vollamtlicher Verwaltungsrichter eingesetzt ist.

- *Auswirkungen auf die Belastung:* Der Kanton Bern kennt in den verwaltungsrechtlichen Verfahren eine vergleichsweise gut ausgebaute untere und obere Gerichtsinanz. Das Verwaltungsgericht als oberste kantonale Gerichtsinanz kann daher mindestens teilweise auf gerichtliche Vorarbeit durch die unteren verwaltungsrechtlichen Gerichtsinstanzen bauen.

6.3 VERGLEICH DER FÜHRUNGSTRUMENTE

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die wichtigsten Führungsinstrumente in den drei Kantonen.

D 6.6: Vergleich der wichtigsten Führungsinstrumente

Führungsinstrumente	BE	SG	LU
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> - VG, ZSG und Staatsanwaltschaft: Personalkostenplanung - VG und ZSG: Ressourcenvereinbarung - Staatsanwaltschaft: Leistungsvereinbarung; monatliches Finanzcontrolling 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichte und Staatsanwaltschaft: Vorschlag und Budget 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichte und Staatsanwaltschaft: Vorschlag und Budget mit Personalkostenplanung
Personal	<ul style="list-style-type: none"> - VG, ZSG und Staatsanwaltschaft: Personalstellenplanung - VG und ZSG: Ressourcenvereinbarung - Staatsanwaltschaft: Leistungsvereinbarung; monatliches Personalcontrolling; Ausbildungskonzept für StA - ZSG: Ampelsteuerung der Überzeiten durch GL Obergericht vierteljährlich; Einsatz- und Zeitpläne der Abteilungen beim Obergericht - VG: Ausbildungskonzept für Lernende; Karriereplanung 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichte: Personalstellenplanung - Staatsanwaltschaft: Controlling dezentral bei den leitenden Staatsanwälten/-innen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichte und Staatsanwaltschaft: Personalstellenplanung

Führungs-instrumente	BE	SG	LU
Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> - VG: Vierteljährliches Controlling mit Gesamtübersicht Ende Jahr (mit Personaldaten, Finanzdaten und Fallstatistiken); Berichterstattung zu den Ressourcenvereinbarung mündlich und im Rahmen des Tätigkeitsberichts - ZSG: Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung; halbjährliches und jährliches Leistungscontrolling mit spezifischen Fallstatistiken mit Plausibilisierung der Daten zwischen Inspektorat und den betroffenen Behörden, dient auch zur Verteilung der Ressourcen - <i>Staatsanwaltschaft</i>: Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung halbjährlich und jährlich mit Diskussion der Ergebnisse; monatliche Fallstatistiken für die leitenden StA; Inspektionen der StA und Festlegung von Fallplanungen wenn notwendig 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gerichte</i>: halbjährliches Leistungscontrolling in Koordination mit Kreisgerichten - <i>Staatsanwaltschaft</i>: Portfolio mit den Aufgaben der leitenden Staatsanwälte - Controlling über die Mitarbeiterbeurteilung - Jährliches Controlling und Sonderprüfung in einem bestimmten Bereich bei der Erstellung der Amtsberichte - Amtsbericht als Grundlage für die Festlegung der neuen Jahresziele 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Gerichte</i>: halbjährliches, dreivierteljährliches und jährliches Leistungscontrolling mit spezifischen Fallstatistiken mit Plausibilisierung der Daten zwischen GL Kantonsgericht und den unterstellten Justizbehörden - <i>Staatsanwaltschaft</i>: halbjährliches, dreivierteljährliches und jährliches Leistungscontrolling mit spezifischen Fallstatistiken

Führungs-instrumente	BE	SG	LU
Weitere	<ul style="list-style-type: none"> - ZSG: Koordination durch Sitzungen der erweiterten GL (monatlich); Gespräche zwischen GS und den regionalen Ressourcenverantwortlichen (Ressourcenkonferenz); jährliche Standortgespräche mit Richterinnen und Richtern als Pilotversuch - Staatsanwaltschaft: Konferenz der leitenden StA zum Austausch von Erfahrungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichte: Koordination GL Kantonsgericht mit Kreisgerichtspräsidenten-Konferenz (2x im Jahr) - Arbeitsbesuche GL des Kantonsgerichts bei den Kreisgerichten (jährlich) - Staatsanwaltschaft: Konferenz - Standortgespräche Präsidentin und Generalsekretär Kantonsgericht mit den Kreisgerichtspräsidenten/-innen (jährlich) - Arbeitsbesuche/ERFA GL Kantonsgericht mit den Schlichtungsbehörden (1x pro Amtsdauer) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichte: Koordination GL Kantonsgericht mit Abteilungspräsidenten Kantonsgericht - Visitationen GL Kantonsgericht bei allen unterstellten Justizbehörden (1x pro Amtsdauer) - Leitung und Koordination innerhalb der erstinstanzlichen Gerichte ohne Mitwirkung GL Kantonsgericht - Leitung und Koordination innerhalb der Schlichtungsbehörden ohne Mitwirkung GL Kantonsgericht - Staatsanwaltschaft: jährliche Gespräche des Oberstaatsanwaltes mit den Leitenden der einzelnen Staatsanwaltschaften

Legende: VG = Verwaltungsgerichtsbarkeit, ZSG = Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, StA = Staatsanwälte/-innen, GL=Geschäftsleitung, GS = Generalsekretariat.

Belastungsausgleich

In diesem Abschnitt werden die bei den einzelnen Justizbehörden praktizierten Belastungsausgleiche beschrieben.

- *Bern:* Der Belastungsausgleich zwischen und innerhalb der Justizbehörden wird auf verschiedene Arten gehandhabt. Die Details dazu sind im Abschnitt 2.4 dargestellt und werden an dieser Stelle daher nicht mehr wiederholt.
- *St. Gallen:* Das Kantonsgericht St. Gallen verfügt über ein internes Instrument zur Ermittlung der Geschäftslast durch Gewichtung einzelner Fallkategorien, ein sogenanntes Fallpunktierungssystem, für die Kreisgerichte. Für das Kantonsgericht selber ist ein solches Fallpunktierungssystem in Erarbeitung. Das Fallpunktierungssystem basiert auf festgelegten Einschreiberegeln zur Erfassung der Fälle, auf der Fallstatistik, auf festgelegten Fallkategorien, auf der Gewichtung der Kategorien (basierend auf der Zeiterfassung pro Kategorie) und auf der Beobachtung über einen festgelegten Zeitraum. Die auf dieser Grundlage berechnete Geschäftslast wird in Relation zur juristischen Personalkapazität gesetzt. Unterschreitet oder überschreitet die Geschäftslast des juristischen Personals eine festgelegte Bandbreite,

findet eine Diskussion mit den Kreisgerichtspräsidenten über den Belastungsausgleich statt. Das Fallpunktierungssystem ist ein ausgeklügeltes Instrument für den Belastungsausgleich, welches bei den Kreisgerichten sehr hohe Akzeptanz genießt.

Bei der Staatsanwaltschaft kann das kantonale Amt wie ein Überlaufventil eingesetzt werden, indem ein Fall, der von einem regionalen Amt nicht bewältigt werden kann, an das kantonale Amt überwiesen werden kann. Kurzfristige Überlastungen werden mit Entlastungsaktionen in Form von Fallumteilungen gelöst. Dies ist möglich, weil die regionalen Ämter für das ganze Kantonsgebiet Kompetenzen haben (inkl. aller Verfahrenshandlungen und Anklage). Es gibt daher auch keine innerkantonalen Gerichtsstandskonflikte. Langfristig können auch Stellen zwischen den Ämtern verschoben werden. Seit dem Jahr 2002 wurden bisher aber nur zwei bis drei Stellen verschoben.

- *Luzern:* Das Kantonsgericht Luzern verfügt über eine sehr breite Datenbasis im Geschäftsverwaltungssystem Tribuna. Dieses Datenmaterial wurde aber bisher nicht zur Berechnung von Indikatoren für einen Belastungsausgleich zwischen den Abteilungen verwendet.

Die Leitung der Gruppe der erstinstanzlichen Gerichte führt ein detailliertes Controlling über die Erledigungskoeffizienten aller erstinstanzlichen Gerichte. Der Koeffizient von Eingängen/Erledigungen sollte idealerweise bei 1 sein. Auffälligkeiten werden an der erweiterten Geschäftsleitungssitzung (alle Gerichtspräsidenten) besprochen. Der Lastenausgleich erfolgt über die Zuweisung von Pool-Personal. Die Überprüfung und allfällige Neuzuteilung des Pool-Personals findet vierteljährlich statt. Alle Funktionsstufen verfügen über Pool-Stellen. Die entsprechenden Mitarbeitenden sind bei der Zentrale der erstinstanzlichen Gerichte angestellt und deren Einsatz wird auch von da koordiniert.

Bei der Staatsanwaltschaft ist der Oberstaatsanwalt berechtigt, jederzeit Staatsanwälte/-innen in den regionalen Staatsanwaltschaften umzuverteilen. Er kann sowohl Personal als auch Fälle verschieben. Das findet in der Praxis aber nur sehr sporadisch statt. Die jährlichen Gespräche mit den Leitenden der regionalen Staatsanwaltschaften lösen allenfalls solche Interventionen aus.

Fazit aus dem Vergleich der Formen des Belastungsausgleichs

- *Wichtige Gemeinsamkeiten:* In allen drei Kantonen verfügen die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die Staatsanwaltschaft und die Verwaltungsgerichtsbarkeit über je eigene, kantonsspezifische Systeme für das Controlling in ihren Teilbereichen. In keinem der drei Kantone existiert ein alle drei Bereiche übergreifendes Controlling.
- *Wichtige Differenzen:* Die Controllinginstrumente für den Belastungsausgleich sind in den drei Kantonen sehr unterschiedlich und kantonsspezifisch ausgestaltet. Eine detaillierte Analyse, welches Instrument sich für den Belastungsausgleich besser eignet, konnte im Rahmen dieser Evaluation nicht vorgenommen werden. Für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit des Kantons Bern wäre es interessant, das Fallpunktierungssystem des Kantonsgerichts St. Gallen und das System des Pool-Personals der erstinstanzlichen Gerichte des Kantons Luzern detailliert zu analysieren.

6.4 QUANTITATIVER VERGLEICH

Wir haben den quantitativen Vergleich getrennt nach den drei Bereichen Zivil- und Strafrichterbarkeit, Staatsanwaltschaft und Verwaltungsrichterbarkeit dargestellt.

6.4.1 VERGLEICH DER ZIVIL- UND STRAF-GERICHTSBARKEIT

Wir stellen zunächst die personelle Ausstattung, die Ausstattung in Bezug zur Bevölkerung und anschliessend die spezifischen Fallzahlen dar. Auf einen Vergleich der Schlichtungsbehörden haben wir verzichtet, da diese in den drei Kantonen so unterschiedlich organisiert und ausgestattet sind, dass kein aussagekräftiger quantitativer Vergleich möglich ist.

Personalausstattung und Personalausstattung nach Bevölkerungszahlen
Die folgende Übersicht zeigt die personelle Ausstattung der Zivil- und Strafrichterbarkeit im Quervergleich mittels nominaler Zahlen.

D 6.7: Personelle Ausstattung der Zivil- und Strafrichterbarkeit in Stellenprozenten

		2011	2012	2013
Richter/-innen	BE	102,6	101,5	100,2
	SG	55,0	56,1	56,1
	LU	55,3	56,1	57,15
Gerichtsschreiber/-innen	BE	87,9	91,9	93,7
	SG	30,45	31,35	31,35
	LU	49,1	49,7	49,9
Total gesamtes Personal	BE	340,2	337,9	336,5
	SG	144,2	146,55	146,95
	LU ³⁴	141,8	144,5	144,85

Bemerkung: 1. und 2. Instanz, ohne Schlichtungsbehörden.

Die obige Tabelle ist wie folgt zu kommentieren: In allen drei Kantonen sind bei den obersten kantonalen Gerichten nebenamtliche Richterinnen und Richter (Ersatzrichter/-innen) tätig. Diese Richterinnen und Richter werden pauschal oder nach Aufwand entschädigt. Der Kanton Luzern weist diese Entschädigungen auch umgerechnet in Arbeitspensen aus, in den Kantonen Bern und St. Gallen ist dies nicht möglich. Dieser Umstand kann bei den obersten kantonalen Gerichten zu Verzerrungen bei den spezifischen Fallzahlen führen. Die Pensen der Ersatzrichter/-innen im Kanton Luzern wurden bei den Vergleichsrechnungen nicht eingerechnet, damit bei allen drei Kantonen die gleichen Zahlen verglichen werden. Im Kanton Luzern entsprachen die Arbeitsleistun-

³⁴ Der Kanton Luzern weist das nicht-juristische Personal bei der obersten kantonalen Gerichtsinstanz nicht aufgeschlüsselt auf die einzelnen Abteilungen aus. Es wird als Gesamtzahl für alle vier Abteilungen des Kantonsgerichts ausgewiesen (Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht). Um den interkantonalen Vergleich herstellen zu können, haben wir das nicht-juristische Personal prozentual nach Pensen der Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen zusammen auf die Zivil- und Strafrichterbarkeit sowie die Verwaltungsrichterbarkeit zugeteilt: Zivil- und Strafrecht 44 Prozent, Verwaltungsrecht 56 Prozent.

gen der Ersatzrichterrinnen im Jahr 2011 0,3 Vollzeitstellen, im Jahr 2012 0,15 Vollzeitstellen und im Jahr 2013 0,4 Vollzeitstellen.

Betrachten wir nun die personelle Ausstattung gemessen an der Bevölkerungszahl, so ergibt sich folgendes Bild.

D 6.8: Personelle Ausstattung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Bevölkerung

		2011	2012	2013
Richter/-innen	BE	0,10	0,10	0,10
	SG	0,11	0,12	0,11
	LU	0,14	0,15	0,15
Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen	BE	0,19	0,19	0,19
	SG	0,18	0,18	0,18
	LU	0,27	0,27	0,27
Total gesamtes Personal	BE	0,35	0,34	0,34
	SG	0,30	0,30	0,30
	LU	0,37	0,37	0,37

Bemerkung: Gesamtes Personal, ohne Schlichtungsbehörden; Anzahl Vollzeitstellen pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Im Kanton Bern ist die personelle Ausstattung im Verhältnis zur Bevölkerungszahl bei den Richterinnen und Richtern am tiefsten. Bei den Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen zusammen ist der Kanton Bern etwa gleich ausgestattet wie der Kanton St. Gallen, aber schlechter als Luzern. Beim gesamten Personal ist der Kanton Bern umfangreicher ausgestattet als der Kanton St. Gallen, aber etwas weniger umfangreich als der Kanton Luzern. Eine Erklärung für die Annäherung der Zahlen zwischen den Kantonen Bern und Luzern beim gesamten Personal könnte darin bestehen, dass im Kanton Bern die Protokollierung der Verhandlungen durch nicht-juristisches Personal vorgenommen wird. Im Kanton Luzern protokollieren die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber die Gerichtsverhandlungen. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, warum im Kanton Bern im Verhältnis zum Kanton Luzern mehr nicht-juristisches Personal beschäftigt ist.

Vergleich der Geschäftslast

Zum Vergleich der Geschäftslast ist eine methodische Vorbemerkung anzubringen, die zeigt, dass ein Vergleich schwierig ist:

- Alle drei Vergleichskantone kennen im Zivil- und Strafgerichtsbereich unterschiedliche Grössen von Spruchkörpern. Es können Einzelrichterrinnen oder Einzelrichter sowie Spruchkörper von drei oder fünf Richtern/-innen eingesetzt werden. In der Regel ist davon auszugehen, dass die komplexeren Fälle von grösseren Spruchkörpern beurteilt werden. Der Kanton Bern kennt Spruchkörper mit drei oder mit fünf Richtern/-innen. Im Kanton Luzern wurden die Fünferbesetzungen mit der Fusion zum Kantonsgericht per 1. Juni 2013 abgeschafft.

Die Schlichtungsbehörden sind in den drei Kantonen so unterschiedlich ausgestattet, dass kein aussagekräftiger quantitativer Vergleich möglich ist. Wir konzentrieren uns daher auf die Darstellung der Gerichte der 1. und 2. Instanz. Die untenstehende Tabelle zeigt die Eingänge und Erledigungen für beide Instanzen zusammen.

D 6.9: Fälle gesamte Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

		2011	2012	2013
Eingänge pro Richter/-in	BE	294	303	301
	SG	270	266	253
	LU	168	170	162
Eingänge pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	158	159	156
	SG	173	170	162
	LU	89	90	86
Eingänge/gesamtes Personal	BE	89	91	90
	SG	103	102	97
	LU	66	67	64
		2011	2012	2013
Erledigungen pro Richter/-in	BE	333	310	309
	SG	266	269	256
	LU	160	160	150
Erledigungen pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	179	163	160
	SG	172	173	164
	LU	85	85	80
Erledigungen/gesamtes Personal	BE	100	93	92
	SG	102	103	98
	LU	63	63	59

Bemerkung: 1. und 2. Instanz, ohne Schlichtungsbehörden.

Die Richterinnen und Richter der 1. und 2. Instanz zusammen scheinen in Bern etwas mehr mit Fällen belastet zu sein als in St. Gallen und wesentlich mehr als Luzern. Die Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen zusammen wie auch das gesamte Personal scheinen in Bern weniger stark mit Fällen belastet zu sein als in St. Gallen, aber stärker als in Luzern.

Betrachten wir nur die obersten kantonalen Gerichte so ergibt sich folgendes Bild:

D 6.10: Fälle Zivil- und Strafabteilungen oberste kantonale Gerichte

		2011	2012	2013
Eingänge pro Richter/-in	BE	122	118	136
	SG	255	235	175
	LU	102	100	94
Eingänge pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	54	51	54
	SG	104	92	69
	LU	43	42	40
Eingänge/gesamtes Personal	BE	36	34	37
	SG	64	58	43
	LU	32	31	28
		2011	2012	2013
Erledigungen pro Richter/-in	BE	123	114	133
	SG	258	228	180
	LU	100	104	94
Erledigungen pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	55	49	53
	SG	106	90	71
	LU	42	44	40
Erledigungen/gesamtes Personal	BE	36	32	36
	SG	65	56	44
	LU	31	32	28

Bemerkung: Fälle inklusive Handelsgericht Bern und St. Gallen, Kindes- und Erwachsenenschutzgericht Bern, Aufsichtsbehörde SchKG Bern, St. Gallen und Luzern, Aufsichtsbehörde Handelsregister St. Gallen.

Bei den obersten kantonalen Instanzen scheinen die Richter/-innen, die Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen zusammen sowie das gesamte Personal im Kanton Bern weniger stark mit Fällen belastet zu sein als im Kanton St. Gallen, aber stärker als im Kanton Luzern.

Die untenstehende Tabelle zeigt die Geschäftslast der erstinstanzlichen Gerichte.

D 6.11: Fälle aller erstinstanzlichen Gerichte

		2011	2012	2013
Eingänge pro Richter/-in	BE	417	435	427
	SG	272	272	268
	LU	182	186	176
Eingänge pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	247	248	247
	SG	197	198	196
	LU	102	104	99
Eingänge/gesamtes Personal	BE	124	131	129
	SG	115	116	115
	LU	76	77	75
		2011	2012	2013
Erledigungen pro Richter/-in	BE	694	597	605
	SG	268	277	270
	LU	173	172	161
Erledigungen pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	283	256	255
	SG	194	202	197
	LU	97	104	99
Erledigungen/gesamtes Personal	BE	142	135	133
	SG	114	119	116
	LU	73	72	68

Bemerkung: Fälle inklusive Zwangsmassnahmengerrichte, Wirtschaftsstrafgericht Bern und Jugendgerichte.

Bei den erstinstanzlichen Gerichten scheinen die Richter/-innen, die Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen zusammen sowie das gesamte Personal im Kanton Bern im Vergleich mit den Kantonen St. Gallen und Luzern am stärksten belastet zu sein.

6.4.2 VERGLEICH DER STAATSANWALTSCHAFTEN

Wir stellen bei den Staatsanwaltschaften zunächst die personelle Ausstattung vor. Anschliessend präsentieren wir einige ausgewählte Vergleichszahlen.

Personalausstattung und Personalausstattung nach Bevölkerungszahlen
Die Ausstattung der Staatsanwaltschaften in den drei Kantonen präsentiert sich wie folgt:

D 6.12: Personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaften in Stellenprozenten

		2011	2012	2013
Staatsanwälte/-innen	BE	83,7	86,3	86,4
	SG	58,2	58,2	58,2
	LU	33,4	34,0	36,0
Total Beschäftigte	BE	232,1	239,7	247,0
	SG	183,4	183,4	183,4
	LU	100,0	105,9	110,9

D 6.13: Personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaft im Verhältnis zur Bevölkerung

		2011	2012	2013
Staatsanwälte/-innen	BE	0,08	0,09	0,09
	SG	0,12	0,12	0,12
	LU	0,09	0,09	0,09
Total Beschäftigte	BE	0,24	0,24	0,25
	SG	0,38	0,38	0,37
	LU	0,26	0,27	0,28

Bemerkung: Gesamtes Personal; Anzahl Vollzeitstellen pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Ein Vergleich der personellen Ausstattung nach Bevölkerung liefert folgende Erkenntnisse: Die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sind im Kanton Bern im Verhältnis zur Bevölkerungszahl ähnlich ausgestattet wie im Kanton Luzern, aber weniger umfangreich als im Kanton St. Gallen. Das gesamte Personal ist im Kanton Bern weniger umfangreich ausgestattet als in den Kantonen St. Gallen und Luzern.

Vergleich der Geschäftslast

Ein Vergleich der spezifischen Fallzahlen muss folgende Unterschiede in der Erfassung der Fälle in den drei Kantonen berücksichtigen.

- *Bern:* Im Kanton Bern steht hinter jeder Anzeige eine Person. Diese Person kann beispielsweise zehn Anzeigen aufweisen. Bei den Verfahren zählt Bern aber nach Hauptdossiers gemäss dem Geschäftsverwaltungssystem Tribuna: Das heisst, dass in einem Hauptdossier die Person X mit ihren zehn Verfahren als Nebendossiers eingeschlossen ist. Gleich verhält es sich mit den strafrechtlichen Teilnahmeformen: Der Mittäter Y zum Hauptbeschuldigten X (mit seinem Hauptdossier) figuriert als Person Y mit seinem Nebendossier im Hauptdossier von X. Alle diese Personen mit ihren Bezügen gehen im Begriff „Untersuchungen“ oder „Anklagen“ usw. auf. Ein Dossier kann also mehrere Anzeigen und Personen umfassen.
- *St. Gallen:* Im Kanton St. Gallen ist die Anzahl der beschuldigten Personen die massgebende Grösse für die Zahl der Fälle. Es können bezüglich einer beschuldigten Person mehrere Dossiers eröffnet werden. Es gibt dazu keine Vorgaben in der Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwälte eröffnen die Anzahl Dossiers, die ihnen für die Bearbeitung der Fälle sinnvoll erscheint. In der Statistik für den Vergleich zwischen den Staatsanwaltschaften wichtig ist die Anzahl der Beschuldigten. Das Geschäftsverwaltungssystem Juris ist nach diesem Prinzip aufgebaut.
- *Luzern:* Der Kanton Luzern arbeitet mit dem Geschäftsverwaltungssystem Tribuna, der gleichen Geschäftsverwaltung wie der Kanton Bern. Der Kanton Luzern zählt die Fälle ebenfalls nach Dossiers und nicht nach Anzahl beschuldigte Personen. Allerdings können die Erfassungen trotzdem von Bern abweichen.

Aufgrund der geschilderten unterschiedlichen Fallerfassung lassen sich die spezifischen Fallzahlen zwischen Bern und St. Gallen nur schwer vergleichen. Wir haben die entsprechenden Zahlen dennoch aufgeführt, konzentrieren uns bei der Interpretation allerdings auf den Vergleich zwischen Bern und Luzern.

Die folgende Tabelle zeigen drei ausgewählte statistische Werte, bei denen wir in allen drei Kantonen statistische Daten beibringen konnten.

D 6.14: Gesamte Staatsanwaltschaft: Fälle pro Staatsanwalt/Staatsanwältin und im Verhältnis zum gesamten Personal

		2011	2012	2013
Eingegangene Strafanzeigen pro StA	BE	1'200	1'083	1'205
	SG	761	752	762
	LU	1'317	1'274	1'303
Eingegangene Strafanzeigen/ gesamtes Personal	BE	433	390	422
	SG	242	239	242
	LU	440	409	423
		2011	2012	2013
Erledigte Strafbefehle pro StA	BE	771	828	876
	SG	450	458	487
	LU	1'101	986	1'021
Erledigte Strafbefehle/gesamtes Personal	BE	278	298	307
	SG	143	145	155
	LU	368	317	332
		2011	2012	2013
Eingereichte Anklagen pro StA	BE	4	6	6
	SG	8	8	7
	LU	6	8	7

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

Am besten können die erledigten Strafbefehle verglichen werden, weil die Strafbefehle für jeden Beschuldigten separat ausgestellt werden müssen und diese Zahlen nicht an die Erfassung der Fallzahlen gekoppelt sind. Da im Strafbefehlsverfahren Personal aus allen organisatorischen Ebenen der Staatsanwaltschaft involviert ist, ist hier der Vergleich im Verhältnis zum gesamten Personal am aussagekräftigsten. Die gesamte Staatsanwaltschaft des Kantons Bern ist weniger stark mit Strafbefehlen belastet als der Kanton Luzern, aber stärker als der Kanton St. Gallen. Der Unterschied zum Kanton Luzern könnte damit zusammenhängen, dass es im Kanton Luzern der üblichen Praxis entspricht, den Sachverhalt im Strafbefehl nur rudimentär zu umschreiben und erst bei der Überweisung an das erstinstanzliche Gericht schriftlich festzuhalten. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern betreibt in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bereits im Strafbefehl einen grösseren Aufwand bei der inhaltlichen Umschreibung des Sachverhalts. Dementsprechend könnten im Kanton Bern im Verhältnis zum Kanton Luzern pro Staatsanwalt/Staatsanwältin auch etwas weniger Strafbefehle erledigt werden.

Wir haben neben den Fallzahlen auch die Entwicklung der Arbeitslast ermittelt und diese in Prozent der Fälle von 2011 dargestellt.

D 6.15: Gesamte Staatsanwaltschaft: Veränderung der Fälle pro Staatsanwältin/Staatsanwalt zwischen 2011 und 2013

		2011	2012	2013
Eingegangene Strafanzeigen	BE	100% (1'200)	- 10%	0%
	SG	100% (761)	- 1%	0%
	LU	100% (1'317)	- 3%	- 1%
Eingereichte Anklagen	BE	100% (4)	+ 50%	+ 50%
	SG	100% (8)	0%	- 12%
	LU	100% (6)	+ 33%	+ 17%
Erledigte Strafbefehle	BE	100% (771)	+ 7%	+ 14%
	SG	100% (450)	+ 2%	+ 8%
	LU	100% (1'101)	- 10%	- 7%

Bemerkung: Zahlen indiziert auf das Jahr 2011, absolute Zahlen in Klammer.

Die Entwicklung der Arbeitslast verläuft im Kanton Bern in Bezug auf die eingegangenen Strafanzeigen und die erledigten Strafbefehle etwa gleich, wie in den anderen Kantonen, hingegen steigt die Zahl der Anklagen pro Staatsanwältin/Staatsanwalt. Wegen der tiefen Fallzahlen ist beim Vergleich aber Vorsicht geboten. Eine mögliche Erklärung für die höheren Anklagewerte im Kanton St. Gallen und für die Steigerung im Kanton Bern kann der Umstand sein, dass der Kanton Bern mit der Justizreform vom Untersuchungsrichtermodell auf das Staatsanwaltschaftsmodell umstellte (welches im Kanton St. Gallen bereits vor einiger Zeit eingeführt wurde). Dies hatte zur Folge, dass sich viele neue Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in die Anklagefunktion einarbeiten und teilweise ihnen unbekannt Verfahren übernehmen mussten.

Wenden wir uns den Jugendstrafverfahren zu. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht.

D 6.16: Gesamtes Jugendstrafverfahren: Fälle pro Staatsanwalt/Staatsanwältin

		2011	2012	2013
Eingehende Strafanzeigen Jugendstrafverfahren	BE	311	294	324
	SG	249	207	225
	LU	705	652	696
Eingereichte Anklagen Jugendstrafverfahren	BE	2	2	2
	SG	3	2	3
	LU	2	2	3
Erledigte Strafbefehlsverfahren	BE	160	159	176
	SG	149	115	106
	LU	498	480	534

Im Jugendstrafverfahren scheinen die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen im Kanton Bern etwas stärker belastet zu sein als im Kanton St. Gallen, aber wesentlich weniger stark als im Kanton Luzern.

Schliesslich stellt die untenstehende Tabelle einen Vergleich der Arbeitslast der regionalen Staatsanwaltschaften dar.

D 6.17: Fälle der regionalen Staatsanwaltschaften zusammen

		2011	2012	2013
Eingegangene Anzeigen pro StA	BE	1'848	1'656	1'826
	SG	1'001	991	955
	LU	1'537	1'434	1'495
Eingegangene Anzeigen/gesamtes Personal	BE	678	599	649
	SG	321	318	307
	LU	493	469	495
		2011	2012	2013
Erledigte Strafbefehle pro StA	BE	1'200	1'288	1'350
	SG	457	476	476
	LU	1'329	1'082	1'081
Erledigte Strafbefehle/gesamtes Personal	BE	440	466	480
	SG	147	153	153
	LU	426	354	358
		2011	2012	2013
Eingereichte Anklagen pro StA	BE	6	8	8
	SG	13	13	11
	LU	6	11	10

Legende: StA = Staatsanwältin/Staatsanwalt.

Die regionalen Staatsanwaltschaften des Kantons Bern scheinen bezüglich der Strafbefehle im Vergleich mit den regionalen Staatsanwaltschaften der Kantone St. Gallen und Luzern am stärksten belastet zu sein.

6.4.3 VERGLEICH DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Wir stellen zunächst die personelle Ausstattung vor und wenden uns anschliessend den spezifischen Fällen zu.

Vergleich der personellen Ausstattung

Um den Vergleich der personellen Ausstattung vornehmen zu können, wurde wie folgt vorgegangen:

- Die obersten kantonalen Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Verwaltungsgerichte der Kantone Bern und St. Gallen sowie die 3. und 4. Abteilung des Kantonsgerichts Luzern sind für sich alleine nicht vergleichbar, da sie nicht für die identischen Verfahren zuständig sind. Um eine interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen, sind im Kanton Bern die Fallzahlen und die personelle Ausstattung der Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern/-innen (RKMF) und im Kanton St. Gallen die Fallzahlen und die personelle Ausstattung des Versicherungsgerichts in den Vergleich einzubeziehen. Die RKMF entscheidet im Kanton Bern letztinstanzlich. In den Kantonen St. Gallen und Luzern werden diese Fälle durch das Verwaltungsgericht (St. Gallen) beziehungsweise durch die 4. Abteilung des Kantonsgerichts (Luzern) erledigt. Um die interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen werden daher die Fälle und die personelle Ausstattung der RKMF zur obersten kantonalen Instanz dazu gezählt.

- Im Kanton St. Gallen ist das Versicherungsgericht die einzige kantonale Instanz zur Beurteilung von Beschwerden im Sozialversicherungsrecht. Nur die Fälle, die kantonales Versicherungsrecht betreffen, können an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Es handelt sich dabei um eine marginale Anzahl von Fällen. Alle anderen Fälle können nur noch ans Bundesgericht weitergezogen werden. In den Kantonen Bern und Luzern werden die Fälle, die im Kanton St. Gallen vom Versicherungsgericht beurteilt werden, durch das Verwaltungsgericht (Bern) beziehungsweise durch die 3. Abteilung des Kantonsgerichts (Luzern) beurteilt. Um die interkantonale Vergleichbarkeit herzustellen werden daher die Fälle und die personelle Ausstattung des Versicherungsgerichts zur obersten kantonalen Instanz dazu gezählt.

Werden die obigen Festlegungen berücksichtigt, lässt sich die personelle Ausstattung wie folgt darstellen:

D 6.18: Personelle Ausstattung der obersten und einzigen kantonalen verwaltungsgerichtlichen Instanzen zusammen in Stellenprozenten

		2011	2012	2013
Richter/-innen	BE	18,2	18,3	18,5
	SG	7,4	7,4	7,4
	LU	10,5	10,5	10,5
Gerichtsschreiber/-innen	BE	35,3	35,6	36,0
	SG	14,5	14,5	14,0
	LU	19,0	19,0	20,0
Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen	BE	53,5	53,9	54,5
	SG	21,9	21,9	21,4
	LU	29,5	29,5	30,5
Total Beschäftigte	BE	63,0	62,9	63,8
	SG	26,0	25,8	26,1
	LU ³⁵	40,5	40,5	43,5

Bemerkung: Kanton Bern inklusive RKMF, Kanton St. Gallen inklusive Versicherungsgericht.

Werden die absoluten Zahlen in Relation zur Bevölkerung dargestellt, präsentiert sich folgendes Bild:

³⁵ Der Kanton Luzern weist das nicht-juristische Personal nicht aufgeschlüsselt auf die einzelnen Abteilungen aus. Es wird als Gesamtzahl für alle vier Abteilungen des Kantonsgerichts ausgewiesen (Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht). Um den interkantonalen Vergleich herstellen zu können, haben wir das nicht-juristische Personal prozentual nach Pensen der Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen zusammen auf die Zivil- und Straferichtsbarkeit sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit zugeteilt: Zivil- und Strafrecht 44 Prozent, Verwaltungsrecht 56 Prozent.

D 6.19: Personelle Ausstattung der obersten und einzigen kantonalen verwaltungsgerichtlichen Instanzen zusammen im Verhältnis zur Bevölkerung

		2011	2012	2013
Richter/-innen	BE	0,02	0,02	0,02
	SG	0,015	0,015	0,015
	LU	0,03	0,03	0,03
Gerichtsschreiber/-innen	BE	0,04	0,04	0,04
	SG	0,03	0,03	0,03
	LU	0,05	0,05	0,05
Richter/-innen und Gerichtsschreiber/-innen	BE	0,05	0,05	0,05
	SG	0,05	0,04	0,04
	LU	0,08	0,08	0,08
Total Beschäftigte	BE	0,06	0,06	0,06
	SG	0,05	0,05	0,05
	LU	0,11	0,10	0,11

Bemerkung: Kanton Bern inklusive RKMf, Kanton St. Gallen inklusive Versicherungsgericht; Anzahl Vollzeitstellen pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Der Kanton St. Gallen weist aufgrund seines äusserst schlank ausgestatteten Verwaltungsgerichts tiefere Werte aus als die anderen beiden Kantone. Die gesamte personelle Ausstattung der obersten und einzigen kantonalen verwaltungsgerichtlichen Instanzen zusammen ist im Kanton Bern im Verhältnis zur Bevölkerungszahl etwas weniger hoch als im Kanton Luzern.

Vergleich der Geschäftslast obere und einzige kantonale Instanzen
Bei einem Vergleich der Geschäftslast der oberen kantonalen Instanzen zwischen den drei Kantonen sind folgende Punkte zu beachten.

- Der Kanton Luzern hat in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich zu Bern und St. Gallen einen (teilweise) verkürzten Rechtsmittelweg, da er kaum untere verwaltungsrechtliche Gerichtsinstanzen kennt. Die verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts ist daher oft wie eine erste Rechtsmittelinstanz tätig. Da die Verfahren bei der ersten Rechtsmittelinstanz tendenziell aufwändiger sein können, kann der Zahlenvergleich zwischen der 4. Abteilung des Kantonsgerichts Luzern und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern in diesem Bereich etwas verzerrt sein.
- Im Kanton Luzern hat die verwaltungsrechtliche Abteilung (4. Abteilung) in den Jahren 2011 und 2012 Fälle von der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung (3. Abteilung) übernommen. Die folgenden Zahlen fehlen in der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung und sind in den Zahlen der verwaltungsrechtlichen Abteilung enthalten. Für das Jahr 2011 sind dies 27 Eingänge (total Eingänge sozialversicherungsrechtliche Abteilung 2011: 526) sowie 71 Erledigungen (total Erledigungen sozialversicherungsrechtliche Abteilung 2011: 515). Im Jahr 2012 sind 25 Eingänge (total Erledigungen sozialversicherungsrechtliche Abteilung 2012:

560) sowie 40 Erledigungen zu verzeichnen (total Erledigungen sozialversicherungsrechtliche Abteilung 2012: 499).

- Beim Kantonsgericht Luzern wurden per 1. Juni 2013 (Fusion von Obergericht und Verwaltungsgericht zum Kantonsgericht) einzelne Rechtsgebiete wie auch einzelne Pensen zwischen den Abteilungen verschoben. Die Zahlen für das Jahr 2013 sind daher nicht ganz konsistent mit den anderen Jahren.

Unter Berücksichtigung der obengenannten Bemerkungen präsentieren sich die Zahlen zur Geschäftslast wie folgt, wobei wir diese getrennt nach dem Total der Fälle, den verwaltungsrechtlichen und den sozialrechtlichen Fällen unterscheiden.

D 6.20: Fälle der obersten und einzigen kantonalen verwaltungsgerichtlichen Instanzen zusammen

		2011	2012	2013
Eingänge pro Richter/-in	BE	108	104	97
	SG	140	148	172
	LU	98	105	122
Eingänge pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	37	35	33
	SG	115	122	141
	LU	35	37	42
Eingänge/gesamtes Personal	BE	31	30	28
	SG	85	93	112
	LU	25	27	29
		2011	2012	2013
Erledigungen pro Richter/-in	BE	109	102	97
	SG	500	541	503
	LU	105	116	108
Erledigungen pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	37	34	33
	SG	111	120	112
	LU	37	41	37
Erledigungen/gesamtes Personal	BE	31	30	28
	SG	82	92	88
	LU	27	30	26

Bemerkung: Kanton Bern inklusive RKMf, Kanton St. Gallen inklusive Versicherungsgericht.

D 6.21: Verwaltungsrechtliche Fälle der obersten und einzigen kantonalen Instanzen

		2011	2012	2013
Eingänge pro Richter/-in	BE ³⁶	95	87	79
	SG	280	287	281
	LU	103	83	84
Eingänge pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	31	28	26
	SG	62	64	62
	LU	42	34	30
Eingänge/gesamtes Personal	BE	28	25	23
	SG	46	49	49
	LU	31	24	21
		2011	2012	2013
Erledigungen pro Richter/-in	BE	91	81	78
	SG	274	241	255
	LU	97	104	88
Erledigungen pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	30	26	26
	SG	61	54	57
	LU	39	42	31
Erledigungen/gesamtes Personal	BE	27	23	23
	SG	45	41	45
	LU	29	31	22

Bemerkung: Kanton Bern inklusive RKMF.

Bei den verwaltungsrechtlichen Fällen ist das gesamte Personal im Kanton Bern etwa gleich stark belastet wie im Kanton Luzern.

³⁶ Die Pensen der Abteilung für französischsprachige Angelegenheiten (CAF) wurden für die Berechnungen in dieser und in den nachfolgenden Tabellen entsprechend dem Verhältnis der Pensen der verwaltungsrechtlichen zu den sozialversicherungsrechtlichen Abteilungen aufgeteilt.

D 6.22: Sozialversicherungsrechtliche Fälle der obersten und einzigen kantonalen Instanzen

		2011	2012	2013
Eingänge pro Richter/-in	BE	119	118	111
	SG	118	126	155
	LU	132	140	164
Eingänge pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	41	42	39
	SG	43	46	59
	LU	39	41	55
Eingänge/gesamtes Personal	BE	36	37	34
	SG	38	41	49
	LU	28	30	38
		2011	2012	2013
Erledigungen pro Richter/-in	BE	122	117	112
	SG	113	131	117
	LU	129	125	129
Erledigungen pro Richter/-in und Gerichtsschreiber/-in	BE	42	41	39
	SG	42	48	44
	LU	38	37	43
Erledigungen/gesamtes Personal	BE	37	37	35
	SG	36	42	37
	LU	28	27	30

Bemerkung: Kanton St. Gallen inklusive Sozialversicherungsgericht.

Bei den sozialversicherungsrechtlichen Fällen sind die Richterinnen und Richter im Kanton Bern etwa ähnlich stark belastet wie im Kanton St. Gallen, aber weniger stark als im Kanton Luzern (dies gilt für die Jahre 2011 und 2012; im Jahr 2013 sind die Zahlen im Kanton St. Gallen deutlich angestiegen). Die Richter/-innen und die Gerichtsschreiber/-innen zusammen sowie das gesamte Personal waren im Kanton Bern in den Jahren 2011 und 2012 etwas weniger belastet als im Kanton St. Gallen, aber stärker als im Kanton Luzern.

Vergleich der Geschäftslast der unteren kantonalen Instanzen

Die unteren kantonalen Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind in den drei Kantonen so unterschiedlich gestaltet, dass kein aussagekräftiger quantitativer Vergleich möglich ist. Zudem sind die Pensen der Richterinnen und Richter im Kanton Bern nur bei der Steuerrekurskommission ausgewiesen. Bei der Enteignungsschätzungskommission und der Bodenverbesserungskommission werden an die Richterinnen und Richter Pauschalen ausbezahlt, welche nicht in Arbeitspensen umgerechnet werden.

6.4.4 FAZIT AUS DEM QUANTITATIVEN VERGLEICH

Die Ergebnisse des quantitativen Vergleichs lassen sich wie folgt zusammenfassen

Zivil und Strafgerichtsbarkeit

Wir kommen zu folgendem Befund:

- Die personelle Ausstattung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit (gemessen an der Bevölkerung) bei den Richterinnen und Richtern sowie bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern liegt tiefer als in den Kantonen St. Gallen und Luzern, beim Vergleich des gesamten Personals ist die Ausstattung im Kanton Bern vergleichbar mit den anderen beiden Kantonen (etwas höher als in St. Gallen und etwas tiefer als in Luzern).
- In der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit scheinen die erstinstanzlichen Gerichte des Kantons Bern im Vergleich zu den obersten kantonalen Gerichten des Kantons Bern stärker belastet zu sein.
- Die oberste kantonale Instanz des Kantons Bern ist im Quervergleich stärker belastet als im Kanton Luzern, aber etwas weniger stark als im Kanton St. Gallen.

Staatsanwaltschaft

Bei der Staatsanwaltschaft ist die Vergleichbarkeit mit dem Kanton St. Gallen, aufgrund der unterschiedlichen Art der Fallerfassung, stark eingeschränkt. Insgesamt lassen sich folgende Schlüsse festhalten:

- Gemessen an der Bevölkerungszahl ist die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern als Ganzes weniger gut ausgestattet als in den Kantonen St. Gallen und Luzern. Dies gilt insbesondere, wenn das Total der Beschäftigten in Relation mit der Bevölkerung betrachtet wird.
- Die gesamte Staatsanwaltschaft des Kantons Bern ist weniger stark mit Strafbefehlen belastet als die Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern, aber stärker als die Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen. Die Zahl der erledigten Strafbefehle nimmt im Zeitverlauf im Kanton Bern vergleichsweise stark zu.
- Im Jugendstrafverfahren scheinen die Staatsanwälte und Staatsanwältinnen im Kanton Bern etwas stärker belastet zu sein als im Kanton St. Gallen, aber weniger stark als im Kanton Luzern.
- Die regionalen Staatsanwaltschaften des Kantons Bern scheinen bezüglich der Strafbefehle im Vergleich mit den regionalen Staatsanwaltschaften der Kantone St. Gallen und Luzern am stärksten belastet zu sein.

Verwaltungsgerichtsbarkeit

Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit weist der Kanton St. Gallen aufgrund seines äusserst schlank ausgestatteten Verwaltungsgerichts bei allen spezifischen Werten in den verwaltungsrechtlichen Fällen wesentlich andere Werte aus (tiefere Personalausstattung im Verhältnis zur Bevölkerung, wesentlich höhere Belastung). Die entsprechenden Zahlen lassen sich kaum mit jenen von Luzern und Bern vergleichen. Beschränken wir uns daher auf den Vergleich zwischen Luzern und Bern, so kommen wir zu folgendem Befund:

- Im Kanton Bern ist die gesamte personelle Ausstattung der obersten und einzigen kantonalen verwaltungsgerichtlichen Instanzen zusammen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl weniger hoch als im Kanton Luzern. Trotzdem scheint das Perso-

nal im Kanton Bern etwa gleich stark mit Fällen belastet zu sein wie im Kanton Luzern.

- Mit den verwaltungsrechtlichen Fällen ist das gesamte Personal im Kanton Bern etwa gleich stark belastet wie im Kanton Luzern.
- Bei den sozialversicherungsrechtlichen Fällen sind die Richterinnen und Richter im Kanton Bern etwa ähnlich stark belastet wie im Kanton St. Gallen, aber weniger stark als im Kanton Luzern (dies gilt für die Jahre 2011 und 2012; im Jahr 2013 sind die Zahlen im Kanton St. Gallen deutlich angestiegen). Die Richter/-innen und die Gerichtsschreiber/-innen zusammen sowie das gesamte Personal waren im Kanton Bern in den Jahren 2011 und 2012 etwas weniger belastet als im Kanton St. Gallen, aber stärker als im Kanton Luzern.

6.5 ZWISCHENFAZIT

Wenn wir die Ergebnisse des Vergleichs gesamthaft betrachten, kommen wir zu folgendem Befund:

Vergleich der Strukturen und der Führungsinstrumente

- Die Justiz im Kanton Bern verfügt als einzige der drei Vergleichskantone über eine Justizleitung, die für alle drei Bereiche der Justiz zuständig ist. Im Vergleich zur Justizleitung im Kanton Bern hat die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts Luzern aber mehr Kompetenzen, was die Führung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit angeht.
- Im Kanton Bern besteht im Vergleich mit den beiden Kantonen St. Gallen und Luzern die deutlichste Trennung zwischen Justiz und Verwaltung. Die Berner Justiz bezieht im Quervergleich auch am wenigsten Dienstleistungen von der Verwaltung.
- Im Kanton Luzern sind die erstinstanzlichen Gerichte und die Schlichtungsbehörden je als Gruppe mit weitreichenden eigenen Administrations- und Führungskompetenzen ausgestattet. Dies entlastet das oberste kantonale Gericht von Administrations- und Führungsaufgaben.
- Sowohl im Kanton Bern als auch im Kanton St. Gallen wird ein Teil der Strafanzeigen elektronisch abgewickelt. Im Kanton Bern geschieht dies dezentral bei den regionalen Staatsanwaltschaften, der Kanton St. Gallen hat dies mit einem zentralen elektronischen Bussenzentrum gelöst.
- Einzig im Kanton Bern übernimmt die Generalstaatsanwaltschaft in der Regel alle Fälle ab Berufungserklärung von den regionalen Staatsanwaltschaften. Dies kann zu Mehraufwand führen, da sich jeweils ein neuer Staatsanwalt in den Fall einarbeiten muss.
- Der Kanton St. Gallen hat das Inkasso für die gesamte Staatsanwaltschaft und die Strafgerichte zentral geregelt. Eine solche zentrale Lösung kann zu mehr Effizienz führen als dezentrale Lösungen im Inkasso-Bereich.

- Die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die Staatsanwaltschaft und die Verwaltungsgerichtsbarkeit verfügen in allen drei Kantonen über je eigene, kantonsspezifische Systeme für das Controlling in ihren Teilbereichen. In keinem der drei Kantone existiert ein alle drei Bereiche übergreifendes Controlling.
- Für den Belastungsausgleich kennen alle drei Kantone kantonsspezifische Controllinginstrumente.

Vergleich der Arbeitsbelastung und der Personaldotierung

- Die erstinstanzlichen Gerichte des Kantons Bern scheinen im Quervergleich mit den erstinstanzlichen Gerichten der Kantone St. Gallen und Luzern am stärksten belastet zu sein.
- Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern scheint im Verhältnis zur Bevölkerungszahl im Quervergleich mit den Kantonen St. Gallen und Luzern personell weniger gut ausgestattet. Dies zeigt sich am deutlichsten bei den regionalen Staatsanwaltschaften des Kantons Bern, welche im Quervergleich mit den Kantonen St. Gallen und Luzern am stärksten belastet zu sein scheinen.
- In der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Kanton Bern gemessen an der Bevölkerungszahl im Verhältnis zum Kanton Luzern recht effizient, da sie mit verhältnismässig weniger Personal in etwa die gleichen Fallzahlen bewältigt.

Optimierungspotenzial

Aus dem Vergleich lassen sich folgende Optimierungsvorschläge für den Kanton Bern ableiten:

- Es könnte ein einheitliches Führungssystem, vergleichbar mit demjenigen des Kantonsgerichts Luzern für die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, eingeführt werden, indem der Justizleitung mehr strategische Verantwortung mit entsprechenden Kompetenzen übertragen würde, sodass sie über die reine Koordination hinaus auch Führungsaufgaben wahrnehmen und Entscheidungen für die ganze Justiz treffen könnte. Die administrativen Aufgaben und die weiteren Führungsaufgaben könnten in einem vereinigten Generalsekretariat gebündelt werden.
- Für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit des Kantons Bern wäre es interessant, als Ergänzung zum heutigen System des Belastungsausgleichs auch das Fallpunktierungssystem des Kantonsgerichts St. Gallen und das System des Pool-Personals der erstinstanzlichen Gerichte des Kantons Luzern detailliert anzusehen.
- Bei den erstinstanzlichen Gerichten und den Schlichtungsbehörden könnte wie im Kanton Luzern eine eigene zentrale Führung eingerichtet werden. Durch diese zentralisiertere Führung auf der unteren Stufe würde das Obergericht von Koordinations- und Führungsaufgaben entlastet.
- Den regionalen Staatsanwälten könnte die Anklagevertretung ihrer Fälle vor Gericht vermehrt überlassen werden. Damit würde die Generalstaatsanwaltschaft von diesen Fällen entlastet.
- Die Jugendanwaltschaft könnte zentralisiert werden, sodass nicht jeder regionalen Staatsanwaltschaft eine separate Jugendanwaltschaft angegliedert wäre.

- Dem Verwaltungsgericht gäbe es mehr Flexibilität, wenn die Richterinnen und Richter nur an das Gericht gewählt würden und das Gericht sich selber konstituieren könnte, also die Zuteilung der Richter/-innen an die Abteilungen selber vornehmen könnte.

In den vorangegangenen Kapiteln 2 bis 6 wurden die empirischen Ergebnisse zu den Evaluationsgegenständen vorgestellt. Basierend darauf leiten wir nun Schlussfolgerungen ab und formulieren Empfehlungen.

7.1 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Schlussfolgerungen werden in Form von Antworten auf zwölf zentrale Fragen der Evaluation dargestellt. Die zwölf Fragen fassen die Teilfragen, welche in den vorangegangenen Kapiteln untersucht worden sind, zusammen. Ferner haben wir die Fragen nach ihrer Bedeutung geordnet und die zentralen Fragestellungen an den Anfang gestellt.

Frage 1: Wie hoch ist die Arbeitsbelastung der Justiz im Kanton Bern und wie hat sie sich verändert seit der Einführung der Justizreform 2011?

Zur Beurteilung der Arbeitsbelastung der Justiz des Kantons Bern hat die Evaluation die personelle Ausstattung (Planungsgrössen, Stellenplan, Dotierung), die Geschäftslast (Zahl und Art der Fälle) und die organisatorischen Bedingungen (Konzepte, Führungsinstrumente und Organisation) untersucht und einen Vergleich mit den Kantonen Luzern und St. Gallen angestellt. Gestützt darauf kommen wir zum Schluss, dass die Arbeitsbelastung der Berner Justiz im untersuchten Zeitraum von 2011 bis 2013 hoch ist. Sie hat in den drei Jahren seit der Justizreform zudem deutlich zugenommen, wenn auch in unterschiedlichem Mass für die einzelnen Organisationseinheiten (vgl. Frage 2). Die Ergebnisse aus den Interviews, der Datenanalyse (insbesondere der Analyse der Überzeiten) sowie der Befragung stimmen diesbezüglich überein.

Trotz der hohen Arbeitsbelastung ist die Zufriedenheit der Mitarbeitenden gemäss der Umfrage hoch. Wir interpretieren dies als Signal, dass die Beschäftigten bereit sind, die Herausforderungen infolge der Reform der Justiz anzunehmen. Allerdings erwartet etwa ein Viertel der Befragten Massnahmen bei der Ressourcenverteilung. Welche weiteren Faktoren ausser der Arbeitsbelastung die Mitarbeiterzufriedenheit beeinflusst haben, kann allenfalls im Rahmen der Gesamtevaluation der Justiz im Kanton Bern detaillierter untersucht werden.

Frage 2: Wie ist die Arbeitsbelastung innerhalb der Justiz des Kantons Bern zu beurteilen?

Die Arbeitsbelastung in den drei Produktgruppen Zivil- und Straferichtbarkeit, Staatsanwaltschaft sowie Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ungleich hoch. Die Analyse der Daten der Justiz, der Kantonsvergleich und die Mitarbeitendenbefragung der Berner Justiz ergeben konsistente Ergebnisse, was uns zu folgender Schlussfolgerung führt:

- Von den drei Produktgruppen der Justiz im Kanton Bern ist die Staatsanwaltschaft am stärksten belastet. Insbesondere ist die Belastung bei den regionalen Staatsanwaltschaften hoch. Gemessen an ihrer Personaldotierung bewältigen sie

auch im Vergleich zu den Staatsanwaltschaften der Kantone Luzern und St. Gallen eine hohe Geschäftslast. Die Zahl der Überstunden der Staatsanwaltschaft im Kanton Bern ist vergleichsweise hoch. Die bei der Umfrage der Mitarbeitenden ermittelte Veränderung der Geschäftslast in den Produktgruppen ist bei der Staatsanwaltschaft am grössten.

- Die Geschäftslast der Zivil- und Strafrichterbarkeit des Kantons Bern entwickelte sich gemäss der Datenanalyse in den letzten drei Jahren in etwa konstant. Die Arbeitsbelastung ist mit jener der Zivil- und Strafrichterbarkeit des Kantons St. Gallen vergleichbar und liegt höher als im Kanton Luzern. Die Regionalgerichte im Kanton Bern sind stärker belastet als jene in den Kantonen St. Gallen und Luzern. Die personelle Ausstattung der Zivil- und Strafrichterbarkeit im Kanton Bern ist gemessen an der Zahl der Bevölkerung mit jener der Kantone St. Gallen und Luzern vergleichbar.
- Die Verwaltungsrichterbarkeit des Kantons Bern weist leicht sinkende Belastungszahlen auf, die Geschäftslast und die personelle Ausstattung ist vergleichbar mit jener im Kanton Luzern.

Aus Sicht der Evaluation ist ein Handlungsbedarf bei der Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaft gegeben.

Frage 3: Welches sind die Gründe für die heutige hohe Arbeitsbelastung?

Die hohe Arbeitsbelastung für die Justiz im Kanton Bern lassen sich auf externe und interne Aspekte zurückführen. Folgende zwei *externe Faktoren* sind für einen Anstieg der Arbeitsbelastung mitverantwortlich:

- Erstens hat die Veränderung der Strafprozessordnung und der Zivilprozessordnung zu einem Mehraufwand bei der Staatsanwaltschaft und der Zivil- und Strafrichterbarkeit geführt. Ein Teil des Aufwands ist vermutlich temporär, ein Teil ist dauerhaft. Wie weiter unten gezeigt wird, wurden diese Veränderungen bei der Vorbereitung der Reform (Personalprognosen) bei der Staatsanwaltschaft und der Zivil- und Strafrichterbarkeit unterschiedlich gut antizipiert.
- Zweitens können nach Aussagen der Befragten ein Anstieg von Fällen (z.B. Bandenkriminalität) und eine Zunahme der Komplexität von Fällen (z.B. in der Wirtschaftskriminalität) als externe Treiber für die Arbeitsbelastung angeführt werden. Wie weit diese Entwicklungen dauerhaft sind, lässt sich durch die Evaluation nicht beurteilen.

Ein Teil der Belastung und deren Zunahme sind durch *interne Faktoren* mitverursacht:

- *Umstellungsaufwand*: Die organisatorischen Umstellungen im Rahmen der Justizreform, die primär bei der Zivil- und Strafrichterbarkeit und bei der Staatsanwaltschaft entstanden sind, haben zu administrativem Mehraufwand geführt. Bei der Staatsanwaltschaft wurde eine Umstellung vom Untersuchungsrichtermodell auf das Staatsanwaltschaftsmodell vorgenommen. Dadurch ist bei der Staatsanwaltschaft ein vergleichsweise hoher Einarbeitungsaufwand entstanden, zumal sich

Mitarbeitende sowohl in inhaltlich als auch administrativ neue Aufgaben einarbeiten mussten. Zwar wurde der Personalbedarf im Vorfeld der Reform prognostiziert. Während sich bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit die entsprechenden Berechnungen damals auf aktuelle Daten von 2010 stützen konnten, wurden bei der Staatsanwaltschaft die Prognosen mit älteren Daten durchgeführt und es gingen bestimmte Aufgaben vergessen. Der Personalbedarf bei der Staatsanwaltschaft wurde damit unterschätzt, was einen hohen Teil der Arbeitsbelastung erklärt.

- *Übernahme der Aufgaben von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK):* Die (mittlerweile vollständige) Übergabe von administrativen Aufgaben von der JGK an die Justiz hat zu einem Anstieg der Arbeitslast geführt. Auch hier wurde eine Schätzung der Personalressourcen vorgenommen, die zusammen mit den Aufgaben von der JGK an die Justiz zu verschieben sind. Unsere Analyse lässt vermuten, dass beim Transfer der Aufgaben von der JGK an die Justiz die entsprechenden Ressourcen nicht im gleichen Umfang verschoben worden sind. Die Gründe dafür wurden weiter vorne in Kapitel 4 ausführlich dargelegt. Wie viele Ressourcen zu wenig transferiert worden sind, lässt sich durch die Evaluation allerdings nicht beziffern.

Die Diskussion der Gründe für die hohe Arbeitsbelastung führt unweigerlich zur Frage, ob dem Aufwand auch eine hohe Qualität der Leistungen gegenübersteht. Diese Frage ist äusserst schwer zu beantworten. Dennoch lassen sich zwei Hinweise dafür anführen, dass der hohe Arbeitseinsatz auch zu einer vergleichsweise hohen Qualität der Leistungen führt:

- Im Vergleich mit anderen Kantonen werden vergleichsweise wenige Entscheide der Gerichte des Kantons Bern mit Beschwerden vor Bundesgericht angefochten. Sodann werden vergleichsweise wenige Beschwerden aus dem Kanton Bern vom Bundesgericht gutgeheissen. Der Kanton Bern liegt, gemessen an diesen beiden Kennwerten, in den letzten fünf Jahren immer in den ersten fünf Rängen aller 26 Kantone. Das lässt vermuten, dass Urteile der Berner Justiz formell und inhaltlich eine gute Qualität aufweisen und die kantonalen Gerichte einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens leisten. Eine Bevölkerungsbefragung hat zudem gezeigt, dass Personen, die mit den Gerichten im Kanton Bern Kontakt hatten, mehrheitlich eher zufrieden oder sehr zufrieden sind.³⁷
- Bei der Staatsanwaltschaft machen die Strafbefehle einen wichtigen Teil der Geschäftslast aus. Somit fällt es ins Gewicht, wie aufwändig die Strafbefehle ausgestellt werden. Der Vergleich der Kantone Bern, St. Gallen und Luzern lässt vermuten, dass die Staatsanwaltschaft im Kanton Bern bei den Strafbefehlen einen hohen Qualitätsstandard anstrebt (detaillierte inhaltliche Umschreibung des Sachverhalts,

³⁷ Schwenkel, Christof (im Erscheinen): Der Einfluss kantonaler Justizsysteme auf das Vertrauen in die Gerichte, Dissertation an der Universität Luzern, Luzern.

entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Dies führt auch zu einem hohen Aufwand.³⁸

Frage 4: Welche Faktoren haben sich als nicht relevant für die hohe Arbeitsbelastung erwiesen?

Es konnte gezeigt werden, dass die im Stellenplan vorgesehenen Stellen in den allermeisten Fällen auch besetzt werden konnten. Das heisst nicht, dass es punktuell nicht Rekrutierungsprobleme gegeben hat (z.B. bei der Suche nach zweisprachigem oder nicht-juristischem Personal). Diese sind aber nicht bedeutsam für die hohe Arbeitsbelastung in der Justiz des Kantons Bern.

Frage 5: In welchem Umfang ist ein Belastungsausgleich vorzunehmen?

Gehen wir davon aus, dass die Staatsanwaltschaft im Kanton Bern vergleichsweise hoch belastet ist, stellt sich die Frage, in welchem Umfang sie mit Personal aufgestockt werden sollte. Die Evaluation kann hier keine präzise Zahl nennen. Die vorhandenen Unterlagen und der Kantonsvergleich geben immerhin zwei Anhaltspunkte, die eine gute Voraussetzung für eine Diskussion bieten:

- Die Staatsanwaltschaft geht davon aus, dass sie im Vergleich zur Situation Ende 2013 einen zusätzlichen Bedarf von 15,3 Stellen hat. Werden die 3,3 Stellen hinzugerechnet, welche die Justizleitung bereits genehmigt hat und die 6,25 Stellen, welche die Staatsanwaltschaft bereits früher angemeldet hat, ergibt sich ein geforderter Stellenbedarf von 24,85 Stellen.
- Verwenden wir den Personalbestand pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner als Berechnungsbasis und nehmen als Vergleichskanton den Kanton Luzern (er ist unserer Ansicht nach, was die Staatsanwaltschaft angeht, gut mit dem Kanton Bern zu vergleichen), so lässt sich berechnen, wie viel zusätzliches Personal die Staatsanwaltschaft im Kanton Bern benötigen würde, um auf den gleichen relativen Anteil an Beschäftigten wie die Staatsanwaltschaft im Kanton Luzern zu kommen. Im Kanton Luzern liegt die Zahl der Beschäftigten pro 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner für das Jahr 2013 bei 0,2840 Personen, im Kanton Bern bei 0,2459. Wenn im Kanton Bern der Personalbestand um rund 38 Personen aufgestockt würde, so würde sich der gleiche spezifische Wert wie im Kanton Luzern ergeben (Zahlen gerundet). Würden die Stellen anteilmässig nach der Verteilung im Kanton Bern vergeben, so wären 13 zusätzliche Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, neun Assistentinnen und Assistenten sowie rund 16 weitere Angestellte notwendig.

Die Begründungen zur Kalkulation der Staatsanwaltschaft sind im Detail im Anhang A3 aufgeführt. Für die Evaluation sind diese Begründungen nachvollziehbar. Sie lassen sich letztendlich aber nicht exakt nachrechnen. Ebenso sind die Kalkulationen im Verhältnis zur Bevölkerung primär als Versuch zu sehen, die Grössenordnung eines Belastungsausgleichs zu Gunsten der Staatsanwaltschaft einzugrenzen. Vermutlich lie-

³⁸ Das Bundesgericht hat in Bezug auf die Ausgestaltung der Strafbefehle am 3. April 2014, 6B_848/2013, am 16. Dezember 2014, 6B_262/2014 und am 24. Dezember 2014, 6B_968/2014 Entscheide gefällt, welche den Spielraum zur Reduktion der Umschreibung des Sachverhalts in Strafbefehlen einschränken.

gen diese Zahlen zu hoch, da in Bern aufgrund der Grösse des Kantons (der Kanton Bern zählt 2,5 Mal mehr Einwohnerinnen und Einwohner als der Kanton Luzern) Skaleneffekte unterstellt werden können. Wir gehen daher davon aus, dass die Kalkulation der Staatsanwaltschaft für die Beurteilung einer veränderten Dotierung eine gute Basis darstellt.

Frage 6: Bestehen Doppelspurigkeiten in der Justiz und welche Rolle spielen diese für die Arbeitsbelastung?

Die Ergebnisse der Interviews und die Resultate der Umfrage lassen den Schluss zu, dass es Doppelspurigkeiten in gewissem Umfang gibt, die zwischen folgenden Gremien auftreten oder aufgetreten sind: Zwischen der JGK, der Justizleitung, der Stabsstelle Ressourcen, den Generalsekretariaten, der Generalsekretariatskonferenz und den regionalen Ressourcenverantwortlichen der Regionalgerichte. Inhaltlich dürften die Doppelspurigkeiten vor allem rund um das Personalwesen auftreten: Mit den regionalen Ressourcenverantwortlichen (wo vorhanden), den Generalsekretariaten und der Stabsstelle Ressourcen befassen sich mitunter drei Stufen der Justizorganisation mit Fragen der Personalführung. Dadurch entsteht für das Personal und das Kader ein Mehraufwand (es sind offenbar mehrere Stellen zu kontaktieren) und es sind Koordinationsaufwendungen zwischen den Gremien notwendig.

Wie umfangreich die Doppelspurigkeiten insgesamt sind und ob sie immer auftreten, lässt sich durch die Evaluation nicht beurteilen. Sie sind aber sicherlich eine Folge des Aufbaus der neuen Justizorganisation. Einige der Doppelspurigkeiten sind mittlerweile wieder verschwunden (die Dienstleistungen der JGK für die Justiz sind mittlerweile vollständig an diese übertragen worden). Weitere könnten verschwinden, wenn eine einheitliche Konzeption im Bereich der Personalführung dereinst etabliert ist. Aus Sicht der Evaluation bleibt aber zu prüfen, ob bei der Zuständigkeit im Personalbereich durch organisatorische Massnahmen Doppelspurigkeiten eliminiert werden könnten.

Frage 7: Wie ist die konzeptionelle Grundlage für die Steuerung der Ressourcen zu beurteilen und wie wird sie umgesetzt?

Die *konzeptionellen Grundlagen* im Bereich Finanzen und Personal sind sinnvoll gestaltet und grundsätzlich geeignet, die Ressourcen zu steuern. Die Erstellung des Budgets ist der wichtigste Prozess, mit dem Personal und Finanzen gesteuert werden. Der Einbezug der Produktgruppen in den Budgetprozess und die Konsolidierung durch die Justizleitung ist konzeptionell sinnvoll gestaltet.

Die Ressourcensteuerung hat sich in der Praxis durchaus bewährt. Schwierigkeiten, namentlich im Budgetprozess, wurden erkannt und die Schnittstellen zu Regierung und Parlament wurden geklärt. Die Ressourcensteuerung wird in der Praxis eingeschränkt durch die Wahl von Richterinnen und Richtern an ein Gericht. Dies ist durch die Verfassung und das Gerichtsorganisationsgesetz vorgegeben und in der Justiz kaum umstritten. Es war nicht Aufgabe der Evaluation dies zu diskutieren, sondern es soll als wichtige Rahmenbedingung für die Ressourcensteuerung festgehalten werden. Weiter schränkt die Bindung an den Stellenplan, der keine Verschiebung von Ressourcen zwischen Budgetposten zulässt, die Ressourcensteuerung ein.

Die Möglichkeiten für einen *Belastungsausgleich* innerhalb der Produktgruppen und die Verschiebung von Ressourcen zwischen den Produktgruppen sind konzeptionell gegeben und werden in der Praxis auch genutzt. Der Belastungsausgleich wird begrenzt durch die absolute Ressourcenausstattung (wenn Ressourcen an vielen Stellen knapp sind, ist es auch schwierig, Ressourcen auszugleichen); durch die Notwendigkeit, auf der Ebene der Justizleitung Entscheide einstimmig zu fällen und durch die Zurückhaltung der einzelnen Institutionen, Ressourcen abzugeben.

Frage 8: Wie sind die Führungsinstrumente zu beurteilen? Sind sie geeignet für eine optimale Steuerung der Ressourcen?

Die geschaffenen *Instrumente* zur Steuerung der Ressourcen (Ressourcenvereinbarungen, Controllinginstrumente) sind zahlreich und für sich betrachtet sinnvoll gestaltet. Die Führungsinstrumente sind aber nicht in einem gesamtheitlichen Konzept zusammengefasst. Somit verfügt jede Produktgruppe über individuell gestaltete Instrumente namentlich im Bereich des Controllings von Finanzen, Personal und Zielerreichung. Die Instrumente werden in der Praxis denn auch unterschiedlich intensiv genutzt.

Alle Produktgruppen verfügen gemäss Vorgaben im Gesetz über eine *Ressourcenvereinbarung*, welche die Ressourcenverteilung innerhalb der Produktgruppen regelt. In der Praxis sind die Ressourcenvereinbarungen aber Anweisungen der Leitungen der Produktgruppen an die einzelnen Organisationseinheiten. Die Rolle der Ressourcenvereinbarungen als Führungsinstrumente ist stark verschieden.

Frage 9: Wie ist die bisherige Funktionsweise der Justizleitung zu beurteilen? Welche Rolle spielt sie heute bei der Steuerung der Ressourcen?

Die Justizleitung entfaltet eine Wirkung gegen innen und gegen aussen. Ihre Wirkung in Bezug auf die Ressourcensteuerung ist immer zusammen mit jener der Stabsstelle Ressourcen zu betrachten. Ausgehend von diesen Feststellungen kommen wir zu folgendem Befund:

Die Justizleitung entfaltet eine positive Wirkung nach *aussen* und hat sich als Vertretung der Justiz gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit etabliert. Es entsteht so ein einheitlicher Auftritt, der von allen Beteiligten positiv bewertet wird und durchaus noch verstärkt werden kann.

Gegen *innen* entsteht eine Wirkung durch die Justizleitung primär über die Ressourcensteuerung beim Budgetprozess und über die Aktivitäten der Stabsstelle Ressourcen. Die Justizleitung hat ihre Kompetenzen zum Ressourcenausgleich bisher wahrgenommen und Personalstellen temporär sowie definitiv zwischen den Produktgruppen verschoben. Die Ressourcensteuerung durch die Justizleitung ist damit sowohl theoretisch als auch praktisch möglich. Sie wird gehemmt durch den Umstand, dass die Justizleitung Entscheide einstimmig fällen muss. Hinzu kommt, dass die Stabsstelle Ressourcen ihre Weisungsbefugnis im Bereich Personal und Finanzen nur sehr zurückhaltend einsetzt, insbesondere was die Vereinheitlichung des Controllings angeht.

Frage 10: Wie ist die Verteilung der Gerichtsschreiber/-innen respektive Assistenten/-innen im Vergleich zu den Richtern/-innen respektive Staatsanwälten/-innen zu beurteilen?

Die Interviews haben ergeben, dass das Verhältnis zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit als angemessen zu bezeichnen ist. Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit wird eine eher zu geringe Zahl von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern konstatiert. Die Staatsanwaltschaft betrachtet das Verhältnis zwischen Staatsanwälten/-innen und Assistenten/-innen von 1 zu 0,75 als zu niedrig.

Die Zahlen aus dem Kantonsvergleich zeigen, dass das Verhältnis zwischen Richtern/-innen und Gerichtsschreibern/-innen bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den untersuchten Kantonen etwa gleich ist: Auf eine Richter- oder eine Richterinnenstelle kommen etwa 1,9 Gerichtsschreiberinnen- und Gerichtsschreiberstellen. Die Zahl schwankt in den drei untersuchten Jahren wenig. Bei der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sind im Kanton Bern pro Richterinnen- und Richterstelle im Jahr 2013 0,94 Gerichtsschreiberinnen- und Gerichtsschreiberstellen vorhanden. Dieser Wert liegt etwas über dem Wert im Kanton Luzern (0,87) und stark über dem Wert im Kanton St. Gallen (0,56). Bei der Staatsanwaltschaft im Kanton Bern liegt das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaftsstellen und Assistenzstellen 2013 bei rund 0,66. Dies ist etwas mehr als im Kanton St. Gallen, wo der Wert 0,63 beträgt und weniger als im Kanton Luzern (0,83). Der Vergleich der Daten der Staatsanwaltschaften ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da die Funktion und die Ausbildung der Assistentinnen und Assistenten in den Kantonen Luzern und St. Gallen verschieden sind von jenen im Kanton Bern (z.B. verfügen die Assistenten/-innen im Kanton Luzern alle über eine juristische Ausbildung im Gegensatz zu Bern). Soll dennoch eine Aussage zum Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaftsstellen und Assistenzstellen im interkantonalen Vergleich abgeleitet werden, so kann das Verhältnis im Kanton Bern im Vergleich zum Kanton Luzern als eher niedrig bezeichnet werden. Dies lässt sich mit dem Hinweis begründen, dass im Kanton Luzern nicht nur mehr Assistenzstellen pro Staatsanwaltschaftsstelle verfügbar sind, sondern auch damit, dass die Assistenzstellen mit höher qualifiziertem Personal besetzt sind, was auf eine stärkere Entlastung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte durch Assistentinnen und Assistenten schliessen lässt.

Frage 11: Hat sich das bernische Modell der Justizleitung generell bewährt?

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die Justizleitung im gegenwärtigen Organigramm sinnvoll gestaltet ist. Die Zusammensetzung mit je einer Vertretung aus den drei Produktgruppen ist sinnvoll. Ebenso ist die Anforderung richtig, dass Entscheide einstimmig gefällt werden müssen, um zu vermeiden, dass eine der drei Produktgruppen systematisch bei der Verteilung der Ressourcen benachteiligt wird. Die dadurch entstehende Trägheit in der Entscheidungsfindung ist in Kauf zu nehmen.

Die Justizleitung muss ihre Rolle aber weiterentwickeln und namentlich zusammen mit der ihr zugeordneten Stabsstelle Ressourcen dafür sorgen, dass die administrativen Prozesse vereinheitlicht werden (vgl. dazu die Empfehlungen). Ferner braucht die Justizleitung ein Controllinginstrument, das es ihr erlaubt, Entscheide auf einer transparenten und von allen akzeptierten Datenbasis zu fällen. Die Produktgruppen verfügen für

sich betrachtet über solche Daten, für die Justiz als Ganzes fehlt ein solches System bisher.

Frage 12: Kann die Organisation eine angemessene und effiziente Erfüllung der Aufgaben gewährleisten?

Die durch die Evaluation erhobenen Daten bestätigen, dass die Aufgaben der Justiz in der neuen Organisationsform angemessen umgesetzt werden. Die untersuchten Fallzahlen und deren Vergleich mit den Kantonen Luzern und St. Gallen liefern keine Anzeichen dafür, dass der gesetzliche Auftrag oder Teile davon systematisch nicht mehr erfüllt werden könnten. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass sich die vorliegende Evaluation nicht mit der inhaltlichen Arbeit der Justiz auseinandergesetzt hat und keinen Vergleich der Organisation mit der Qualität der Leistungen vorgenommen hat.

Wir glauben, dass die Organisation noch an zahlreichen Stellen mit Umstellungsaufwand konfrontiert ist. Diese von den „normalen“ Belastungen zu trennen ist schwierig. Ferner wurde weiter vorne darauf hingewiesen, dass es in der Organisation der Administration Optimierungsmöglichkeiten gibt (Beseitigung von Doppelspurigkeiten, Vereinheitlichung der Führungsinstrumente).

7.2 EMPFEHLUNGEN

Die Evaluation hat zwei Gruppen von Empfehlungen formuliert: Empfehlungen zur Optimierung der Führungsinstrumente (Empfehlungen 1 bis 3) und Empfehlungen zur Reduktion der Arbeitsbelastung (Empfehlungen 4 bis 11). Die ersten drei Empfehlungen (Abschnitt 7.2.1.) gehören thematisch zusammen, die weiteren Empfehlungen sind nach Adressatengruppen geordnet (vgl. dazu Abschnitt 7.2.2.). Aus Sicht der Evaluation soll jede Adressatengruppe (Produktgruppen, Justizleitung, Justizkommission) prüfen, ob und wie weit sie die an sie gerichteten Empfehlungen umsetzen will. Die Empfehlungen sind dabei nicht nach ihrer Priorität geordnet. Das heisst, eine Reihe von Empfehlungen lassen sich unabhängig voneinander prüfen und umsetzen. Zwischen einigen Empfehlungen bestehen hingegen Querverbindungen, auf die jeweils hingewiesen wird.

Die Empfehlungen wurden vom Evaluationsteam nach einer internen Diskussion der erhobenen Daten formuliert und mit der Begleitgruppe besprochen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Empfehlungen durchaus unterschiedlich beurteilt werden. Das Evaluationsteam weist daher explizit auf drei Aspekte der Empfehlungen hin: Diese sollen *erstens* Hinweise zur Optimierung des Ressourceneinsatzes geben, die es zu prüfen gilt. *Zweitens* liegt der Entscheid zur Umsetzung bei den Adressatengruppen. *Drittens* nimmt die Evaluation nicht für sich in Anspruch, alle Möglichkeiten zur Optimierung des Ressourceneinsatzes aufgeführt zu haben. Namentlich die aus den Erfahrungen der Vergleichskantone abgeleiteten Empfehlungen lassen sich durch den Erfahrungsaustausch mit weiteren Kantonen vermutlich ergänzen.

Die Evaluation ist sich bewusst, dass ein Teil der Empfehlungen organisatorische Änderungen beinhalten, deren Umsetzung weitreichende Eingriffe in die Struktur der Justiz zur Folge haben würden. Ebenso dürfte zum Teil eine Änderung der Gesetzgebung

notwendig sein. Es kann daher sinnvoll sein, den definitiven Entscheid über die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen der Gesamtevaluation 2016 zu fällen.

7.2.1 EMPFEHLUNGEN ZUR OPTIMIERUNG DER FÜHRUNGSINSTRUMENTE

Auf der operativen Ebene der Ressourcensteuerung spricht die Evaluation drei Empfehlungen aus.

Empfehlung 1: Arbeiten an einem einheitlichen Konzept für die Führungsinstrumente vorantreiben

Die bisherige Reform hat bereits eine Vereinheitlichung der Führungsinstrumente und der Führung bewirkt. Die Bedeutung der Führungsinstrumente und ihre Anwendung in der Praxis sind allerdings stark verschieden. Ebenso ist die Ausgestaltung der Führungsinstrumente (z.B. der Controllingberichte) uneinheitlich. Es fehlt somit ein einheitliches Konzept, welches die Führungsinstrumente gesamthaft darstellt und Rahmenbedingungen in Bezug auf den Inhalt der Führungsinstrumente, den Rhythmus der Berichterstattung und eine Abstimmung der einzelnen Führungsinstrumente festlegt. Das Gleiche gilt auch für die Personalführung.

Wir empfehlen daher, die bereits vorhandenen Arbeiten an der Gestaltung eines Führungsmodells voranzutreiben. Die bestehenden Controllinginstrumente der einzelnen Produktgruppen sind zu vergleichen und es ist eine einheitliche Struktur daraus abzuleiten. Die Justizleitung soll der Stabsstelle Ressourcen einen Auftrag erteilen, den diese in Zusammenarbeit mit den Generalsekretariaten umsetzt. Insbesondere im Bereich des Personalcontrollings ist es aus Sicht der Evaluation notwendig, ausgewählte Kennzahlen zur Personalentwicklung für alle Bereiche der Justiz nach einem einheitlichen Verfahren bereitzustellen, damit der Justizleitung konsolidierte Daten zur Verfügung stehen. Insbesondere die Schwierigkeiten bei der Berechnung zuverlässiger Kennzahlen zur Beurteilung der Überzeiten führen uns zu dieser Empfehlung.

Zwischen der Empfehlung 1 und einem allfälligen Entscheid über zusätzliche Ressourcen (Empfehlung 11) und deren Verteilung durch die Justizleitung besteht ein Zusammenhang, da die Zuteilung von Ressourcen durch die Etablierung eines einheitlichen Führungssystems erleichtert wird.

Empfehlung 2: Prüfung der Einführung eines Fallpunktierungssystems zur Ressourcensteuerung

Der Belastungsausgleich zwischen den verschiedenen Produktgruppen ist ein zentrales Thema. Bisher bestehen innerhalb der Produktgruppen verschiedene Systeme der Zuteilung der Ressourcen, welche auf Erfahrungswerten, Gesprächen und der Geschäftslast beruhen. Im Vergleichskanton St. Gallen ist ein Fallpunktierungssystem in Anwendung, um die Ressourcen zu verteilen. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Kantons Luzern wurde ein Verfahren entwickelt, um den Ressourcenbedarf für Kategorien von Fällen zu ermitteln und damit die Ressourcen zu verteilen. Die Systeme sind noch wenig erprobt und eine umfassende Konzeption für alle Bereiche der Justiz ist noch nicht verfügbar. Auch ist der Aufbau eines solchen Systems mit Aufwand verbunden. Dennoch empfehlen wir in diesem Zusammenhang Folgendes:

Wir empfehlen, bestehende Fallpunktierungssysteme in anderen Kantonen (St. Gallen für die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit; Luzern für die Verwaltungsgerichtsbarkeit) auf ihre Übertragbarkeit für den Kanton Bern zu prüfen. Ein solches System hat den Vorteil, dass die Zuteilung der Ressourcen gut nachvollziehbar und steuerbar ist. Für die Justizleitung des Kantons Bern, welche die Ressourcen aller drei Produktgruppen steuern muss, wäre dies ein grosser Vorteil.

Empfehlung 3: Erfahrungsaustausch mit vergleichbaren Kantonen prüfen, insbesondere im Bereich der Staatsanwaltschaft

Der Kantonsvergleich hat gezeigt, dass die Justiz in anderen Kantonen oft mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert ist wie der Kanton Bern. Insbesondere hat sich gezeigt, dass die Herausforderungen des neuen Strafprozessrechtes für die Staatsanwaltschaften stark vergleichbar sind und für alle Staatsanwaltschaften eine Einarbeitungsaufwand nach sich gezogen haben. Ebenso lässt sich auf der Stufe der Controllinginstrumente von den Erfahrungen anderer Kantone profitieren (vgl. auch Empfehlung 2). Wir empfehlen daher Folgendes:

Der Justiz im Allgemeinen und der Staatsanwaltschaft im Besonderen wird empfohlen, gezielt mit einem oder zwei vergleichbar grossen Kantonen Erfahrungsaustauschgruppen zu bilden, die sich über Möglichkeiten der Effizienzsteigerung, der Überwindung von Einführungsproblemen und der Optimierung der administrativen Führung austauschen. Bestehende Plattformen wie zum Beispiel die Schweizerische Staatsanwältekonferenz (SSK, vormals Konferenz der Strafverfolgungsbehörden KSBS) können genutzt werden, um solche Erfahrungsaustauschgruppen zu etablieren.

7.2.2 EMPFEHLUNGEN ZUR REDUKTION DER BELASTUNG

Die Analyse hat gezeigt, dass die Arbeitsbelastung in der Berner Justiz hoch ist, insbesondere bei der Staatsanwaltschaft. Aus Sicht der Evaluation sind Massnahmen zur Senkung der Belastung notwendig. Wir bilden drei Gruppen von Empfehlungen:

- *Empfehlungen 4 bis 7 auf der Ebene der Staatsanwaltschaft:* Diese sollen helfen, innerhalb der Staatsanwaltschaft die Effizienz zu erhöhen.
- *Empfehlungen 8 und 9 auf der Ebene der Produktgruppen und der Justizleitung:* Die Empfehlungen betreffen prozedurale und organisatorische Änderungen, welche sich insbesondere aus dem Kantonsvergleich heraus ergeben haben und den Bereich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit betreffen. Gelingt es, über diese Massnahmen innerhalb der Justiz Personalstellen freizusetzen, so sollen diese primär zur Entlastung im Bereich der Staatsanwaltschaft eingesetzt werden.
- *Empfehlungen 10 bis 12 auf der Ebene der Justizkommission:* Wir glauben nicht, dass die Senkung der Belastung alleine durch die Steigerung der Effizienz erreicht werden kann. Wir werden daher eine Empfehlung an die Politik zur Aufstockung des Personals formulieren.

Empfehlung 4: Veränderung der Anklagevertretung durch die Generalstaatsanwaltschaft

Bisher wurden die Vertretungen von Anklagen vor Obergericht stets durch die Generalstaatsanwaltschaft übernommen. 2012 wurde diese Regelung bereits gelockert. In

den Vergleichskantonen finden solche Anklagevertretungen durch die Leitung der Staatsanwaltschaft zwar auch statt, aber nicht systematisch. Im Sinne einer Entlastung der Generalstaatsanwaltschaft kommen wir zu folgender Empfehlung:

Wir empfehlen, dass die regionalen Staatsanwälte/-innen die Vertretung ihrer Fälle auch vor Obergericht in der Regel selber übernehmen. Damit lässt sich die Generalstaatsanwaltschaft entlasten. Zudem entfällt eine zweite Einarbeitung in die Dossiers, was die Effizienz insgesamt steigern dürfte. Die Generalstaatsanwaltschaft sollte aber die Möglichkeit haben, besondere Fälle (hohe Komplexität oder besondere Brisanz) an sich zu ziehen.

Empfehlung 5: Führungsspanne bei der Staatsanwaltschaft reduzieren

Die Führungsspanne für die leitenden regionalen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ist zu gross. Sie umfasst zwischen 20 und 30 Mitarbeitende. Dieser Mangel wird von allen Beteiligten anerkannt. Wir empfehlen daher folgende Änderung:

Wir empfehlen, die Führungsspanne der leitenden regionalen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu verkleinern und die Führungsverantwortung stärker an Teamleitungen und/oder Stellvertreterinnen und Stellvertreter zu delegieren. Teilweise wird dies bereits praktiziert, zum Beispiel bei den Kanzleimitarbeitenden.

Empfehlung 6: Organisation der Jugendanwaltschaften zentralisieren

Die heutige Struktur der Jugendanwaltschaft ist regional organisiert. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar und weist Vorteile auf, insbesondere was die Nähe zu den lokalen Behörden, aber auch zu den Delinquenten angeht. Im Kanton Luzern ist die Jugendanwaltschaft zentral organisiert. Die Erfahrungen sind gemäss unseren Recherchen gut. Wir kommen daher zu folgender Empfehlung:

Wir empfehlen, eine Zusammenlegung der Jugendanwaltschaften an einer zentralen Stelle zu prüfen, um auf diese Weise eine Effizienzsteigerung zu erzielen (gemeinsamer Standort, erleichterte Stellvertreterregelung), welche der Staatsanwaltschaft als Ganzes zugutekäme. Alternativ lässt sich eine weniger weitgehende Reorganisation empfehlen: Diese würde einen Pool von Jugendanwältinnen oder Jugendanwälten vorsehen, welche in den Regionen nach Bedarf eingesetzt werden könnten. Um Ressourcen sparen zu können, wäre eine solche Lösung aber mit einer Reduktion der Stellen in den Regionen zu verbinden.

Empfehlung 7: Beseitigung der Doppelspurigkeiten im Bereich des Personalwesens durch die Stabsstelle Ressourcen

Aus den Interviews und der Umfrage haben sich Hinweise auf Doppelspurigkeiten im Bereich des Personalwesens ergeben. Die Evaluation ist sich bewusst, dass die Frage, ob und wie weit diese Doppelspurigkeiten bestehen innerhalb der Justiz unterschiedlich beurteilt wird. Klar ist hingegen, dass es eine Reihe von Reglementen im Personalwesen (Personalreglement, Reglement zur Aus- und Weiterbildung) gibt, die bisher noch nicht in einem Prozesshandbuch zusammengefasst sind.

Wir empfehlen daher, die Abläufe im Bereich der Personalführung unter der Leitung der Stabsstelle Ressourcen zu prüfen und die Arbeiten am Prozesshandbuch voranzu-

treiben. Die Stabsstelle soll von ihrer Weisungsbefugnis im Bereich des Personals Gebrauch machen und formale Prozesse wenn notwendig bei sich konzentrieren.

Empfehlung 8: Zusammenfassung der administrativen Aufgaben auf Stufe der Regionalgerichte

Im Kanton Luzern verfügen die regionalen Gerichte der Zivil- und Strafrechtsbarkeit über eine gemeinsame administrative Führung und über einen sogenannten Personalpool, mit dem Belastungen zwischen den Gerichten ausgeglichen werden können. Dieses Modell führt uns zu folgender Empfehlung:

Wir empfehlen, die Einrichtung einer zentralen administrativen Führung bei den Regionalgerichten und den Schlichtungsbehörden zu prüfen. Damit könnte die Führung im Bereich des Personals vereinfacht werden. Dabei bleibt die Unabhängigkeit der Gerichte der 1. Instanz gegenüber der 2. Instanz gewahrt. Durch die Schaffung eines Pools von Mitarbeitenden nach dem Vorbild des Kantons Luzern könnte die Flexibilität gesteigert und die Effizienz allenfalls nochmals erhöht werden. Ein Erfahrungsaustausch mit dem Kanton Luzern kann die Einführung dieses Modells erleichtern und effizient gestalten.

Empfehlung 9: Effizienzsteigerung durch Zusammenlegung der Administration der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Zivil- und Strafrechtsbarkeit

Der Kanton Luzern kennt ein einheitliches Führungssystem für die Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Justizleitung ist sowohl für die inhaltliche als auch für die administrative Führung (Budget, Rechnung, Personal, Informatik usw.) verantwortlich. Ausgehend von diesem Modell empfehlen wir Folgendes:

Die Evaluation empfiehlt, eine Zusammenlegung der Generalsekretariate des Verwaltungsgerichts und des Obergerichts zu prüfen. Damit würde eine zentrale Ressourcestelle für die Gerichte geschaffen und ein einheitliches Controlling liesse sich einfacher realisieren.

Es kann sinnvoll sein, Empfehlung 9 erst nach der Durchführung der Gesamtevaluation der Justiz zu prüfen und dann über ihre Umsetzung zu entscheiden.

Empfehlung 10: Handlungsspielraum im Bereich Personal erhöhen

Die vom Gesetzgeber festgelegten Wahlverfahren stellen gegenwärtig Restriktionen bei der Besetzung des Personals dar. Diese sind in der Praxis aber kaum umstritten und werden an dieser Stelle nicht in Frage gestellt. Bei den übrigen Stellen sind die Vorgaben im Stellenplan massgebend. Bei Vakanzen während des Jahres können die frei werdenden Ressourcen nicht für Stellen anderer Kategorien verwendet werden.

Wir empfehlen, den Handlungsspielraum innerhalb der Produktgruppen zur Verschiebung von Ressourcen zwischen den einzelnen Stellen des Stellenplans zu vergrössern. Dies ist konform mit der Idee der Ressourcenvereinbarung, die theoretisch einen Handlungsspielraum der einzelnen Einheiten in den Produktgruppen postuliert.

Empfehlung 11: Bewilligung von zusätzlichen Stellen durch das Parlament

Die Analysen haben gezeigt, dass Teile der Justiz, insbesondere die Staatsanwaltschaft, stark belastet sind. Einen Teil der Belastung kann die Justiz wohl durch eine Umverteilung von internen Ressourcen und durch die Steigerung der Effizienz auffangen. Ebenso ist eine Reduktion von Leistungen zu prüfen, namentlich bei den Strafbefehlen. Entsprechende Empfehlungen an die Justiz wurden vorne formuliert. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass diese Massnahmen alleine aber nicht ausreichen dürften. Es sind neue Stellen notwendig, um die Belastung im Bereich der Staatsanwaltschaft zu senken. Wir empfehlen daher Folgendes:

Die Evaluation empfiehlt, als Sofortmassnahme die von der Justizleitung genehmigten 3,3 Stellen sowie die von der Staatsanwaltschaft bei der Justizleitung beantragten 6,25 Stellen zu bewilligen. Damit würden von den 24 von der Staatsanwaltschaft geforderten Stellen 9,55 bewilligt. Der übrige Bedarf wäre durch interne Umverteilung, durch Effizienzsteigerungen und durch gezielte Reduktion der Leistungen aufzufangen. Die zusätzlichen Stellen sollten vor der Gesamtevaluation bewilligt und besetzt werden. Im Rahmen der Gesamtevaluation könnten die Effekte der neuen Stellen und die Wirkungen umgesetzter Effizienzsteigerungen überprüft werden.

7.2.3 UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN

Die Empfehlungen 1 bis 3 sowie 5 und 7 können durch die betroffenen Stellen der Justiz respektive durch die Justizleitung in eigener Kompetenz umgesetzt werden. Die Empfehlungen 4 und 6 sowie die Empfehlungen 9 bis 11 bedingen eine enge Zusammenarbeit zwischen der Justizleitung und der Justizkommission, da ihre Umsetzung nach Einschätzung der Evaluation eine Anpassung des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG) notwendig macht.

ANHANG

A I LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN

DA I: Phase I

Name	Vorname	Funktion	Behörde
Arioli	Kathrin	Generalsekretärin	Obergericht
Bloesch	Jürg	Generalsekretär	Verwaltungsgericht
Fels	Michel-André	Stv. Generalstaatsanwalt	Generalstaatsanwaltschaft
Kohler	Frédéric	Leiter	Stabsstelle Ressourcen
Martino	Antonietta	Leiterin HR	Stabsstelle Ressourcen
Nadal	Susana	Leiterin HR	Generalstaatsanwaltschaft
Peier	Daniel	Gerichtsinspektor	Obergericht
Rüfenacht	Michael	Stv. Generalsekretär	Verwaltungsgericht

DA 2: Phase 2

Name	Vorname	Funktion	Behörde
Bühler	Hans-Ueli	Gerichtspräsident	Kantonales Zwangsmassnahmengericht
Grädel	Rolf	Generalstaatsanwalt	Generalstaatsanwaltschaft
Gribi	Delphine	Leiterin juristisches Sekretariat	Steuerrekurskommission
Hiltpold	Thomas	Vorsitzender der Geschäftsleitung	Regionalgericht Oberland
Kästli	Peter	Präsident	Steuerrekurskommission
Leibundgut	Remo	Leitender Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau
Liechti	Simon	Stellvertreter Amtsvorsteher	Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht, JGK
Miesch	Christoph	Generalsekretär	JGK
Möckli	Michel	Juge en chef	Regionalgericht Berner Jura-Seeland
Müller	Thomas	Verwaltungsgerichtspräsident	Verwaltungsgericht
Nanzer	Raphaëla	Stv. Präsidentin	Steuerrekurskommission
Peier	Daniel	Gerichtsinspektor	Obergericht
Rolli	Bernhard	Abteilungspräsident CAF	Verwaltungsgericht
Schär	Christine	Vorsitzende der Geschäfts- leitung	Regionalgericht Bern-Mittelland
Schmutz	Markus	Stv. Generalstaatsanwalt	Generalstaatsanwaltschaft
Schnell	Beat	Leitender Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft für Wirt- schaftsdelikte
Schürch	Hans-Peter	Leitender Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft Oberland
Stoller	Matthias	Leitender Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben
Stucki	Stephan	Obergerichtspräsident	Obergericht
Thoma	Peter	Leitender Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland
Urech	Peter	Vorsitzender der Geschäftsleitung	Regionalgericht Emmental-Oberaargau
von Samson	Caroline	Geschäftsleiterin	Schlichtungsbehörde Oberland
Wenger	Hermann	Leitender Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland
Widmer	Claudia	Leitende Jugendanwältin	Jugendanwaltschaft
Zinglé	Jürg	Geschäftsleitender Gerichts- präsident	Kantonales Zwangsmassnahmengericht
Zwahlen	Hans	Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung	Regionalgericht Bern-Mittelland

DA 3: Interviewte Personen der Kantone St. Gallen und Luzern

Name	Vorname	Funktion	Behörde
Balmelli-Mühlematter	Michael	Generalsekretär	Kantonsgericht SG
Burri	Daniel	Oberstaatsanwalt	Staatsanwaltschaft LU
Emmenegger	Guido	Leiter Zentrale Dienste	Staatsanwaltschaft LU
Eugster	Beda	Präsident	Verwaltungsgericht SG
Hansjakob	Thomas	Erster Staatsanwalt	Staatsanwaltschaft SG
Meier	Karl	Präsident	Gruppe erstinstanzliche Gerichte und Bezirksgericht Hochdorf LU
Müller	Patrick M.	Mitglied der Geschäftsleitung	Kantonsgericht LU
Uffer-Tobler	Beatrice	Präsidentin	Kantonsgericht SG

A2 DETAILANGABEN ZU DEN VOLLZEITSTELLEN

DA 4: Justizbehörden Kanton Bern: Ist-Vollzeitstellen pro Organisationseinheit (2011–2013): Zivil- und Strafgerichtsbarkeit

		2011	2012	2013
Zivil- und Strafgerichtsbarkeit Total	Richter/-innen	102,6	101,5	100,2
	Gerichtsschreiber/-innen	87,9	91,9	93,7
	Übriges Personal	149,7	144,5	142,6
Obergericht	Richter/-innen	21,0	21,0	21,0
	Gerichtsschreiber/-innen	26,3	27,6	31,7
	Übriges Personal	24,4	25,0	24,6
Wirtschaftsstrafgericht	Richter/-innen	2,0	2,0	2,0
	Gerichtsschreiber/-innen	2,6	2,6	2,6
	Übriges Personal	1,0	0,6	1,0
Kantonales Zwangsmassnahmengericht	Richter/-innen	3,0	3,0	3,0
	Gerichtsschreiber/-innen	0,0	0,0	0,0
	Übriges Personal	3,6	3,6	3,4
Jugendgericht	Richter/-innen	1,7	1,7	1,7
	Gerichtsschreiber/-innen	1,6	1,7	1,7
	Übriges Personal	2,4	2,4	1,8
Regionalgericht Berner Jura-Seeland	Richter/-innen	17,8	17,8	17,8
	Gerichtsschreiber/-innen	12,7	14,3	13,4
	Übriges Personal	31,8	30,1	31,8
Regionalgericht Emmental-Oberaargau	Richter/-innen	10,5	10,5	8,7
	Gerichtsschreiber/-innen	6,3	6,7	7,0
	Übriges Personal	16,5	14,7	15,4
Regionalgericht Bern-Mittelland	Richter/-innen	22,2	21,2	21,0
	Gerichtsschreiber/-innen	16,9	18,7	16,5
	Übriges Personal	38,7	37,3	33,3
Regionalgericht Oberland	Richter/-innen	10,9	10,8	10,5
	Gerichtsschreiber/-innen	8,0	7,4	7,9
	Übriges Personal	17,4	14,6	15,4
Schlichtungsbehörde Berner Jura-Seeland	Richter/-innen	3,0	3,0	3,2
	Gerichtsschreiber/-innen	3,0	2,4	3,1
	Übriges Personal	3,1	3,0	4,0
Schlichtungsbehörde Emmental-Oberaargau	Richter/-innen	2,5	2,5	2,3
	Gerichtsschreiber/-innen	2,5	2,5	2,1
	Übriges Personal	2,1	2,1	2,1
Schlichtungsbehörde Bern-Mittelland	Richter/-innen	5,0	5,0	5,0
	Gerichtsschreiber/-innen	5,0	5,0	5,0
	Übriges Personal	5,7	8,1	6,9
Schlichtungsbehörde Oberland	Richter/-innen	3,0	3,0	2,7
	Gerichtsschreiber/-innen	3,0	3,0	2,7
	Übriges Personal	3,0	3,0	2,9

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“; plausibilisiert und korrigiert durch die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit.

Bemerkung: „Übriges Personal“ ohne Praktikanten/-innen, Lernende und Reinigungspersonal.

DA 5: Justizbehörden Kanton Bern: Ist-Vollzeitstellen pro Organisationseinheit
(2011–2013): Staatsanwaltschaft

		2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft Total	Staatsanwälte/-innen	83,7	86,3	86,4
	Juristisches Sekretariat	7,3	8,5	8,3
	Assistenten/-innen	58,3	58,9	57,6
	Übriges Personal	82,8	86	93,5
Generalstaatsanwalt- schaft	Staatsanwälte/-innen	5,0	5,0	5,0
	Juristisches Sekretariat	1,0	1,5	1,5
	Assistenten/-innen	0,0	0,0	0,0
	Übriges Personal	7,7	6,1	7,0
Kantonale Jugend- anwaltschaft	Staatsanwälte/-innen	11,5	11,4	11,4
	Juristisches Sekretariat	0,0	0,0	0,0
	Assistenten/-innen	11,2	9,2	8,6
	Übriges Personal	22	22,0	24,4
Kantonale Staatsanwalt- schaft für Wirtschafts- delikte	Staatsanwälte/-innen	5,0	5,0	5,0
	Juristisches Sekretariat	1,0	1,5	1,5
	Assistenten/-innen	5,5	6,6	6,8
	Übriges Personal	1,8	1,8	1,8
Kantonale Staatsanwalt- schaft für besondere Aufgaben	Staatsanwälte/-innen	6,0	6,9	6,9
	Juristisches Sekretariat	0,5	0,5	0,5
	Assistenten/-innen	4,8	5,5	5,3
	Übriges Personal	2,0	3,0	2,0
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	Staatsanwälte/-innen	13,0	13,9	13,9
	Juristisches Sekretariat	1,0	1,0	0,8
	Assistenten/-innen	9,2	9,2	9,3
	Übriges Personal	13,3	15,0	17,9
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	Staatsanwälte/-innen	6,5	6,5	6,5
	Juristisches Sekretariat	1,0	1,0	1,0
	Assistenten/-innen	5,3	6,3	5,3
	Übriges Personal	6,1	6,1	7,1
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	Staatsanwälte/-innen	25,2	25,7	25,7
	Juristisches Sekretariat	1,0	1,0	1,0
	Assistenten/-innen	16,5	16,3	16,5
	Übriges Personal	22,3	24,3	25,8
Staatsanwaltschaft Oberland	Staatsanwälte/-innen	7,5	8,0	8,0
	Juristisches Sekretariat	1,0	1,0	1,0
	Assistenten/-innen	5,8	5,8	5,8
	Übriges Personal	7,6	7,8	7,6

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“; plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft.

Bemerkungen: „Übriges Personal“ ohne Praktikanten/-innen, Lernende und Reinigungspersonal; „Juristi-
sches Sekretariat“ inkl. Revisoren.

DA 6: Justizbehörden Kanton Bern: Ist-Vollzeitstellen pro Organisationseinheit
(2011–2013): Verwaltungsgerichtsbarkeit

		2011	2012	2013
Verwaltungsgerichtsbarkeit Total	Richter/-innen	20,2	20,3	20,5
	Gerichtsschreiber/-innen	41,7	41,8	42,2
	Übriges Personal	12,3	12,8	13,0
Verwaltungsgericht	Richter/-innen	18,2	18,3	18,5
	Gerichtsschreiber/-innen	34,3	34,6	35,0
	Übriges Personal	9,5	9,0	9,3
Verwaltungsrechtliche Abteilung	Richter/-innen	7,0	7,1	7,3
	Gerichtsschreiber/-innen	12,6	13,3	13,5
	Übriges Personal	2,5	2,5	2,5
Sozialversicherungs- rechtliche Abteilung	Richter/-innen	9,3	9,3	9,3
	Gerichtsschreiber/-innen	16,8	16,6	16,6
	Übriges Personal	3,7	3,2	3,4
Abteilung für französischsprachige Geschäfte	Richter/-innen	1,9	1,9	1,9
	Gerichtsschreiber/-innen	4,9	4,9	4,9
	Übriges Personal	0,9	0,9	0,9
Steuerrekurskommission	Richter/-innen	2,0	2,0	2,0
	Gerichtsschreiber/-innen	6,4	6,0	6,2
	Übriges Personal	3,6	4,6	4,5
Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern/-innen	Richter/-innen	0,0	0,0	0,0
	Gerichtsschreiber/-innen	1,0	1,0	1,0
	Übriges Personal	0,0	0,0	0,0

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“; plausibilisiert und korrigiert durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit.
Bemerkungen: „Übriges Personal“ ohne Praktikanten/-innen, Lernende und Reinigungspersonal; das Personal der Enteignungsschätzungskommission (ESchK) sowie die Bodenverbesserungskommission (BVK) wird ausschliesslich mit Pauschalen vergütet.

A 3 STELLENVERSCHIEBUNG UND STELLENBEGEHREN DER STAATSANWALTSCHAFT

DA 7: Staatsanwaltschaft: geschaffene und abgetretene Vollzeitstellen im Zeitraum zwischen 2011 und 2013

Anzahl Stellen	Art der Stelle	Befristet/ unbefristet	Geschaffen/abgetreten	Zeitpunkt
3	Nicht-juristische Stelle	Befristet	Geschaffen	Mai 2011
3,5	Nicht-juristische Stelle	Befristet	Geschaffen	September 2011
1	Nicht-juristische Stelle	Befristet	Abgetreten durch Regionalgericht Bern-Mittelland	Januar 2012
1	Richterstelle	Unbefristet	Abgetreten durch Regionalgericht Bern-Mittelland	November 2012
6,75	Nicht-juristische Stelle	Unbefristet	Abgetreten durch Zivil- und Strafgerichtsbarkeit*	Januar 2013
1	Richterstelle	Unbefristet	Abgetreten durch Regionalgericht Bern-Mittelland	Januar 2013
6,4	Nicht-juristische Stelle	Unbefristet	Geschaffen	Januar 2013
1	Nicht-juristische Stelle	Befristet	Geschaffen	Januar 2013
1	Nicht-juristische Stelle	Befristet	Abgetreten von der Justizleitung (Vakanz bei Stabsstelle)	Januar 2013
1	Assistenzstelle	Befristet	Geschaffen	Februar 2013
0,5	Staatsanwaltsstelle	Befristet	Geschaffen	Februar 2013
1	Richterstelle	Unbefristet	Abgetreten durch Zivil- und Strafgerichtsbarkeit	2014

Quelle: Chronologie der Staatsanwaltschaft zu den Verhandlungen zur Stellendotation.

Legende: * Abgetreten wurde nur 1 Vollzeitstelle; die restlichen 5,75 Vollzeitstellen wurden erst im Januar 2014 abgebaut.

DA 8: Stellenbegehren der Staatsanwaltschaft

Organisationseinheit	Anzahl Stellen	Funktion	Begründung
Generalstaatsanwaltschaft	1	Jur. Sekretariat	Entlastung der obersten Führung vom Kerngeschäft zu Gunsten der Führungstätigkeit
	0,7	Mitarbeiter/-in HR	Zu knapp dotiert für die zentrale Bewirtschaftung von demnächst 320 Mitarbeitenden
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	2	Sachbearbeitung	Um strategisches Ziel von lediglich 10'000 pendingen Strafbefehlen zu erreichen
	0,5	Wiss. Mitarbeiter/-in	Es fehlt eine französischsprachige Person für juristische Abklärungen zu Gunsten der Abteilung und für die Nachwuchsförderung.
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	1	Staatsanwältin/Staatsanwalt	Infolge Einführung eines Staatsanwaltschaftsteams, welches für die Untersuchung und Anklage im anspruchsvollen Spezialgebiet des Medizinalstrafrechts gesamtkantonal zuständig ist.
	0,75	Assistenz	
	0,85	Kanzlei	
	2	Sachbearbeitung	Um strategisches Ziel von lediglich 10'000 pendingen Strafbefehlen zu erreichen
	1	Wiss. Mitarbeiter/-in	Es fehlt eine Person für juristische Abklärungen zu Gunsten der Abteilung und für die Nachwuchsförderung.
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	0,5	Staatsanwältin/Staatsanwalt	Um strategisches Ziel von lediglich 10'000 pendingen Strafbefehlen zu erreichen
	1	Sachbearbeitung	Um strategisches Ziel von lediglich 10'000 pendingen Strafbefehlen zu erreichen
Staatsanwaltschaft Oberland	1	Sachbearbeitung	Um strategisches Ziel von lediglich 10'000 pendingen Strafbefehlen zu erreichen
Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte	0,5	Staatsanwältin/Staatsanwalt	Aufgrund komplexer und aufwändiger Vermögensabschöpfung
	0,5	Kanzlei	
	0,5	Spezialist/-in Revisorat	Als Massnahme gegen den grossen Rückstand bei Finanzanalysen und für den notwendigen Einbezug des/der Finanzspezialisten/-in in die Untersuchungshandlungen
	1	Wiss. Mitarbeiter/-in	Es fehlt eine Person für juristische Abklärungen zu Gunsten der Abteilung und für die Nachwuchsförderung.
Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben	0,5	Wiss. Mitarbeiter/-in	Es fehlt eine Person für juristische Abklärungen zu Gunsten der Abteilung und für die Nachwuchsförderung.

Quelle: Ausführungen des stv. Generalstaatsanwalts Fels.

Bemerkung: Stellenbegehren ohne die von der Justizleitung unter Vorbehalt der Budgetgenehmigung des Grossen Rates bereits genehmigten 3,3 Stellen und die bis zum Ergebnis der Personalevaluation sistierten 6,25 Stellen.

A 4 DETAILANGABEN ZU DEN GESAMTÜBERZEITEN NACH INSTITUTIONEN

DA 9: Zivil- und Straferichtsbarkeit: Veränderung der Gesamtüberzeit in Prozent des Bestands 2011 (nur Richter/-innen)

	2011	2012	2013
Schlichtungsbehörden Bern-Mittelland	1'513	+41% (621)	+89% (1'347)
Kant. Wirtschaftsstrafgericht	550	+28% (152)	+68% (373)
Schlichtungsbehörden Berner Jura-Seeland	978	+10% (94)	+20% (200)
Obergericht	10'627	+2% (171)	+15% (1'632)
Total Richter/-innen ZSG	36'368	+7% (2'442)	+10% (3'479)
Kant. Jugendgericht	755	+8% (57)	+10% (72)
Schlichtungsbehörden Oberland	336	-13% (-43)	+5% (18)
Regionalgericht Oberland	4'266	+6% (240)	+3% (129)
Schlichtungsbehörden Emmental-Oberaargau	272	+24% (64)	+2% (5)
Regionalgericht Bern-Mittelland	6'632	-2% (-155)	+1% (85)
Regionalgericht Berner Jura-Seeland	6'925	+9% (636)	-1% (-36)
Regionalgericht Emmental-Oberaargau	3'355	+17% (579)	-9% (-305)
Kant. Zwangsmassnahmengericht	159	+16% (25)	-25% (-40)

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“; plausibilisiert und korrigiert durch die Zivil- und Straferichtsbarkeit.

Bemerkung: In Klammern ist der absolute Anstieg ausgegeben.

DA 10: Staatsanwaltschaft: Veränderung der Gesamtüberzeit in Prozent des Bestands 2011 (nur Staatsanwältinnen/Staatsanwälte)

	2011	2012	2013
Staatsanwaltschaft Emmental-Oberaargau	1'497	+18% (263)	+66% (994)
Generalstaatsanwaltschaft	2'224	+39% (877)	+60% (1'326)
Jugendanwaltschaft Emmental-Oberaargau	130	+44% (57)	+40% (52)
Staatsanwaltschaft Bern-Mittelland	6'181	+27% (1'663)	+38% (2'374)
Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben	1'394	-3% (-41)	+28% (391)
Total Staatsanwältinnen/Staatsanwälte	27'617	+12% (3'383)	+23% (6'384)
Staatsanwaltschaft Oberland	3'408	+8% (273)	+19% (645)
Jugendanwaltschaft Berner Jura-Seeland	531	0% (-2)	+14% (76)
Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte	2'549	-5% (-140)	+13% (343)
Staatsanwaltschaft Berner Jura-Seeland	5'842	+11% (642)	+10% (557)
Jugendanwaltschaft Oberland	1'372	+3% (38)	+4% (59)
Jugendanwaltschaft Bern-Mittelland	2'487	-10% (-248)	-17% (-434)

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“; plausibilisiert und korrigiert durch die Staatsanwaltschaft.

Bemerkung: In Klammern ist der absolute Anstieg ausgegeben.

DA 11: Verwaltungsgerichtsbarkeit: Veränderung der Gesamtüberzeit in Prozent des Bestands 2011 (nur Richter/-innen)

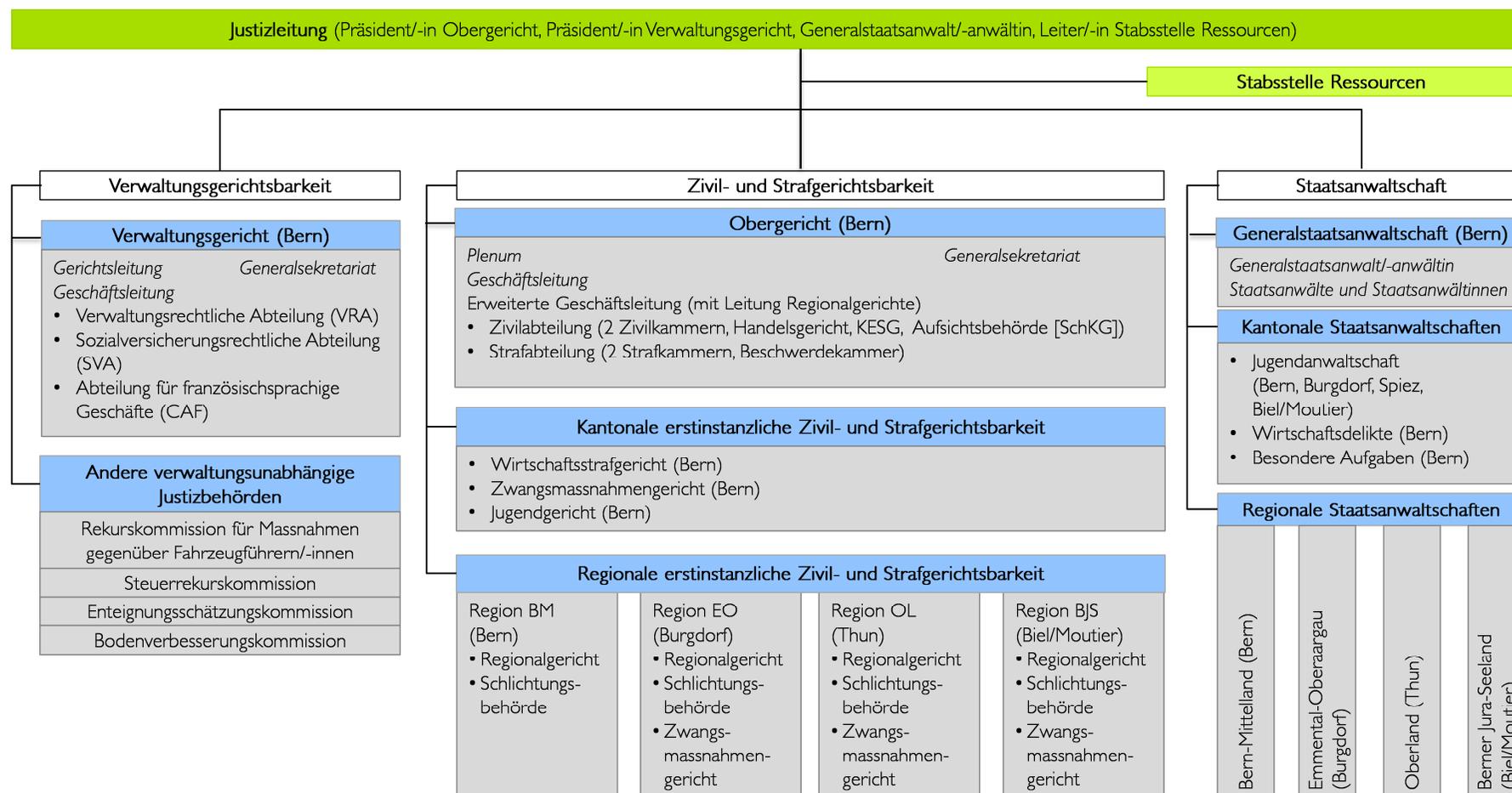
	2011	2012	2013
Abt. für französischsprachige Geschäfte	2'008	+18% (371)	+33% (664)
Sozialversicherungsrechtliche Abt.	3'327	+10% (346)	+17% (567)
Verwaltungsgericht	10'130	+4% (435)	+11% (1'125)
Total Richter/-innen VGer	10'556	+4% (425)	+11% (1'165)
Steuerrekurskommission	427	-2% (-11)	+9% (40)
Verwaltungsrechtliche Abt.	4'795	-6% (-281)	-2% (-106)

Quelle: Zeiterfassungssystem „Time“; plausibilisiert und korrigiert durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Bemerkung: In Klammern ist der absolute Anstieg ausgegeben.

A5 ORGANIGRAMME DER JUSTIZ DER KANTONE BERN, LUZERN UND ST. GALLEN

Organisation Justizbehörden Kanton Bern



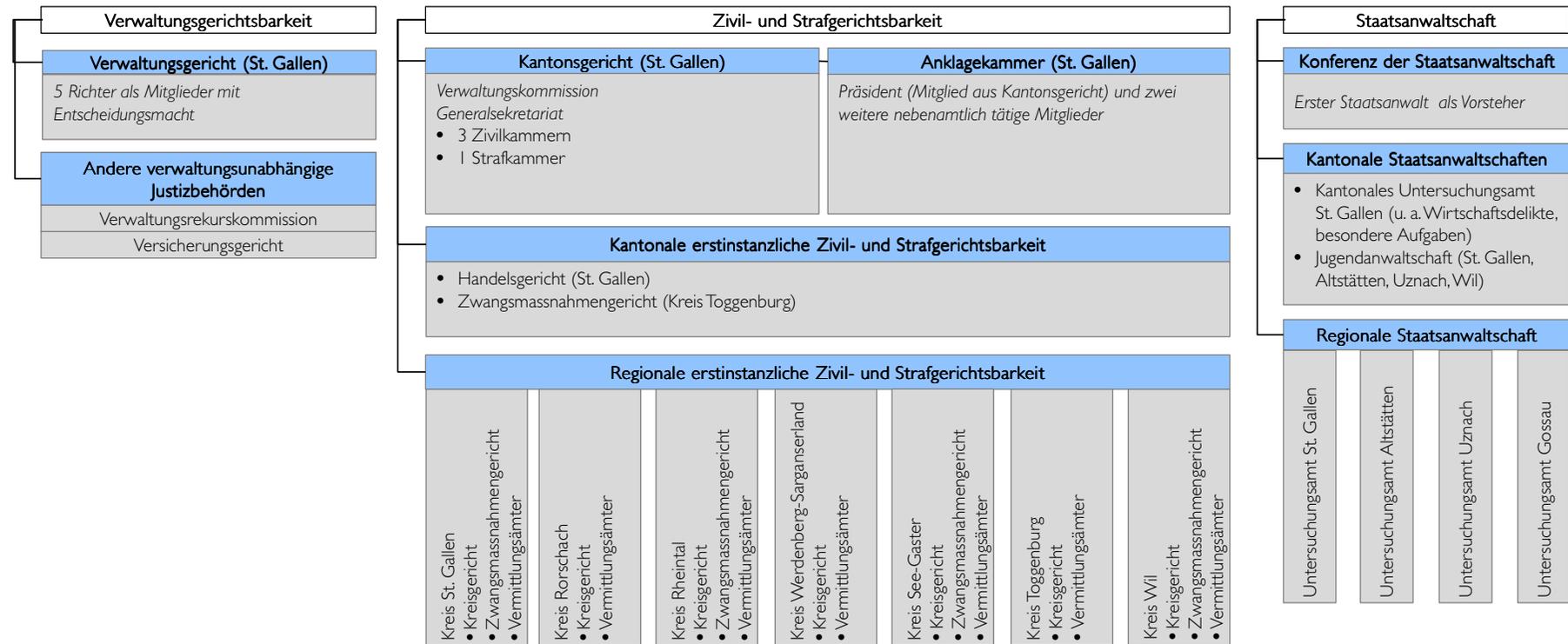
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetseite der Justizbehörden des Kantons Bern.

Organigramm Justizbehörden Kanton Luzern



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetseiten der Justizbehörden des Kantons Luzern.

Organigramm Justizbehörden Kanton St. Gallen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetseiten der Justizbehörden des Kantons St. Gallen.