



Justizverfassung und Massnahmen aus der Evaluation Justizreform II

Verfassung des Kantons Bern (Änderung)

**Gesetz über die Organisation der Gerichts-
behörden und der Staatsanwaltschaft (Än-
derung)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	2
2. Ausgangslage.....	3
1. Justizreform II vom 11. Juni 2009.....	3
2. Entwicklungen seit der Justizreform //	4
2.1 Klärung der Zuständigkeiten für die Justizverwaltung und Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Staatsgewalten	4
2.2 Evaluation der Justizreform //.....	5
3. Vorgehen und Projektorganisation	7
4. Rechtliche Rahmenbedingungen der institutionellen Stellung der Justiz	7
4.1 Verfassung.....	7
3. Grundzüge der Neuregelung	10
A. Justizverfassung	10
1. Ziele	10
2. Änderung der Kantonsverfassung	11
3. Änderung der Ausführungsgesetzgebung	12
3.1 GSOG	12
3.2 GRG und FLG.....	13
B. Massnahmen aus der Evaluation Justizreform II	14
1. Ziele	14
2. GSOG	14
3. EG ZSJ, PG und KAG	15
4. Erlassform	15
5. Erläuterungen zu den Artikeln.....	18
5.1 Änderung der Kantonsverfassung (KV)	18
5.2 Änderung des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)	23
5.3 Änderung des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG)	35
5.4 Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)	38
5.5 Änderung des kantonalen Personalgesetzes (PG).....	35
5.6 Änderung des kantonalen Anwaltsgesetzes (KAG)	36
5.7 Änderung des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ)	36
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7. Finanzielle Auswirkungen	38
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	39
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	39
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	39
11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.....	39
11.1 Übersicht.....	39
11.2 Gesamtbeurteilung.....	39
11.3 [Einzelfragen]	39
11.4 Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden	39
11.5 Inkrafttreten.....	39
12. Antrag / Anträge	40

Vortrag des Regierungsrates zur Änderung der Verfassung des Kantons Bern sowie zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)

1. Zusammenfassung

Die Vorlage beinhaltet zwei Geschäfte – die *Massnahmen aus der Evaluation der Justizreform II* einerseits und andererseits der mit *Justizverfassung* bezeichneten Nachführung der Kantonsverfassung sowie der dazugehörigen Ausführungsgesetzgebung. Die Geschäfte haben unterschiedliche Entstehungsgeschichten und verfolgen unterschiedliche Ziele, gehen jedoch beide auf die Justizreform II zurück:

Auf den 1. Januar 2011 ist das neue gesamtschweizerisch einheitliche Zivil-, Straf- und Jugendstrafprozessrecht in Kraft getreten. Der Kanton Bern nahm dies zum Anlass, die Organisation seiner Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden zu optimieren und teilweise umfassend neu zu regeln (Justizreform II). Nebst anderen Reformzielen¹ bezweckte die Reform die Verwirklichung und Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft: Im Vortrag des Regierungsrates vom 17. Dezember 2008 zur gesetzgeberischen Umsetzung der Justizreform II² stellte der Regierungsrat in Aussicht, dass er fünf Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzgebung evaluieren werde, ob die Hauptziele der Justizreform II erreicht worden seien und wo allenfalls Handlungsbedarf bestehe. Die mit der Evaluation betrauten Ecoplan und Wenger Plattner kommen in ihrem Schlussbericht vom 24. Mai 2016³ zum Ergebnis, dass die Umsetzung der Justizreform grundsätzlich erfolgreich verlaufen ist und deren Hauptziele mehrheitlich erreicht worden sind. Neben den Errungenschaften wurden aber auch gewisse Schwachstellen identifiziert und aufgezeigt, wo allenfalls Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Gestützt auf diese Erkenntnisse wird das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)⁴ in einzelnen Punkten angepasst und die Organisation der Justizbehörden sowie die Arbeitsabläufe innerhalb der Justiz punktuell optimiert. Damit verbunden sind auch indirekte Änderungen des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung vom 11. Juni 2009 (EG ZSJ)⁵, des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG)⁶ sowie des kantonalen Anwaltsgesetzes vom 28. März 2006 (KAG)⁷. Vorgesehen ist insbesondere die organisatorische Eingliederung der kantonalen Strafgerichte in das Regionalgericht Bern-Mittelland und die Ausdehnung der Zuständigkeit des Zwangsmassnahmengerichts auf alle Zwangsmassnahmen im Kanton. Die Laufbahnmöglichkeiten von erstinstanzlichen Richterinnen und Richter werden verbessert und die sie betreffenden Aushilfsregelungen flexibilisiert. Zur Entlastung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte können neu Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte mit einem beschränkten Pflichtenheft und dementsprechend tieferem Gehalt eingesetzt werden. Im Personalgesetz wird neu ausdrücklich geregelt, welche Behörde zuständig ist für die Beurteilung von Staatshaftungsfällen der Justiz. Im Anwaltsgesetz wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen für die Entschädigung des Anwalts der ersten Stunde nach Art. 158 Abs. 1 der Schweizerischen Strafpro-

¹ Vortrag Justizreform, S. dazu, S. 9.

² Vortrag des Regierungsrates zur Gesetzgeberischen Umsetzung der Justizreform (Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG]; Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung [EG ZSJ]), in Tagblatt des Grossen Rates 2009, Beilage 17 (nachfolgend: Vortrag Justizreform)

³ Evaluationsbericht Ecoplan & Wenger Plattner vom 27.5. 2016 (nachfolgend: Evaluationsbericht)

⁴ BSG 161.1

⁵ BSG 271.1

⁶ BSG 153.01

⁷ BSG 168.11

zessordnung (Strafprozessordnung, StPO)⁸. Weitere Massnahmen sind insbesondere die personelle Trennung zwischen der Funktion der leitenden Jugendanwältin bzw. des leitenden Jugendanwalts und der Dienststellenleiterin bzw. des Dienststellenleiters sowie die einzelrichterliche Zuständigkeit für Nichteintretensentscheide der Enteignungsschätzungskommission.

Die seit der Justizreform im Bereich der Selbständigkeit der Justiz gemachten Erfahrungen wiesen auf gewissen Handlungsbedarf hin. Im Zusammenhang mit einem Kreditgeschäft der Justizleitung hat sich zum einen gezeigt, dass die Stellung der Regierung einerseits und diejenige der Justizleitung andererseits im bernischen Recht hinsichtlich der Normstufe (Verfassung und Gesetz) nicht kongruent geregelt sind. Zum anderen hat sich eine systematische Überprüfung der Rechtsordnung unter dem Aspekt der institutionellen Stellung der Justiz und der damit verbundenen Rechte und Pflichten (insb. Ausgabenbefugnisse und Antragsrechte im Grossen Rat) als notwendig und angezeigt erwiesen. Die daraufhin an die Hand genommenen Arbeiten münden nun in Änderungen einzelner Bestimmungen der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV)⁹ und des ausführenden Gesetzesrechts. Die Teilrevision der Kantonsverfassung wird schliesslich zum Anlass genommen, die Legalabkürzung „KV“ einzuführen. Geändert wird das GSOG mit einzelnen indirekten Anpassungen des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG)¹⁰ und des Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)¹¹. Die Änderungen in der Kantonsverfassung sind als Nachführung des auf Gesetzesstufe bereits seit der Justizreform II geltenden Rechts zu verstehen: Neu in die Kantonsverfassung aufgenommen werden die Justizleitung als gemeinsames Organ der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft, in Anlehnung an die für die Regierung geltenden Verfassungsbestimmungen die Stellung der Justizleitung im Grossen Rat sowie deren Finanzbefugnisse, die Staatsanwaltschaft als Teil der bernischen Justiz, der Grundsatz der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft sowie der Grundsatz der Selbstverwaltung der Justiz. Das GSOG erfährt zum einen durch die Nachführung der Kantonsverfassung gewisse Änderungen und wird gleichzeitig in den folgenden Bereichen ergänzt: Das Zusammenwirken und der Geschäftsverkehr zwischen den drei Staatsgewalten, die Kreditanträge der Justiz sowie die Präzisierung des Vertretungsrechts der Justizleitung im Grossen Rat. Ausserdem soll die heute im GRG vorgesehene Möglichkeit, Postulate – anders als Motionen – direkt an die Justizleitung zuzuweisen, gestrichen werden. So sollen neu die verschiedenen Arten von Vorstössen mit verbindlichem Charakter dem Regierungsrat zur Beantwortung zugewiesen werden. Die Möglichkeit, eine Finanzmotion, eine Interpellation oder eine Anfrage an die Justizleitung zu richten, bleibt bestehen. Die Ausweitung der eigenständigen Finanzbefugnisse der Justiz bedingt sodann eine Anpassung des FLG.

2. Ausgangslage

1. Justizreform II vom 11. Juni 2009

Im Rahmen der per 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Justizreform nahm der Kanton Bern das gesamtschweizerisch vereinheitlichte Zivil-, Straf- und Jugendstrafprozessrecht zum Anlass, die Organisation seiner Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft zu verbessern. Gegenstand der Reform bildete namentlich die Reduktion der 13 erstinstanzlichen Gerichtskreise auf vier Gerichtsregionen. Sämtliche Gerichtsbehörden verfügen neu über eine Geschäftsleitung mit klar definierten Aufgaben und Kompetenzen. Weiter beinhaltete die Reform die Einführung des Staatsanwaltsmodells, von Grundsätzen und Instrumenten der Neuen Verwaltungsführung (NEF) für die Steuerung und Führung der Gerichtsbehörden sowie die Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden durch den Grundsatz der Selbstverwaltung und durch ein autonomes Budgetantragsrecht. Als Leitungs- und Koordinationsgremium wurde eine Justizlei-

⁸ SR 312.0

⁹ BSG 101.1

¹⁰ BSG 151.21

¹¹ BSG 620.0

tung, bestehend aus den Präsidenten oder Präsidentinnen des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie aus dem Generalstaatsanwalt bzw. der Generalstaatsanwältin, eingesetzt. Das GSOG verankert seither neu den Grundsatz der *Selbstverwaltung* und gesteht den Justizbehörden (Gerichte und Staatsanwaltschaft) ein autonomes *Budgetantragsrecht* zu (Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan). Im Umfang ihrer Selbstverwaltungskompetenzen wurden die Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaft aus der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) ausgegliedert und verselbständigt. Die Justiz erstellt ein Gesamtbudget (Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan) sowie den Geschäftsbericht und den Tätigkeitsbericht für die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft und vertritt diese Geschäfte selbstständig vor dem Grossen Rat. Sie verwaltet sich selbst. Diese institutionelle Unabhängigkeit bedingt Strukturen, welche die Zusammenarbeit der Justizbehörden untereinander sowie eine sachgerechte Zuweisung der zur Verfügung stehenden Ressourcen ermöglichen und zudem die Vertretung der Anliegen der Justiz gegenüber dem Grossen Rat und der Regierung gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden eine Justizleitung als gemeinsames Führungs- und Koordinationsorgan von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft eingesetzt und ein neues Steuerungsmodell sowie wirkungs- und effizienzorientierte Organisations- und Führungsstrukturen für die Justizbehörden eingeführt. Soweit die Justiz im administrativen Bereich Aufgaben nicht selber wahrnimmt, bleibt die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den Gerichtsbehörden bestehen.¹²

2. Entwicklungen seit der Justizreform II

2.1 Klärung der Zuständigkeiten für die Justizverwaltung und Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Staatsgewalten

Als Folge der Justizreform II hat die Justizleitung zunehmend Verwaltungsaufgaben von den bis dahin dafür zuständigen Fachämtern der Direktionen der kantonalen Verwaltung übernommen. Dies insbesondere in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Fachapplikationen und das Servicemanagement, nicht aber bei der ICT-Grundversorgung. Das Personalwesen nehmen die Verwaltungsorgane der Justiz in enger Zusammenarbeit mit dem kantonalen Personalamt wahr. Koordinierende Aufgaben im Schnittstellenbereich zwischen gesamtstaatlichen Prozessen und dem selbstverwalteten Bereich übernimmt die Stabsstelle der Justizleitung.¹³

Die neuen Regelungen zur institutionell-organisatorischen Unabhängigkeit der Justizbehörden sowie zu deren (zunehmenden) Selbstverwaltungskompetenzen förderten verschiedene Fragen hinsichtlich der richtigen Positionierung der Justiz in die gesamtstaatlichen Entscheidungsprozesse des Kantons zu Tage und verlangten nach einer Klärung und Optimierung der Zusammenarbeit von Justiz, Regierung (bzw. Verwaltung), Staatskanzlei und Grosse Rat (Parlamentsdienste). Die Auswirkungen auf das kantonale Gesamtgefüge werden dabei von den Staatsgewalten nicht durchwegs gleich beurteilt. Im Interesse einer guten Zusammenarbeit zwischen Justiz und Regierungsrat bzw. Grosse Rat sind deshalb in den letzten Jahren auf institutioneller Ebene und ohne Anpassung der bestehenden Rechtsgrundlagen Verbesserungen etabliert worden:

- Zur besseren Zusammenarbeit zwischen Justizleitung und Verwaltung (Informationsfluss, Schnittstellen, Einbezug bei gesamtstaatlichen Prozessen und Projekten) wird die Justizleitung (Stabsstelle für Ressourcen) seit 2012 einerseits punktuell in ausgewählte Geschäfte der Generalsekretärenkonferenz (GSK) einbezogen, andererseits finden jährlich institutionalisierte Treffen zwischen Justizleitung und AGG statt. Die Justizleitung nimmt zudem Einsitz im Strategischen ICT-Ausschuss (SIA), der Finanz- und Controllingkonferenz des Kantons Bern (FICON), der kantonalen Personalkonferenz (PEKO) sowie dem Operativen ICT-Ausschuss (OIA).

¹² Zum Ganzen Vortrag Justizreform, S. 4, 7

¹³ Tätigkeitsberichte 2013, 2014 und 2015 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 11 ff.

- Abgesehen von den fortbestehenden regelmässigen Treffen der Justizleitung mit der Justizkommission des Grossen Rates sowie mit dem Direktor bzw. der Direktorin der JGK führen Justizkommission, Regierung (bzw. Justizdelegation der Regierung) und Justizleitung seit 2014 jährlich einen „trilateralen“ Dialog durch.
- Auch mit dem Regierungsrat, bzw. der neu gebildeten Justizdelegation des Regierungsrats, kommt die Justizleitung neu seit 2014 im Rahmen eines institutionalisierten jährlichen Treffens zusammen, um grundsätzliche und strategische Fragen zu besprechen und die Justizbehörden rechtzeitig und in geeigneter Weise in die für sie relevanten Entscheidungsfindungsprozesse der Regierung einzubeziehen.¹⁴
- Regierungsrat, Justizleitung und Justizkommission haben im Nachgang zur Justizreform die Positionierung der sich selbst verwaltenden Justiz in den gesamtstaatlichen Entscheidungsprozessen und die Zusammenarbeit der drei Staatsgewalten einer ersten Klärung zugeführt. Für folgende Geschäfte haben der Regierungsrat und die Justizleitung im Jahr 2014 ein *Verfahrensprotokoll betreffend die Zusammenarbeit und gegenseitige Information* (Verfahrensprotokoll)¹⁵ erlassen: Der Budget- und Finanzplanprozess, der Geschäfts- und Tätigkeitsbericht, die parlamentarischen Vorstösse, die Vernehmlassungen und Mitberichte sowie die Rechtsetzung (Verfahrensprotokoll, S. 1 und 3). Der Regierungsrat hat die Direktionen und die Staatskanzlei mit der Umsetzung der vereinbarten Abläufe und Verfahren beauftragt.¹⁶ Die verpflichtende Wirkung des entsprechenden Regierungsratsbeschlusses betrifft formell nur die Regierung (Verwaltung) und die Justizleitung, nicht aber die Justizkommission (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 7 zum neuen Abs. 4 zu Art. 5 GSOG).

2.2 Evaluation der Justizreform II

In der von der Justizdelegation des Regierungsrates in Auftrag gegebenen Evaluation untersuchte die Firma Ecoplan zusammen mit dem Advokaturbüro Wenger Plattner, ob die Hauptziele der Justizreform erreicht wurden und ob und inwiefern in einzelnen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Dem Schlussbericht vom 27. Mai 2016 ist zu entnehmen, dass die Umsetzung der Justizreform grundsätzlich erfolgreich verlaufen ist und deren übergeordnete Hauptziele gemäss dem Vortrag Justizreform¹⁷ mehrheitlich erreicht worden sind. So haben sich insbesondere die neuen sachlichen und funktionalen Zuständigkeiten der Gerichtsbehörden und Staatsanwaltschaften eingespielt und sämtliche Behörden der Justiz funktionieren gut. Die Reduktion der Gerichtskreise hat einerseits einen effizienzsteigernden Charakter, führt aber wegen des grösseren Koordinations- und Verwaltungsaufwand auch zu gewissen Ineffizienzen. Losgelöst von Effizienzüberlegungen hat sich die Reduktion der Gerichtskreise aber bewährt. Durch die Reform wurde weiter die Führungskraft in der Justiz zudem generell gestärkt. Aus strukturellen Gründen ist sie bei der Staatsanwaltschaft deutlich stärker ausgeprägt. Das mit der Justizreform eingeführte Selbstverwaltungsrecht (insb. Budgetantragsrecht) der bernischen Gerichte und der Staatsanwaltschaft ist weder im Grundsatz noch in seiner gesetzlichen Ausgestaltung in Frage gestellt worden. Zudem wurde festgesellt, dass die Zusammenarbeit zwischen der kantonalen Verwaltung und der Justiz überwiegend gut funktioniert. Unbestritten ist auch die neu geschaffene Justizleitung, welche sich vor allem als gemeinsame Ansprechpartnerin nach aussen gegenüber Politik und Verwaltung sehr gut bewährt.¹⁸

¹⁴ Vgl. zum Ganzen Tätigkeitsberichte 2013, 2014 und 2015 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 10 bzw. 12.

¹⁵ Beilage zu RRB 604/2014 vom 7.5.2015, S. 1 und 3; vgl. auch Tätigkeitsbericht 2012 der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, S. 9 f.

¹⁶ RRB 604/2014 vom 7.5.2015 mit Beilage.

¹⁷ Vortrag Justizreform, S. 5

¹⁸ Vgl. zum Ganzen Evaluationsbericht, S. 107 – 110; Bericht des Regierungsrates vom 18.1.2017 zur Evaluation Justizreform II im Kanton Bern (nachfolgend: Bericht Regierungsrat), Ziff. 2.3.

Neben den Errungenschaften und Erfolgen der Justizreform identifizierte das Evaluationsteam auch gewisse Schwachstellen und zeigte auf, wo allenfalls Optimierungsmöglichkeiten bestehen. So bleibt wegen des teilweise unterschiedlichen Verständnisses zwischen Verwaltung und Justiz über die institutionelle Unabhängigkeit insbesondere zu klären, welche Aufgaben die Justizbehörden zwingend selbständig wahrnehmen müssen und wo eine Zusammenarbeit mit der Kantonsverwaltung sinnvoll und ressourcenschonend ist. Im Zusammenhang mit der neu geschaffenen Justizleitung ist zu prüfen, wie sich diese gegen innen und aussen positionieren soll. Gewisse Fragen stellen sich zudem im Zusammenhang mit der Aufsicht über das Budget der Justiz, der Organisationsstruktur der Jugendanwaltschaft sowie mit den Aussenstellen im Berner Jura und der Zweisprachigkeit.¹⁹

Der Regierungsrat nahm eine Analyse des Evaluationsberichts vor und definierte basierend darauf zahlreiche Handlungsfelder. Im Januar 2017 verabschiedete er einen entsprechenden Bericht sowie die definierten Handlungsfelder zu Händen des Grossen Rates. Im März 2017 nahm der Grosse Rat Kenntnis davon und behandelte neun Planungserklärungen, wovon er sechs an den Regierungsrat überwies. Im Auftrag des Regierungsrates und basierend auf den Ergebnissen des Evaluationsberichts prüfte die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion daraufhin, inwieweit die Planungserklärungen des Grossen Rats umgesetzt werden können und definierte anschliessend in Zusammenarbeit mit der Justizleitung Handlungsfelder, welche vertieft abgeklärt und weiterbearbeitet werden sollen. Gestützt darauf bezeichnete der Regierungsrat in seinen Schlussfolgerungen aus dem Evaluationsbericht zahlreiche Bereiche, bei welchen vertiefter zu prüfen sei, ob und inwieweit Handlungsbedarf bestehe. Die Planungserklärungen des Grossen Rats berücksichtige er dabei weitgehend. Die weiter zu bearbeitenden Handlungsfelder betreffen insbesondere:

- die Justizverwaltung,
- die Justizleitung,
- die Aufsicht über die Justiz,
- die Organisation der Jugendanwaltschaft,
- Aufgabenbereiche der Plena der obersten Gerichte,
- Wahl erstinstanzlicher Richterinnen und Richter,
- administrative Eingliederung der kantonalen Strafgerichte in das Regionalgericht Bern-Mittelland,
- Einführen von Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälten.²⁰

Die Erfahrungen der nunmehr selbständigen Justiz, insbesondere im Zusammenhang mit einem Kreditgeschäft der Justizleitung, haben gezeigt, dass zwischen Justiz, Regierung und Grosse Rat teilweise unterschiedliche Auffassungen zur Stellung der Justiz und deren Rechte im Verhältnis zu Regierung und Grosse Rat bestehen, insbesondere was die Frage eines allfälligen Antrags- und Vertretungsrechts der Justizleitung im Grosse Rat bei Geschäften der Justiz betrifft. Zudem erweist sich die Rechtsordnung in einzelnen Themen bezüglich der Regelungsstufe (Verfassung/Gesetz) nicht als kongruent (vgl. Ausführungen hinten Ziff. 3.A.1). Als Folge der gestärkten institutionellen Unabhängigkeit und der damit verbundenen Kompetenzverschiebung (insb. eigenes Antrags- und Vertretungsrecht der Justizleitung) hat sich schliesslich der Geschäftsverkehr zwischen den Staatsgewalten bei gesamtstaatlichen Entscheidungsprozessen, d.h. bei Geschäften, an welchen alle drei Staatsgewalten mitwirken, verändert. Ende 2016 haben die Justizdelegation des Regierungsrats und die Justizleitung deshalb beschlossen, die Thematik anzugehen und zu klären, wie die institutionelle Stellung der Justiz besser in der Rechtsordnung abgebildet werden kann. Der Regierungsrat hat diesen zusätzlichen Handlungsbedarf in seinem Bericht zur Evaluation der Justizreform eingebracht: Es erweise sich als zweckmässig und notwendig, die Rechtsordnung unter dem Aspekt der institutionellen Stellung der Justiz und der da-

¹⁹ Evaluationsbericht, S. 111 – 114.

²⁰ Bericht Regierungsrat, Ziff. 3.1

mit verbundenen Rechte und Pflichten (insb. Ausgabenbefugnisse und Antragsrechte im Grossen Rat) systematisch zu überprüfen.²¹

3. Vorgehen und Projektorganisation

Mit Beschluss vom 4. Juni 2014 setzte der Regierungsrat eine Justizdelegation ein, welche als Auftraggeberin und oberste Projektverantwortliche der Evaluation der Justizreform II fungierte. Wie bereits im Rahmen der Justizreform festgelegt wurde, lag die Federführung des Projekts bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, welche die Arbeiten in enger Zusammenarbeit mit der Justizleitung und mit periodischer Information der Justizkommission des Grossen Rates durchführte.

Mit der Durchführung des Projekts Justizverfassung beauftragte die Justizdelegation des Regierungsrates Ende 2016 die Staatskanzlei. Diese setzte einen Fachausschuss mit Vertretern der Staatskanzlei, der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, der Justiz, der Parlamentsdienste sowie einer externen Juristin zur Unterstützung.

Nachdem der Regierungsrat im Herbst 2017 über den Projektfortschritt informiert worden war, mündeten die Arbeiten des Fachausschusses in eine bereinigte Vorlage, bestehend aus Änderungen der Kantonsverfassung sowie Änderungen des ausführenden Gesetzesrechts (GSOG, GRG, FLG). Zwecks Durchführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens übernahm die JGK ab Anfang 2018 das Geschäft. Dieses wurde mit der Umsetzung der in der Evaluation Justizreform definierten Handlungsfelder vereinigt und die ins Auge gefassten Massnahmen und Gesetzesänderungen aufeinander abgestimmt.

4. Rechtliche Rahmenbedingungen der institutionellen Stellung der Justiz

Gegenstand des Geschäfts *Justizverfassung* bildet die Frage, welche institutionellen Befugnisse der selbständigen bernischen Justiz im Verhältnis zu den beiden anderen Staatsgewalten zukommen. Dabei sind verschiedene Rahmenbedingungen, verfassungs- sowie gesetzesrechtliche, zu berücksichtigen.

4.1 Verfassung

Die Kantonsverfassung enthält verschiedene Bestimmungen, welche die institutionelle Stellung der Justiz sowie deren Verhältnis zum Grossen Rat (Legislative) und zur Regierung (Exekutive) vorzeichnen.

Art. 97 Abs. 1 KV gewährleistet die *Unabhängigkeit der Gerichte*. Damit sind zum einen die Unabhängigkeit bei der Rechtsprechung und zum anderen die institutionelle Unabhängigkeit gemeint. Letztere umfasst zwei wesentliche Elemente: Das selbständige Budgetantragsrecht und den Grundsatz der Selbstverwaltung²². Letzterer umfasst insbesondere die Befugnisse, das erforderliche und geeignete Personal einzustellen sowie Güter und Dienstleistungen, die zur Aufgabenerfüllung notwendig sind, zu beschaffen.

Die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz ist nicht absolut; die Gerichte sind in verschiedener Weise in das Gefüge der Staatsgewalten eingebunden, wodurch sich gewollte Verbindungen und gegenseitige Kontrollmöglichkeiten ergeben.²³ Die Ausgestaltung der institutionellen Unabhän-

²¹ Bericht Regierungsrat, Ziffer 3.11.

²² Vortrag Justizreform, S. 14

²³ Andreas Lienhard, Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung, in Ruth Herzog/Reto Feller (Hrsg.), Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 405 ff; Gerold Steinmann, in Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Auflage 2014, Art. 191c BV Rz. 5.

gigkeit ist – im Rahmen der verfassungsmässigen Vorgaben – Sache des kantonalen Gesetzgebers, dem hier ein grosser Spielraum zukommt.²⁴

Nach Art. 66 Abs. 1 KV richtet sich die Organisation der Behörden nach dem *Grundsatz der Gewaltenteilung*. Dementsprechend ist die Staatsmacht auf verschiedene Staatsorgane (Legislative, Exekutive, Judikative) aufgeteilt, wobei keine dieser Behörden staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben darf. Diese organisatorische bzw. funktionelle Gewaltenteilung ist in verschiedener Hinsicht zu relativieren, da sie durch das vermehrte Zusammenwirken der Organe verschiedentlich Durchbrechungen erfährt. In Bezug auf die Justiz ist zu bedenken, dass die Unabhängigkeit der Gerichte bei der Rechtsprechung uneingeschränkt zu gewährleisten ist. Die Justiz bedarf deshalb in besonderer Weise der Abgrenzung von den anderen Staatsgewalten.

Nach Art. 78 KV obliegt dem Grossen Rat die *parlamentarische Oberaufsicht*: Er beaufsichtigt die Regierung sowie die Geschäftsführung der obersten Gerichte (inkl. Finanzhaushaltsführung, nicht aber Justiztätigkeit). Die Oberaufsicht hat die Funktionsfähigkeit der Justiz zu gewährleisten: Die Justizbehörden müssen über genügend Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen.²⁵ Als Instrumente der Oberaufsicht über die Justiz dienen die Genehmigung des Geschäftsberichts, des Voranschlags und der Rechnung (Art. 76 Abs. 1 Bst. a und b KV), die Informationsrechte (vgl. Art. 40 GRG), die parlamentarischen Vorstösse (vgl. Art. 82 Abs. 3 KV i.V.m. Art. 61 ff. GRG) sowie die Wahlen (s. sogleich).

Gestützt auf Art. 77 Abs. 1 Bst. d, e und f KV ist der Grosse Rat *Wahlbehörde* für die Justiz. Er wählt die Präsidentin oder den Präsidenten von Ober- und Verwaltungsgericht, die Generalstaatsanwältin oder den Generalstaatsanwalt, die stellvertretenden Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte sowie die übrigen Richterinnen und Richter. Dadurch ist die demokratische Legitimation der Justiz gewährleistet.

Die verfassungsrechtliche *Finanzordnung* gewährt dem Grossen Rat mit der Beschlusskompetenz über den Voranschlag, den Geschäftsbericht sowie über Ausgaben ab einer gewissen Höhe weitreichende Finanzbefugnisse (vgl. Art. 76 Abs. 1 Bst. a, b und e KV). Dadurch hat er wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die Ausstattung der Justiz, wiewohl die organisatorische Unabhängigkeit der Justiz dem Grenzen setzt. Die verfassungsmässigen Grundsätze für die Haushaltsführung (Art. 101 Abs. 1 KV: Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Konjunktur- und Verursachergerechtigkeit, Ausgeglichenheit des Finanzhaushalts) gelten nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Gerichte. Die Schuldenbremse (Art. 101a Abs. 1 KV) bezieht sich, zufolge eines umfassenden Verständnisses des Voranschlagbegriffs, auf den ganzen Voranschlag und umfasst grundsätzlich – d.h. unter Vorbehalt der aufgrund der institutionellen Unabhängigkeit erforderlichen Ausstattung der Justiz mit genügend Mitteln – auch das Budget der Justiz.

4.2 Gesetz

Im Einzelnen ergeben sich die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz sowie deren institutionelle Stellung im Verhältnis zu Regierung und Parlament aus dem Gesetzesrecht.

Selbstverwaltung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft: Art. 5 Abs. 1 GSOG verankert den Grundsatz der Selbstverwaltung. Damit verwalten sich die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft selbst, soweit das GSOG nichts anderes bestimmt. Die Justizbehörden haben das Recht und die Pflicht, den notwendigen Personalbestand selber zu bestimmen und das Personal im Rahmen der gesprochenen Mittel selber einzustellen. Für das angestellte Personal gilt die Personalgesetzgebung (Art. 34 GSOG). Die Zentralverwaltung kann indes mit Personaladministrationsaufgaben betraut werden (Art. 5 Abs. 3 GSOG). In diesem Sinne halten Art. 18 Abs. 1 Bst. b GSOG und Art. 48 Abs. 4 und Art. 49 GRG ausdrücklich fest, dass die Justiz die für sie erforderlichen Ressourcen selbständig beantragen und über die vom Parlament bewilligten Mittel verfügen sowie ihren Geschäftsbericht erstellen kann. Die Ausgabenbefugnisse der Justizleitung

²⁴ Vgl. Art. 122 Abs. 2 sowie Art. 123 Abs. 2 BV, Art. 97 Abs. 3 KV; Vortrag Justizreform, S. 12.

²⁵ Vortrag Justizreform, S. 22.

richten sich nach Art. 18 Abs. 2 GSOG. Innerhalb des Globalbudgets (globale Produktgruppenbudgets gemäss Art. 11 Abs. 1 GSOG) beschafft und verwaltet die Justiz die notwendigen Güter und Dienstleistungen selbständig. Das Budget der Justiz fliesst in das gesamtstaatliche Budget ein, wobei der Regierungsrat den Voranschlag der Justizleitung unverändert zu übernehmen hat, jedoch dazu Stellung nehmen kann (Art. 11 Abs. 5 GSOG). Der Regierungsrat ist zuständig, den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan und den Geschäftsbericht zuhanden des Grossen Rates zu verabschieden (Art. 76 Abs. 1 Bst. a FLG). Die Justizleitung vertritt das Budget im Grossen Rat selbständig (Art. 18 Abs. 1 Bst. f GSOG).²⁶ Die kantonale Verwaltung ist indessen verantwortlich, dass der Justiz die nötige Ausstattung bzw. Infrastruktur (Gebäude, Grundstücke, Informatik und Kommunikation) zur Verfügung steht (vgl. Art. 6 Abs. 1 GSOG). Für die Justizbehörden gelten die Vorschriften des FLG sinngemäss (Art. 9 Abs. 1 GSOG; vgl. aber Abs. 2 betreffend Grundsätze der Wirkungs- und Erlösorientierung). Zu beachten sind die Art. 61 ff. FLG betreffend den Aufgaben- und Finanzplan, den Voranschlag und den Geschäftsbericht, Art. 36a FLG und Art. 11 Abs. 3 GSOG betreffend die Rechnungsführung und die besondere Rechnung.²⁷ Zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben können die Justizbehörden untereinander zusammenarbeiten sowie mit den Direktionen der kantonalen Verwaltung vereinbaren, dass diese Verwaltungsaufgaben im Auftrag der Justiz erfüllen.

Justizleitung: Die verstärkte institutionelle Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (Selbstverwaltung und Budgetantragsrecht) erfordert ein Koordinations-, Steuerungs- und Führungsorgan, das die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden sowie die Vertretung der Anliegen der Justiz gegenüber Regierung und Grosse Rat koordiniert (Art. 18 Abs. 1 Bst. a GSOG). Diese beiden zentralen Aufgaben übernimmt die mit der Justizreform geschaffene Justizleitung (Art. 17 GSOG). Art. 18 GSOG weist der Justizleitung vielfältige Regelungs- und Weisungskompetenzen, Finanzbefugnisse, Leitungs- und Entscheidungsbefugnisse sowie Verwaltungsaufgaben zu. Zur operativen Unterstützung in der Personaladministration, dem Finanz- und Rechnungswesen sowie der Informatik verfügt die Justizleitung über die Stabsstelle für Ressourcen (Art. 19 Abs. 1 GSOG).

Geschäftsverkehr zwischen Justiz, Grosse Rat und Regierungsrat: Bestimmungen zum Geschäftsverkehr zwischen Justiz, Grosse Rat und Regierungsrat enthalten das GSOG (Art. 11 Abs. 4 und 5 GSOG betreffend Budgetprozess sowie Art. 18 Abs. 1 Bst. a und f GSOG betreffend Stellung der Justizleitung) sowie das GRG bzw. die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 6. Juni 2013 (GO)²⁸ (vgl. Art. 48 f. GRG betreffend Genehmigung des Budgets, Art. 23 Abs. 1 und Art. 73 GRG i.V.m. Art. 25 und 80 GO betreffend Planung und Vorbereitung der Sessionen durch das Büro des Grossen Rates, Art. 38 Abs. 2 Bst. b GO betreffend Vorberatung von Geschäften durch die Justizkommission, Art. 40 GRG betreffend Informationsrechte).

Parlamentarische Vorstösse: Diese können sich, mit Ausnahme der Motion²⁹, auch an die Justizleitung richten, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder Finanzhaushaltsführung der Justizbehörden beziehen (Art. 61 Abs. 2 Bst. c sowie Art. 65 und 66 GRG; für Einzelheiten s. Art. 72 ff. GO). Die Finanzmotion ermöglicht es, aufgrund der neuen Budgetautonomie der Justiz nicht den Regierungsrat, sondern die Justizleitung zu beauftragen, eine finanzseitig geforderte Massnahme im nächsten Voranschlag oder im nächsten Aufgaben- und Finanzplan zu ergreifen und so auf den Voranschlag einzuwirken (vgl. Art. 64 GRG; vgl. auch Art. 75 GO).³⁰

Mitwirkung in der Rechtsetzung: Das bernische Recht sieht schliesslich Mitwirkungsmöglichkeiten der Justizleitung bei der Rechtsetzung vor (Art. 41 und Art. 50 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes

²⁶ Zum Ganzen: Vortrag Justizreform, S. 11

²⁷ Vortrag Justizreform, S. 32, vgl. Reglement vom 27.04.2010 über Steuerung von Finanzen und Leistungen der Justiz (JFinR; BSG 161.11.2).

²⁸ BSG 151.211

²⁹ S. Vortrag der Kommission Parlamentsrechtsrevision an den Grossen Rat zum Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG) und zur Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO), Tagblatt des Grossen Rates 2013 (nachfolgend: Vortrag GRG), Beilage 2, S. 29.

³⁰ Vortrag GRG, S. 25 f., 29 f.

vom 20.6.1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG]³¹ i.V.m. Art. 3b, 16 Abs. 1 Bst. d und e sowie 25a der Verordnung vom 26.06.1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren [VMV]³². Gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst. c GSOG nimmt die Justizleitung zudem Stellung zu „Regelungen“ des Regierungsrats, welche die Justizbehörden betreffen. Schliesslich kommt der Justizleitung eigene Regelungskompetenz zu (Art. 17 Abs. 3 sowie Art. 18 Abs. 1 Bst. k GSOG).

4.3 Zusammenfassende Betrachtung

Der Unabhängigkeit der Justiz kommt im Rechtsstaat eine zentrale Bedeutung zu. Wie die verfassungsmässigen Rahmenbedingungen zeigen, ist die institutionelle Unabhängigkeit der bernischen Justiz nicht in einem absoluten, umfassenden Sinn zu verstehen. Die gewaltenteilige Kompetenzordnung, das Erfordernis demokratischer Legitimation staatlichen Handelns sowie die Vorgaben der Finanzordnung sind grundlegende Pfeiler der Staatsorganisation, welche die institutionelle Stellung der Justiz im Zusammenspiel mit Regierung und Grosse Rat beeinflussen.

In diesem verfassungsmässigen Regelungsumfeld ist es dem bernischen Gesetzgeber – wie die Evaluation der Justizreform gezeigt hat – gelungen, das Postulat der Selbstverwaltung umzusetzen. Die konkrete Ausgestaltung der Selbstverwaltung der Justiz ist nicht in Frage gestellt. Die bernische Lösung stärkt einerseits die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz und gewährleistet andererseits eine sachgerechte Zusammenarbeit mit den anderen Staatsorganen, insbesondere mit der Verwaltung, der zentrale Vollzugsfunktionen zukommen. Die gesetzliche Konkretisierung der Selbstverwaltungsbefugnisse der Justiz etabliert keine umfassende administrative Autonomie der Justiz; es ist vielmehr vorgesehen, administrative Aufgaben mit Blick auf den Grundsatz der Kostenorientierung soweit sinnvoll zur Ausführung an die kantonale Verwaltung zu delegieren. Für die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz wesentlich ist letztlich, dass die Justizbehörden, vertreten durch die Justizleitung, gestützt auf ihren tatsächlichen Geschäftsgang selbständig und direkt, d.h. ohne Änderung durch die Regierung, Anträge stellen können für das von ihnen benötigte Budget, und dass alsdann über das bewilligte Budget auch nur entsprechend ihren Weisungen verfügt wird.³³

3. Grundzüge der Neuordnung

Nachfolgend werden die Grundzüge der neuen Regelungen dargestellt. Die detailliertere Regelung findet sich in den Erlassen und in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, sofern die entsprechenden Normen nicht selbsterklärend sind.

A. Justizverfassung

1. Ziele

Mit den Änderungen der Kantonsverfassung und des ausführenden Gesetzesrechts wird die institutionelle Stellung der Justiz in gesamtstaatlichen Prozessen in dreifacher Hinsicht geklärt:

1. *Kongruenz in der bernischen Rechtsordnung:* Die mit der Justizreform eingeführte Selbstverwaltungskompetenz bringt der Justizleitung im Verhältnis zu Regierung und Grosse Rat neue, bedeutende institutionelle Befugnisse (Budgetantrags- und Vertretungsrecht im Grosse Rat sowie Ausgabenbefugnisse). Während diese Befugnisse in Bezug auf den Regierungsrat in der Kantonsverfassung abgebildet sind (Art. 83 und 89 KV), sind sie für die Justizleitung durch Gesetz eingeräumt. Diese Inkongruenz hinsichtlich der Normstufen, auf welchen die institutionellen Stellungen der Staatsgewalten verankert sind, ist nicht gerechtfertigt und zu beheben. Die bereits durch die Justizreform eingeführten Neuerungen werden deshalb in der Kantonsverfassung nachgeführt, ohne

³¹BSG 152.01

³²BSG 152.025

³³ Evaluationsbericht, S. 88.

dabei inhaltliche Änderungen zu erfahren (s. sogleich Ziff. 2). Diese verfassungsmässige Nachführung der institutionellen Stellung der Justiz wird schliesslich zum Anlass genommen, zahlreiche Verfassungsbestimmungen terminologisch oder hinsichtlich der mit der Justizreform geschaffenen neuen Organisation der Gerichtsbehörden und insbesondere der Staatsanwaltschaft zu aktualisieren.

2. *Klärung der institutionellen Stellung der Justiz:* Durch die verstärkte Unabhängigkeit und die Selbstverwaltungskompetenzen der Justiz hat sich deren Stellung im gesamtstaatlichen Gefüge verändert. Die selbstverwaltete Justiz hat grundsätzlich selber dafür zu sorgen, dass sie sich verwaltet und somit ihre Rechtsprechungsaufgabe erfüllen kann. Deshalb ist sowohl bei eigenen Geschäften der Justiz als auch bei Geschäften der Regierung oder des Parlaments, die sich auf die Unabhängigkeit der Justiz auswirken, sicherzustellen, dass die Interessen der Justiz auf geeignete Art und Weise berücksichtigt werden. Die fünf Jahre nach der Umsetzung der Reform durchgeführte Evaluation hat gezeigt, dass sich die Selbstverwaltung der Justiz weitgehend bewährt und nicht in Frage zu stellen ist. Gleichwohl bedarf die institutionelle Stellung der Justiz gewisser Klärungen.
3. *Präzisierung der bestehenden Rechtsgrundlagen:* In der Praxis hat sich gezeigt, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen die institutionelle Stellung der Justiz in gesamtstaatlichen Prozessen und damit die konkrete Ausgestaltung der Selbstverwaltungsbefugnisse der Justizleitung im Geschäftsverkehr mit Regierung und Grosse Rat nicht durchwegs klar und vollständig regeln. Diese Rechtsunsicherheiten werden mit den vorliegenden Änderungen der Kantonsverfassung und des ausführenden Gesetzesrechts beseitigt.

2. Änderung der Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung regelt die Gerichtsbehörden eher knapp; sie beschränkt sich auf die Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 KV) sowie auf eine Aufzählung und Umschreibung der Gerichte im Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtsbereich (Art. 98-100 KV). Die Organisation der Gerichtsbehörden überlässt die Kantonsverfassung dem Gesetzgeber. Gar keine Erwähnung in der Kantonsverfassung findet die Staatsanwaltschaft. Im Rahmen der Justizreform II wurde eine breite Diskussion über die Rolle der Staatsanwaltschaft innerhalb der Justiz und insbesondere über deren Vertretung in der Justizleitung geführt. Zahlreiche strategische und justizverwaltungsbezogene Argumente sprachen und sprechen auch heute für die Integration der Generalstaatsanwaltschaft in der Justizleitung. Zum einen ermöglicht dies einen geeinten Ausenauftritt der Justiz zum anderen sind die Strafgerichte und die Staatsanwaltschaft über gemeinsame Themen und Anliegen im Kerngeschäft, im Vollzug oder in der Justizverwaltung miteinander verbunden (z.B. Ausbildung, Dolmetscherinnen und Dolmetscher, Löschung DNA-Daten). Zudem sprechen auch die erweiterten und in der Praxis relevanten Strafbefehlskompetenzen der Staatsanwaltschaft sowie die Kompetenzen bei selbständigen nachträglichen Entscheiden der Staatsanwaltschaft dafür, diese als gleichwertigen Teil der Justiz zu behandeln. Zudem sind die Richterinnen und Richter sowie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bereits in einem gemeinsamen Verband zusammengeführt und verfügen über gemeinsame Richtlinien für die Strafzumessung. Da sich die Zusammenarbeit in der Justizleitung auf den Bereich der Justizverwaltung beschränkt, bleibt die fachliche Unabhängigkeit aller Strafbehörden uneingeschränkt bestehen.

Keine Regelung enthält die Kantonsverfassung ferner zur Frage der Kompetenzen der Gerichte auf dem Gebiet der Gerichtsverwaltung (Finanz- und Haushaltsführung, Personal, Infrastruktur usw.); das Selbstverwaltungsrecht der Justiz (Budgetantragsrecht, inkl. Vertretungsrecht, Ausgabenbefugnisse) sowie die Justizleitung als für die Umsetzung der Selbstverwaltungsbefugnisse zentrales Verwaltungsorgan, das Gerichte und Staatsanwaltschaft umfasst, erwähnt die Kantonsverfassung nicht. Die entsprechenden Regelungen finden sich auf Gesetzesstufe (GSOG). Im Rahmen der Justizreform wurde die Verfassungskonformität dieser gesetzlichen Regelungen bejaht, so dass eine Änderung der Kantonsverfassung nur punktuell für notwendig erachtet wurde.

de.³⁴ Nun da sich die Neuerungen (insb. Budgetantragsrecht, Schaffung Justizleitung, neue Gerichtsorganisation) im Wesentlichen bewährt haben und von Bestand sein werden, drängt sich eine Nachführung der Verfassung auf. Dazu kommt, dass sich in der praktischen Umsetzung der Selbstverwaltungsbefugnisse der Justizleitung gezeigt hat, dass aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen gewisse Unklarheiten darüber bestehen, wie sich die Befugnisse der Justizleitung im Verhältnis zur institutionellen Stellung des Regierungsrats im Parlament (Art. 83 KV) verhalten (insb. betreffend Antragstellung und Vertretungsbefugnis der Justizleitung im Grossen Rat). Dies hat zu Problemen und Differenzen im Geschäftsverkehr zwischen Regierung bzw. Justiz und Grosse Rat geführt. Schliesslich rechtfertigt es sich aus verfassungs- bzw. gesetzgeberischer Sicht sowie mit Blick auf die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nicht, die institutionellen Befugnisse einer Staatsgewalt (Regierung) in der Verfassung zu regeln, während für entsprechende Befugnisse der anderen Staatsgewalt (Justiz) die Gesetzesstufe als genügend erachtet wird.

Im Sinn einer Nachführung neu in die Kantonsverfassung aufzunehmen sind deshalb:

- Stellung der Justizleitung im Grossen Rat,
- Staatsanwaltschaft als Teil der bernischen Justiz,
- Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte *und* der Staatsanwaltschaft,
- Grundsatz der Selbstverwaltung der Justiz,
- Justizleitung als gemeinsames Organ der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft,
- Finanzbefugnisse der Justizleitung.

Sodann wurde in der Kantonsverfassung die mit der Justizreform II auf Gesetzesebene (GSOG) neu geschaffene Gerichtsorganisation nachvollzogen und wurden verschiedene Präzisierungen und terminologische Anpassungen vorgenommen, ohne dass damit wesentliche materielle Änderungen einhergehen.

3. *Änderung der Ausführungsgesetzgebung*

3.1 GSOG

Verschiedene Regelungen des GSOG weisen aufgrund ihres rechtstaatlichen oder organisationsrechtlichen Gehalts Verfassungsrang auf (Unabhängigkeit der Gerichte und der Staatsanwaltschaft; Grundsatz der Selbstverwaltung; institutionelle Stellung der Justizleitung; Oberaufsicht; Unvereinbarkeiten etc.). Zwar werden die entsprechenden Bestimmungen deshalb im Rahmen der vorliegenden Nachführung der Kantonsverfassung in die Verfassung überführt bzw. führen zu Anpassungen bestehender Verfassungsbestimmungen. Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für das gute Funktionieren der Gerichte und der Staatsanwaltschaft und mit Rücksicht auf die Systematik des GSOG werden sie jedoch dort grundsätzlich wiederholt (vgl. aber Streichung von Art. 18 Abs. 2 GSOG betreffend Ausgabenbefugnisse).

Abgesehen von diesen durch die Nachführung der Kantonsverfassung bedingten Änderungen des GSOG haben sich gewisse Regelungen in der konkreten Umsetzung als unklar oder unvollständig erwiesen. Dies hat zu Differenzen und in der Folge zu Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der institutionellen Stellung und der Befugnisse der Justiz (bzw. der Justizleitung) im Verhältnis zu Regierungsrat und Grosse Rat geführt. Folgende Präzisierungen und Ergänzungen beheben die bestehenden Rechtsunsicherheiten und klären die institutionelle Stellung der Justiz im Verhältnis zu Grosse Rat und Regierungsrat:

1. *Regelung des Zusammenwirkens und des Geschäftsverkehrs zwischen den drei Staatsgewalten:* In Umsetzung der entsprechenden Verfassungsvorgabe (Art. 83a Abs. 3 KV)

³⁴ Vortrag Justizreform, S. 12 f.

regelt der bestehende Abschnitt 2 (neu: „Organisation, Führung und Zusammenarbeit“) fortan auch das Zusammenwirken zwischen den drei Staatsgewalten:

Zunächst verankert wird das Antragsrecht der Justizleitung im Grossen Rat, indem das GSOG die Geschäfte nennt, in welchen die Justiz Anträge stellen kann (Budget, Berichte, Kredite, parlamentarische Vorstösse). Gleichzeitig wird präzisiert, wie der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat und dem Grossen Rat abläuft. Sodann wird dem Bedürfnis der Justiz nach Information und allenfalls Einbezug in sie tangierende Regierungsgeschäfte Rechnung getragen. Schliesslich wird die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass sich Justiz, Regierung (Verwaltung) und Grosser Rat über die Abwicklung gesamtstaatlicher Geschäfts- und Entscheidungsprozesse verständigen können.

2. *Regelung der Kreditanträge der Justiz:* Bis anhin enthielt das GSOG keine Regelung, wie Kreditgeschäfte der Justiz abzuwickeln sind. Diese verfügt zwar über ein eigenständiges Budgetantragsrecht (Art. 11 und 18 Abs. 1 Bst. b GSOG), hat jedoch keine Möglichkeit, dem Grossen Rat Kredite zu beantragen, die ihre Ausgabenbefugnisse übersteigen. Neu wird im GSOG eine entsprechende Grundlage geschaffen und das Zusammenwirken mit Regierung und Verwaltung geregelt.
3. *Präzisierung des Vertretungsrechts der Justizleitung:* Gegenüber der aktuellen, nicht durchwegs klaren Regelung, wird klargestellt, dass sich das Vertretungsrecht der Justizleitung auf alle Geschäfte bezieht, für welche sie über ein Antragsrecht verfügt. Gleichzeitig wird präzisiert, dass das Vertretungsrecht der Justizleitung als Teilnahme- und Äusserungsrecht zu verstehen ist. Bei Bedarf soll sich die Justiz im Rat selber äussern. Dies ermöglicht es ihr, ihren Standpunkt und die Interessen der Justiz einzubringen. Sodann ist das Äusserungsrecht auch als Dienstleistung der Justiz zu verstehen, den Grossrätinnen und Grossräten Rede und Antwort zu stehen.

3.2 GRG und FLG

Das GRG sieht aktuell vor, dass der Justizleitung Finanzmotionen (nicht aber Motionen), Postulate und Interpellationen sowie Anfragen zugewiesen werden können, wenn diese die Geschäfts- oder Finanzhaushaltsführung zum Gegenstand haben (vgl. Art. 61 Abs. 2 Bst. c GRG). Künftig soll keine Möglichkeit mehr bestehen, Postulate an die Justizleitung zu richten. Erste, seit der Justizreform gemachte Erfahrungen mit Vorstössen, die sich inhaltlich an die Justiz richten, haben deutlich gemacht, dass es sich sachlich nicht rechtfertigen lässt, wenn die Adressaten von Motionen und Postulaten, also von Vorstössen mit verbindlichem Auftrag, auseinanderfallen. Mit der bisherigen Regelung kommt es nun aber vor, dass Motionen mit Justizinhalt von der Regierung zu beantworten sind, während ein Postulat mit Justizinhalt der Justizleitung zugewiesen wird. Gleichzeitig hat der Grosse Rat die Möglichkeit, Motionen in Postulate umzuwandeln, was dazu führt, dass sich die Zuständigkeit für die Beantwortung trotz gleichbleibendem Inhalt ändert. Deshalb sollen neu auch Postulate, welche die Justiz betreffen, dem Regierungsrat zur Beantwortung zugewiesen werden. Weiterhin bestehen bleiben die Möglichkeiten, eine Finanzmotion, eine Interpellation oder eine Anfrage an die Justiz zu richten. Die Streichung des an die Justiz gerichteten Postulats erfordert entsprechende Anpassungen in Art. 61 Abs. 2 Bst. c und Art. 65 GRG. Zudem wird der Geschäftsverkehr zwischen Justizleitung, Regierung und Grosse Rat bei parlamentarischen Vorstössen genauer geregelt.

Das FLG enthält in der geltenden Version Vorgaben betreffend die Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates. Mit der Ausweitung der eigenständigen Finanzbefugnisse der Justiz sind neu auch Vorgaben betreffend die Ausgabenbewilligungen der Justiz im FLG aufzunehmen.

B. Massnahmen aus der Evaluation Justizreform II

1. Ziele

Die gesetzgeberische Umsetzung der Justizreform II umfasste weitgehende Änderungen, die sowohl die Organisation wie auch die internen Abläufe der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft betreffen. Dem Evaluationsbericht ist zu entnehmen, dass die Umsetzung der Justizreform grundsätzlich erfolgreich verlaufen ist und deren übergeordnete Hauptziele³⁵ mehrheitlich erreicht worden sind. Gleichzeitig wurden anlässlich der Evaluation aber auch einzelne Bereiche aufgezeigt, in welchen Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Mit den vorliegenden Massnahmen bzw. Gesetzesänderungen werden die mit der Reform neu eingeführte Organisation und die Arbeitsabläufe der Justiz wo nötig punktuell angepasst und optimiert. Im Anschluss an die Evaluation hat sodann die Justizleitung auf weitere – vom Evaluationsbericht nicht erfasste – Bereiche hingewiesen, in denen aus ihrer Sicht ebenfalls gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Dieser bezieht sich auf verschiedene Themen und macht direkte Änderungen des GSOG sowie indirekte Änderungen des EG ZSJ, des PG und des KAG notwendig.

2. GSOG

- 2.1 *Organisatorische Eingliederung des Jugend- und des Wirtschaftsstraftgerichts in das Regionalgericht Bern-Mittelland:* Durch deren Eingliederung ergeben sich Vereinfachungen insbesondere in den Bereichen Personal- und Finanzplanung, Kontrolle, Budgetvollzug und Aufsicht. Auch die Funktion und die Aufgaben einer Geschäftsleiterin bzw. eines Geschäftsleiters des Jugend- und des Wirtschaftsstraftgerichts entfällt. Die Eingliederung drängt sich auf, weil die Fallzahlen bei diesen Gerichten äusserst klein sind und der administrative Aufwand deshalb unverhältnismässig gross ist.
- 2.2 *Ausdehnung der Zuständigkeit des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts auf alle Zwangsmassnahmefälle im Kanton Bern:* Die Aufgaben der Zwangsmassnahmengerichte beschränken sich auf strafprozessuale und ausländerrechtliche Fragestellungen. Die Zusammenlegung drängt sich wegen der geringen Fallzahlen bei den regionalen Zwangsmassnahmengerichten auf. Dadurch kann einerseits die Qualität der Entscheide verbessert und eine einheitliche Haftpraxis im ganzen Kanton gewährleistet werden sowie andererseits die Zivilabteilung der Regionalgerichte entlastet werden.
- 2.3 *Trennung der Funktion des leitenden Jugendanwalts bzw. der leitenden Jugendanwältin und der Funktion der Dienststellenleiterin bzw. des Dienststellenleiters:* Die heutige Bestimmung des GSOG sieht vor, dass die Leiterin bzw. der Leiter der Jugendanwaltschaft gleichzeitig eine regionale Dienststelle leitet. Diese Personalunion führt in der Praxis zu hoher Arbeitsbelastung, weshalb die beiden Funktionen zu trennen sind.
- 2.4 *Einführung von Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälten bzw. Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälten:* Ziel dieser Massnahme ist, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es ermöglicht, neben den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälten bzw. neben den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte anzustellen. Diese verfügen über ein beschränktes Pflichtenheft und beschränkte Kompetenzen und sind dementsprechend einer tieferen Gehaltsklasse zugewiesen. Die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte bzw. die Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte sollen aber nur unter der Bedingung eingesetzt werden, dass der Staatsanwaltschaft bzw. der Jugendanwaltschaft im Vergleich zu heute zusätzliche Stellenprozente zugesprochen werden.

Weitere Änderungen im GSOG betreffen die Verbesserung der Laufbahnmöglichkeiten (Wechsel an ein anderes Gericht) von erstinstanzlichen Richterinnen und Richtern, die Flexibilisierung der

³⁵ Vortrag Justizreform, S. 9 f.

Aushilfsregeln betreffend erstinstanzliche Richterinnen und Richter sowie Vorsitzende der Schlichtungsbehörden (allgemeine Pflicht zur Aushilfe), das Stimmrecht des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin in der Geschäftsleitung des Obergerichts, die Unvereinbarkeit in der Person betreffend Mitarbeitende der Justiz, die Erweiterung der Kompetenz der oder des Vorsitzenden der Schiedsgerichte sowie die einzelrichterliche Zuständigkeit für Nichteintretensentscheide der Enteignungsschätzungskommission.

3. *EG ZSJ, PG und KAG*

Die organisatorische Eingliederung der kantonalen Strafgerichte in das Regionalgericht Bern-Mittelland, die Ausdehnung der Zuständigkeit des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts sowie die Einführung von Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälten bzw. von Jugendassistentzanwältinnen und Jugendassistentzanwälten bedingen Anpassungen im EG ZSJ.

Die bestehende Regelung von Art. 104 Abs. 1 PG bestimmt, dass über streitige Ansprüche gegen den Kanton auf Schadenersatz oder Genugtuung die Direktion eine Verfügung erlässt, in deren Aufgabenbereich sich der anspruchsbegründende Sachverhalt ereignet hat. Nicht geregelt ist jedoch, welche Behörde die Verfügung bei Staatshaftungsansprüchen gegen Mitarbeitende der Justiz zu erlassen hat. Neu wird dies ausdrücklich geregelt, wobei vorgesehen ist, dass jeweils entsprechend dem Anstellungsverhältnis die Geschäftsleitung des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts oder der Generalstaatsanwaltschaft über den streitigen Anspruch befindet. Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterin der Stabsstelle für Ressourcen entscheidet die Justizleitung.

Schliesslich ist eine Änderung des KAG vorgesehen, wonach die Tätigkeit der Anwältin bzw. des Anwalts im Sinne von Art. 159 Abs. 1 StPO (Anwalt bzw. Anwältin der ersten Stunde) nach für die amtliche Verteidigung geltenden Grundsätze durch den Kanton zu entschädigen ist, sofern die beschuldigte Person nicht selber für die Kosten aufkommen kann und im Anschluss an die erste Einvernahme kein amtliches Mandat erteilt wird.

4. **Erlassform**

Die Verankerung des Selbstverwaltungsgrundsatzes der Justiz, der Justizleitung als Führungsorgan der Gerichte und der Staatsanwaltschaft, die Stellung der Justizleitung im Grossen Rat, deren Finanzbefugnisse sowie die Abbildung der Staatsanwaltschaft in der Verfassung erfolgen, ebenso wie verschiedene terminologische Nachführungen der im Rahmen der Justizreform getroffenen Regelungen, in Form einer Änderung der Kantonsverfassung. Die erforderlichen Ausführungsbestimmungen werden im Rahmen einer Änderung des GSOG mit einzelnen indirekten Anpassungen des GRG und des FLG geschaffen. Die punktuellen Massnahmen aus der Evaluation der Justizreform führen zu Anpassungen der anlässlich der Justizreform eingeführten Gesetzesbestimmungen (GSOG mit indirekten Änderungen des EG ZSJ, PG und KAG).

Die Gesetzesänderungen sollen dem obligatorischen Referendum unterstellt und den Stimmberechtigten aufgrund des engen Sachzusammenhangs gleichzeitig und zusammen (in einer gemeinsamen Vorlage) mit der Verfassungsänderung zur Genehmigung unterbreitet werden.

5. **Rechtsvergleich**

Bei der Regelung der Selbstverwaltungsbefugnisse der Justiz verfügen der Bund und die Kantone über einen grossen Spielraum. Die Entwicklung geht allgemein in Richtung einer zunehmenden Verwaltungs- und Finanzautonomie der Justiz. Als weiterführende Information zu der im Rahmen des Geschäfts *Justizverfassung* vorgesehenen wird ein Vergleich mit den einschlägigen Bestimmungen auf Bundesebene dargestellt. Die Bandbreite der in den Kantonen getroffenen Regelungen ist demgegenüber sehr breit und rechtsvergleichende Ausführungen sind deshalb nicht zielführend.

5.1 Selbstverwaltung und Geschäftsverkehr

Auf Verfassungsebene gewährleistet Art. 191c der Bundesverfassung (BV)³⁶ die Unabhängigkeit der Gerichte. Das für diese Unabhängigkeit wesentliche Selbstverwaltungsrecht des Bundesgerichts³⁷ schreibt Art. 188 Abs. 3 BV ausdrücklich fest. Darüber hinaus enthält die BV, abgesehen von den Oberaufsichts- und Wahlbefugnissen der Bundesversammlung, keine Bestimmungen zur institutionellen Stellung des Bundesgerichts und der eidgenössischen Gerichte im Verhältnis zu den übrigen Staatsgewalten. Seine Organisation kann das Bundesgericht selber bestimmen (Art. 188 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 13 Bundesgesetz vom 17.6.2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG])³⁸. Auf Gesetzesstufe bestätigt das BGG das verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsrecht in Art. 13 und Art. 25. Das Bundesgericht ist weitgehend finanzautonom: Es steht ihm ein eigenes *Budgetantragsrecht* zu, es verfügt selbständig über die bewilligten Finanzmittel und führt eine eigene Rechnung (vgl. Art. 25 BGG). Der Bundesrat hat diesbezüglich seine Finanzkompetenzen an das Bundesgericht verloren. Den Geschäftsverkehr zwischen Bundesgericht und Bundesversammlung bzw. Bundesrat regelt das Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)³⁹: Formell unterbreitet der Bundesrat das Budget der Bundesversammlung, wobei er die Entwürfe für den Voranschlag sowie die Rechnungen der eidgenössischen Gerichte (sowie der übrigen Organe) unverändert in seinen Entwurf für den Voranschlag und in die Rechnung des Bundes aufnimmt (Art. 162 Abs. 1 i.V.m. Art. 142 Abs. 2 ParlG). Das Bundesgericht verkehrt – was sich bereits aus Art. 188 Abs. 3 BV ergibt – direkt mit der Bundesversammlung: Es vertritt die Entwürfe für die Voranschläge und die Rechnungen der erstinstanzlichen Gerichte sowie die ihm zugewiesenen Vorstösse im Parlament (inkl. Kommissionen; Art. 142 Abs. 3 und Art. 162 Abs. 2 ParlG). Den Geschäftsbericht bzw. die Geschäftsberichte (der erstinstanzlichen Gerichte) unterbreitet das Bundesgericht direkt der Bundesversammlung. Es bezeichnet ein Mitglied, das die Entwürfe der Voranschläge, die Rechnungen und die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte sowie deren Stellungnahmen zu Vorstössen, die sich auf ihre Geschäftsführung oder ihr Finanzgebaren beziehen, in den Räten und in deren Kommissionen vertritt (Art. 162 Abs. 2 ParlG). Der Vertretung kommt ein Rederecht zu. In der Praxis vertritt das Bundesgericht (i.d.R. die Präsidentin bzw. der Präsident) die Voranschläge in den Räten nur, wenn es sich aufgrund wichtiger Abweichungen im Vergleich zu früheren Voranschlägen aufdrängt. Bei der Staatsrechnung wird auf eine Einladung in die Finanzkommission und in die Räte verzichtet.

Das Bundesgericht verfügt über umfassende Selbstverwaltungsbefugnisse hinsichtlich seines *Personals*. Es kann seine Dienste einrichten und das nötige Personal anstellen und so die Anzahl seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selber festlegen (vgl. Art. 25 Abs. 2 BGG); die Anzahl Richterinnen und Richter bestimmt indes weiterhin die Bundesversammlung (Art. 1 Abs. 3 und 5 BGG). Das *Immobilien- und Logistikmanagement* ist besonders geregelt (vgl. Art. 25a BGG): Während das Eidgenössische Finanzdepartement für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der Gebäude verantwortlich ist und die Bedürfnisse des Bundesgerichts zu berücksichtigen hat (Abs. 1), deckt das Bundesgericht seinen Bedarf an Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Logistik selbständig (Abs. 2). Einzelheiten regelt das *Verfahrensprotokoll vom 6. Juli 2007 zwischen dem Bundesgericht und dem Bundesrat über die Zusammenarbeit im Bereich der Infrastruktur*⁴⁰; dieses kann von Art. 25a BGG abweichende Regelungen vorsehen (Abs. 3).

³⁶ SR 101

³⁷ Vgl. für das gesetzlich verankerte Selbstverwaltungsrecht der erstinstanzlichen Gerichte (Bundesverwaltungsgericht und Strafgericht) Art. 27 und 27a des Bundesgesetzes vom 17.6.2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR 173.32) sowie Art. 60 des Bundesgesetzes vom 19.3.2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; SR 173.71).

³⁸ SR 173.110

³⁹ SR 171.10

⁴⁰ BBl 2007 S. 5259 ff.

5.2 Mitwirkung in der Rechtsetzung

Art. 11 der Verordnung vom 17. August 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV)⁴¹ sieht die Einladung des Bundesgerichts (oder einer anderen richterlichen Behörde des Bundes) vor, wenn die Vorlage das Verfahren vor dem Bundesgericht oder vor einer anderen richterlichen Behörde des Bundes betrifft (Abs. 1). Betrifft eine Vorlage die Stellung, Organisation oder Verwaltung des Bundesgerichtes oder einer anderen richterlichen Behörde des Bundes, werden das Bundesgericht und die andere betroffene richterliche Behörde des Bundes vor der Eröffnung der Vernehmlassung zu einer Stellungnahme im Rahmen einer Anhörung eingeladen. Sie werden in der Vernehmlassung wiederum zur Stellungnahme eingeladen (Abs. 2). Einzelheiten des Verfahrensablaufs regelt das *Verfahrensprotokoll vom 1. Mai 1998 zwischen dem Bundesrat und dem Bundesgericht bei Vernehmlassungen zu Gesetzen im Allgemeinen und betreffend die Stellung des Bundesgerichts im Besonderen*.⁴² Für den Einbezug des Bundesgerichts in den parlamentarischen Prozess sieht Art. 162 Abs. 4 ParlG vor, dass die Kommissionen den eidgenössischen Gerichten Gelegenheit zur Stellungnahme geben, wenn von ihnen vorberatene Erlassentwürfe die Zuständigkeiten, die Organisation oder die Verwaltung der eidgenössischen Gerichte betreffen. Das Bundesgericht selber ist zudem zuständig für den Erlass verschiedener Reglemente (Art. 7, 15 Abs. 1 Bst. a, 27 Abs. 3, Art. 42 Abs. 4 und Art. 60 Abs. 3 BGG).

5.3 Parlamentarische Vorstösse

Parlamentarische Vorstösse können sich an die eidgenössischen Gerichte richten, wenn sie sich auf deren Geschäftsführung oder deren Finanzhaushalt beziehen. Motionen sind ausgeschlossen (Art. 118 Abs. 4 ParlG). Das Bundesgericht vertritt die Stellungnahme zu dem ihm zugewiesenen Vorstoss in der Bundesversammlung und den Kommissionen. Es bezeichnet zu diesem Zweck ein Mitglied (Art. 162 Abs. 2 ParlG).

5.4 Fazit

Die Regelung der institutionellen Unabhängigkeit des Bundesgerichts ist auf der Stufe Bundesverfassung nur in einer Bestimmung geregelt. Die konkrete Ausgestaltung findet sich primär im Bundesgerichtsgesetz und im Parlamentsgesetz.

Die gesetzlichen Regelungen entsprechen weitgehend denjenigen, wie sie der Kanton Bern kennt bzw. mit dieser Vorlage einführen will. Unterschiedliche Regelungen bestehen im Bereich der Zuständigkeit für die Vorberatung der Rechnung, des Voranschlags sowie der Zuständigkeit für die Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen. Für ersteres ist auf Stufe des Bundes die Finanzkommission zuständig, die neben dem Finanzhaushalt des Bundesrates auch denjenigen des Bundesgerichts berät und zuhanden des Parlaments verabschiedet. Im Kanton Bern obliegt diese Aufgabe der Justizkommission, welche die Rechnung den Voranschlag zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Für die Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen, soweit sie den Fachbereich des Bundesgerichts betreffen und es sich nicht um Motionen handelt, ist das Bundesgericht zuständig. Für den Kanton Bern wurde diese Regelung übernommen, soll nun aber insofern angepasst werden, als die Justizleitung nur noch für die Beantwortung von Finanzmotionen, Interpellationen und Anfragen zuständig erklärt wird.

⁴¹ SR 172.061

⁴² BBl 2004 S.1549 ff.

6. Erläuterungen zu den Artikeln

6.1 Änderung der Kantonsverfassung (KV)

Artikel 68 Unvereinbarkeiten, Ausstand

Absatz 1 Buchstabe b

Die Unvereinbarkeitsregelung von Art. 68 KV ist an die mit der Justizreform einhergehende veränderte Behördenstruktur im Bereich der Strafverfolgung anzupassen. Wie das Gesetz in Art. 27 Abs. 1 GSOG vorsieht, hat sich die funktionelle Unvereinbarkeit eines Grossratsmandats nebst den Mitgliedern der kantonalen Gerichtsbehörden, auch auf die Mitglieder der Staatsanwaltschaft zu beziehen. Dies wird nun auch auf Verfassungsstufe ausdrücklich festgehalten (Art. 68 Abs. 1 Bst. b KV). Gleichzeitig ist der Anwendungsbereich der Bestimmung neben dem Personal der zentralen und dezentralen Verwaltung auch ausdrücklich auf das Personal der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft auszudehnen.

Absatz 2

Aus denselben Gründen wie bei Abs. 1 betrifft die funktionelle Unvereinbarkeit eines Regierungsratsmandats nicht nur die kantonalen Gerichtsbehörden, sondern auch die Mitglieder der Staatsanwaltschaft (Art. 27 Abs. 1 GSOG).

Artikel 76 Finanzbefugnisse

Art. 76 KV regelt die Finanzbefugnisse des Grossen Rates und behält in Abs. 1 Bst. e diejenigen Ausgaben vor, die gemäss Art. 89 KV in die Zuständigkeit des Regierungsrats fallen. Seit der Justizreform gewährt Art. 18 Abs. 2 GSOG auch der Justizleitung Finanzbefugnisse. Im Interesse einer hinsichtlich der Normstufe kongruenten Regelung der Finanzbefugnisse von Regierung und Justizleitung wird die Kantonsverfassung nun in diesem Punkt nachgeführt und die bislang im GSOG geregelten Finanzbefugnisse der Justizleitung werden neu ebenfalls in der Kantonsverfassung abgebildet (vgl. unten zu Art. 97b KV). Entsprechend ist der Vorbehalt von Art. 76 Abs. 1 Bst. e KV um die Finanzbefugnisse der Justizleitung zu ergänzen.

Artikel 77 Wahlen

Absatz 1 Buchstabe e

Nach bisherigem Recht (Art. 77 Abs. 1 Bst. e KV) werden die „übrigen Mitglieder der Gerichte“, d.h. sämtliche nicht in Art. 77 Abs. 1 Bst. a-d KV genannten Personen, die eine richterliche Funktion ausüben (vgl. die Definition in Art. 20 Abs. 1 GSOG), durch den Grossen Rat gewählt, soweit die Wahlbefugnis nicht dem Volk übertragen ist. Das Gesetz (GSOG) sieht keine solche Volkswahl vor. Der entsprechende Vorbehalt in der Kantonsverfassung kann deshalb gestrichen und durch einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt ersetzt werden. Damit geht keine materielle Änderung einher; das Gesetz kann die Wahlbefugnis für die übrigen Mitglieder der Gerichtsbehörden einem anderen Wahlorgan oder auch dem Volk zuweisen.

Buchstabe f

Die Änderungen in Art. 77 Abs. 1 Bst. f KV beinhalten terminologische Anpassungen an das geltende Gesetzesrecht sowie eine blosser Nachführung. Begrifflich wird neu von „Generalstaatsanwältin“ bzw. „Generalstaatsanwalt“ gesprochen (vgl. Art. 89 Abs. 1 Bst. a GSOG). Zudem werden auch die beiden Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter der Generalstaatsanwältin bzw. des Generalstaatsanwalts vom Grossen Rat gewählt (Art. 22 Abs. 1 GSOG). Die Kantonsverfassung ist hier nachzuführen.

Artikel 78 Aufsicht

Hinsichtlich der Aufsicht des Grossen Rates über die Justizbehörden regelt Art. 78 KV bis anhin nur die Aufsicht über die Geschäftsführung der obersten Gerichte. Im Sinn der Nachführung der Kantonsverfassung sind neu auch die Justizleitung und die Generalstaatsanwaltschaft in die ver-

fassungsmässige Aufsichtsbestimmung von Art. 78 Abs. 1 KV aufzunehmen (vgl. Art. 13 Abs. 1 GSOG).

Artikel 83a Stellung der Justizleitung im Grossen Rat

Für den Regierungsrat regelt Art. 83 KV (Stellung des Regierungsrates im Grossen Rat) das Antrags- sowie Vertretungs- und Äusserungsrecht im Grossen Rat. Der Regierungsrat verfügt über ein umfassendes Antragsrecht und nimmt an den Sitzungen des Grossen Rates mit beratender Stimme teil (Abs. 1 und 2).

Der neue Art. 83a KV verankert, in Anlehnung an die Regelungsstruktur von Art. 83 KV betreffend die institutionelle Stellung des Regierungsrats, die Befugnisse der Justizleitung im Verhältnis zu Grossen Rat und Regierungsrat. Die Justizleitung hat, beschränkt auf ihren Aufgabenbereich, ein eigenständiges Antragsrecht. Die Befugnisse des Regierungsrates gemäss Art. 83 KV geltend jedoch immer und bleiben deshalb auch bei Geschäften der Justiz unverändert bestehen; die Regierung muss die Anträge der Justiz zwar unverändert weiterleiten. Sie kann sich jedoch dazu äussern, Abänderungsanträge oder eigene Anträge stellen. Wie dies beim Budget (VA/AFP) bereits heute der Fall ist, sind die Geschäfte der Justiz dem Grossen Rat (mit Ausnahme des Tätigkeitsberichts, vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. e GSOG) über den Regierungsrat zu unterbreiten (s. Ausführungen hinten zu Art. 6a GSOG).

Absatz 1

Absatz 1 verankert das beschränkte Antragsrecht der Justiz im Grossen Rat. Im Gegensatz zum Regierungsrat, der zu allen Geschäften in der Zuständigkeit des Grossen Rates Anträge stellen kann (Art. 83 Abs. 1 KV), verfügt die Justizleitung nur in „ihren“ Geschäften, d.h. in Geschäften, die kraft der Selbstverwaltungsbefugnisse in ihrem Aufgabenbereich liegen, über ein Antragsrecht im Grossen Rat. Die Verfassung verweist hierfür auf die präzisierende Regelung des Antragsrechts der Justizleitung im Gesetz. Als Geschäfte der Justiz, die gestützt auf dieses Antragsrecht der Justiz in den Grossen Rat gelangen, sind zu nennen: Der Voranschlag, der Aufgaben- und Finanzplan sowie der Geschäfts- und Tätigkeitsbericht, die Kreditgeschäfte der Justiz sowie der Justiz zugewiesene parlamentarische Vorstösse nach Massgabe der Grossratsgesetzgebung (vgl. die Aufzählung im neuen Art. 6a Abs. 1 GSOG).

Absatz 2

Die Regelung von Abs. 2 folgt derjenigen für den Regierungsrat in Art. 83 Abs. 2 KV: Die Justizleitung hat die Befugnis, ihre Geschäfte gemäss Abs. 1 im Grossen Rat zu vertreten (vgl. bereits bis anhin Art. 18 Abs. 1 Bst. f GSOG). Art und Umfang des Vertretungsrechts decken sich mit den entsprechenden Befugnissen des Regierungsrats. Die Vertretung der Justizleitung darf an den Sitzungen des Grossen Rates teilnehmen und sich bei Bedarf zum Geschäft äussern (e eingehender zum Äusserungsrecht hinten zu Art. 6a Abs. 2 GSOG). Das Äusserungsrecht besteht grundsätzlich bei sämtlichen Geschäften im Aufgabenbereich der Justiz, dürfte indes vorab beim Budget zum Tragen kommen (inkl. allfällige Planungserklärungen, welche die Berichtsseite des Voranschlags sowie den Tätigkeitsbericht betreffen) sowie bei Kreditgeschäften und parlamentarischen Vorstössen. Der Justiz ein Äusserungsrecht im Grossen Rat einzuräumen und dieses gleich zu verstehen bzw. zu regeln wie das Rederecht der Regierung, rechtfertigt sich, weil es sich bei der Justiz, anders als etwa bei der Datenschutzaufsichtsstelle, der Finanzkontrolle oder den Parlamentsdiensten, die alle über kein Rederecht verfügen, bei der Justiz um eine der drei Staatsgewalten handelt. Als solche ist sie seit der Justizreform weitgehend verselbstständigt und hat ihre Interessen im Grossen Rat, zumindest in den Bereichen der Selbstverwaltung der Justiz, für die sie die alleinige Verantwortung trägt, selber wahrzunehmen. Das Vertretungs- bzw. Rederecht der Justizleitung ist auch als Pflicht zu verstehen, dem Parlament Rede und Antwort zu stehen.

Absatz 3

Die Befugnisse des Regierungsrates bleiben auch bei Geschäften der Justiz bestehen. Kraft der unveränderten Regelung von Art. 83 KV kann der Regierungsrat zu Geschäften der Justiz aus

einer gesamtstaatlichen Optik Stellung nehmen sowie eigene Anträge stellen. Wie beim bereits etablierten Budgetprozess (vgl. Art. 11 Abs. 5 GSOG) übernimmt der Regierungsrat dabei eine „Briefträgerfunktion“, indem die Geschäfte der Justiz – unverändert – über den Regierungsrat in den Grossen Rat gelangen. Abs. 3 beschränkt sich darauf, diese Mitwirkung der Regierung bei der administrativen Vorbereitung der Geschäfte der Justiz zuhanden des Grossen Rates zu erwähnen. Die Konkretisierung dieser Mitwirkungsbefugnisse des Regierungsrates, insbesondere die hauptsächlich organisatorische und damit nicht verfassungswürdige Regelung des Geschäftsverkehrs über die Regierung, wird damit dem Gesetzgeber überlassen. Dieses ausführende Gesetzesrecht ist in der Vorlage mitenthalten: Art. 6a GSOG nennt die Geschäfte mit Antrags- und Vertretungsrecht der Justizleitung und Art. 6b GSOG schreibt vor, dass die Geschäfte dem Grossen Rat über den Regierungsrat zu unterbreiten sind und dass diesem in der Vorbereitung der Geschäfte Mitwirkungs- und Mitsprachebefugnisse zukommen.

Abschnittstitel 5.5 Gerichte und Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft hat in der Kantonsverfassung bislang keine Erwähnung gefunden. Die seit dem 1. Januar 2011 geltende StPO weist der Staatsanwaltschaft eine zentrale Rolle in der Strafverfolgung zu und räumt ihr zudem weitreichende Entscheid- und Strafbefugnisse ein. Die Bedeutung der Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde und urteilende Behörde einerseits sowie die gemeinsamen Regelungsgrundlagen im GSOG und die gemeinsame Vertretung von Gerichten und Staatsanwaltschaft in der Justizleitung andererseits rechtfertigen es, die Staatsanwaltschaft in Abschnitt 5.5 der Kantonsverfassung zu regeln (vgl. bereits vorne Ziff. 3.A.2.). Der Abschnittstitel ist entsprechend zu ergänzen und die Staatsanwaltschaft darin aufzunehmen.

Artikel 97 Allgemeines

Absatz 1

Art. 97 Abs. 1 KV garantiert in seiner bisherigen Fassung die Unabhängigkeit der Gerichte. Art. 4 Abs. 1 GSOG enthält ebenfalls eine Unabhängigkeitsgarantie, welche die Staatsanwaltschaft miteinbezieht und präzisiert, dass die Gerichte und die Staatsanwaltschaft „in der Rechtsprechung und Strafverfolgung“ unabhängig und nur dem Recht verpflichtet sind. Regierung und Parlament haben demnach jede unzulässige Einwirkung auf die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft bzw. auf die Mitglieder dieser Behörden sowie jede Einmischung in die Rechtsprechung oder die Strafverfolgung zu unterlassen. Die Staatsanwaltschaft ist als Funktionsträgerin, wie die Gerichtsbehörden, von den anderen staatlichen Behörden organisatorisch abgegrenzt und ihre Unabhängigkeit ist durch dieselben Unvereinbarkeitsregeln gesichert wie die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter (vgl. Art. 27 f. GSOG). Es rechtfertigt sich deshalb, im Rahmen der vorliegenden Verfassungsänderung die Unabhängigkeitsgarantie von Art. 97 Abs. 1 KV auf die Staatsanwaltschaft auszudehnen. Dabei wird die bestehende gesetzliche Regelung von Art. 4 Abs. 1 GSOG in die Verfassung übernommen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Unabhängigkeit der Gerichte einerseits und die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft andererseits nicht identisch sind. Auch in ihrer rechtsprechenden und damit urteilenden Funktion ist die Staatsanwaltschaft kein Gericht. Es besteht gegenüber der Staatsanwältin bzw. dem Staatsanwalt kein Anspruch auf eine verfassungsmässige Richterin bzw. einen verfassungsmässigen Richter gemäss Art. 26 Abs. 1 KV bzw. gemäss Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK)⁴³ und das Verfahren vor der Staatsanwaltschaft erfüllt die an Gerichtsbehörden gestellten Anforderungen nicht durchwegs. Anders als Richterinnen und Richter sind die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zudem intern, d.h. im Verhältnis zur Generalstaatsanwaltschaft, nicht unabhängig: Sie unterliegen den Weisungen der Generalstaatsanwaltschaft (Art. 90 Abs. 3 GSOG). Trotz der Nähe zur Justiz und obwohl die Staatsanwaltschaft im Kanton Bern organisationsrechtlich nicht

⁴³ SR 0.101

zur Exekutive gehört, ist die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft somit im staatsrechtlichen Gefüge nicht gleichzusetzen mit der Unabhängigkeit der Gerichtsbehörden.

Absatz 1a

Mit Einführung des Grundsatzes der Selbstverwaltung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft im Rahmen der Justizreform II wurden der Justizleitung durch Gesetz bedeutende Befugnisse im Verhältnis zu Grosse Rat und Regierungsrat eingeräumt (eigenständiges Budgetantragsrecht, Vertretungsrecht im Grosse Rat). Im Interesse einer kongruenten Rechtsordnung ist im Rahmen der vorliegenden Nachführung der Kantonsverfassung auch der Grundsatz der Selbstverwaltung als solcher auf Verfassungsebene festzuschreiben (vgl. auf Bundesebene Art. 188 Abs. 3 BV). Inhaltlich sind damit keine Änderungen verbunden; die Formulierung von Art. 5 GSOG wird in die Verfassung übernommen. Der Vorbehalt einer abweichenden gesetzlichen Regelung ermöglicht wie bisher, dass Justizverwaltungsaufgaben im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes per Gesetz der Zentralverwaltung zugewiesen werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 GSOG).

Absatz 3

Absatz 3 in seiner bisherigen Fassung überlässt es dem Gesetzgeber, die „Zuständigkeit der Gerichte“ zu regeln. Diese Umschreibung erweist sich in zweifacher Hinsicht als zu eng und ist im Rahmen der Nachführung der Kantonsverfassung zu präzisieren, ohne dass damit Änderungen der Rechtslage verbunden sind: Dem kantonalen Gesetzgeber obliegt nicht nur die Regelung der *Zuständigkeit*, sondern insbesondere auch die *Organisation* der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (vgl. für die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit Art. 3 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO)⁴⁴ bzw. Art. 14 StPO). Diesem gesetzgeberischen Auftrag ist der bernische Gesetzgeber mit Erlass des GSOG nachgekommen.

Die zweite Änderung betrifft die Staatsanwaltschaft: Das Gesetz regelt nicht nur Zuständigkeit und Organisation der Gerichte, sondern auch diejenige der Staatsanwaltschaft. Art. 97 Abs. 3 KV ist entsprechend zu ergänzen.

Artikel 97a Justizleitung

Seit Einführung der Selbstverwaltung der Justiz nimmt die Justizleitung als gemeinsames Organ von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft wichtige Regelungs- sowie Finanz-, Leitungs- und Entscheidungsbefugnisse wahr. Sie hat sich als Leitungs- und Koordinationsorgan bewährt und ist, nebst ihrer justizinternen Führungsfunktion, auch als institutionalisierte Ansprechpartnerin des Grosse Rats und des Regierungsrats, nicht in Frage gestellt. Die Justizleitung übernimmt lediglich Aufgaben im Bereich der Führung und Leitung der Justizverwaltung. Die fachliche Unabhängigkeit der Strafbehörden wird dadurch nicht in Frage gestellt. Deshalb ist, analog zu den Verfassungsbestimmungen betreffend die Legislative (Grosse Rat) und die Exekutive (Regierungsrat), auch die Justizleitung als Leitungs- bzw. Führungsorgan der dritten Staatsgewalt (Justiz) in der Verfassung zu erwähnen. Absatz 1 übernimmt dabei die Regelung von Art. 17 Abs. 1 GSOG. Die Regelung der Zusammensetzung sowie der Zuständigkeiten und Aufgaben der Justizleitung überlässt die Verfassung dem Gesetzgeber (Abs. 2; vgl. 17 ff. GSOG).

Artikel 97b Ausgabenbefugnisse der Justizleitung

Die Ausgabenbefugnisse der Justizleitung sind bis anhin im Gesetz geregelt (Art. 18 Abs. 2 GSOG). Im Interesse einer kongruenten Rechtsordnung sind die Kantonsverfassung in diesem Punkt nachzuführen und die Ausgabenbefugnisse der Justizleitung – gleich wie die Finanzbefugnisse des Grosse Rats (Art. 76 KV) und des Regierungsrates (Art. 89 KV) – ohne inhaltliche Änderung (vgl. Art. 18 Abs. 2 GSOG) ebenfalls in der Verfassung zu regeln. Der Begriff „Ausgabenbefugnisse“ wurde bewusst gewählt, weil dieser inhaltlich nicht dasselbe umfassen wie die Finanzbefugnisse des Regierungsrates nach Art. 89 KV.

⁴⁴ SR 272

Im Übrigen ergibt sich die Befugnis der Justizleitung, ihr Budget zu erstellen und zu verabschieden, aus Art. 83a Abs. 1 KV i.V.m. Art. 6a Abs. 1 Bst. a und b GSOG (vgl. vorne Ausführungen zu Art. 83a KV).

Artikel 98 Zivilgerichte

Mit der Justizreform hat das GSOG die bernische Zivilgerichtsbarkeit in Umsetzung der Vorgaben der ZPO teilweise neu organisiert sowie terminologische Anpassungen vorgenommen (vgl. Art. 2 GSOG). Die in Art. 98 KV genannten Zivilgerichtsbehörden stimmen mit der gesetzlichen Ordnung teilweise nicht mehr überein. Im Sinn einer Nachführung der Kantonsverfassung sind folgende Anpassungen nötig:

Absatz 1

In Bst. a sind die (regionalen) Schlichtungsbehörden zu nennen, die bundesrechtlich vorgeschrieben sind: Die ZPO (Art. 197 ff.) verlangt, dass dem zivilrechtlichen Entscheidverfahren grundsätzlich ein Schlichtungsverfahren vor einer Schlichtungsbehörde vorausgeht. Die Organisation der Schlichtungsbehörde ist Sache der Kantone (Art. 3 ZPO; vgl. die besondere Spruchkörperregelung in Art. 200 ZPO i.V.m. Art. 88 Abs. 2 – 4 GSOG). Im Kanton Bern besteht für jede Gerichtsregion eine Schlichtungsbehörde (Art. 84 GSOG). Diese sind organisatorisch nicht Teil der Regionalgerichte.

In Bst. b sind die bisherigen „Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten“ durch „Regionalgerichte“ zu ersetzen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Abs. 4 Bst. a GSOG).

Absatz 2

Die Formulierung von Absatz 2 betreffend besondere richterliche Behörden ist zu vereinfachen und derjenigen in Art. 99 Abs. 1a KV betreffend Strafgerichtsbarkeit und Art. 100 Abs. 2 KV betreffend Verwaltungsgerichtsbarkeit anzupassen; anstelle der Erwähnung einzelner Streitigkeiten ist eine generelle Ermächtigung zur Schaffung besonderer Behörden zu erteilen. Die bisherige Erwähnung der Behörden, die „namentlich“ geschaffen werden können, ist mit der neuen Gerichtsorganisation nicht mehr notwendig.

Artikel 99 Strafgerichte

Wie bei den Zivilgerichten hat die Justizreform in der Strafgerichtsbarkeit eine Gerichts- und Behördenorganisation geschaffen, die terminologisch nicht mehr mit den in der Kantonsverfassung genannten Behörden übereinstimmt. Die Kantonsverfassung wird deshalb nachgeführt, wobei die nicht mehr existierenden Kreisgerichte und regionalen Kollegialgerichte gemäss Bst. b der bisherigen Regelung ersatzlos gestrichen werden. Ebenfalls gestrichen wird die Erwähnung des Wirtschaftsstrafrichts (Bst. d) sowie des bundesrechtlich vorgeschriebenen Jugendgerichts (Bst. c; vgl. Art. 6 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 [Jugendstrafprozessordnung, Stipo]⁴⁵). Die Aufzählung von Abs. 1 beschränkt sich darauf, einerseits die ordentlichen, erstinstanzlichen Strafgerichtsbehörden zu nennen, d.h. die Regionalgerichte (Bst. a) sowie in Bst. e das als letzte kantonale Instanz vorgeschriebene Obergericht (vgl. Art. 80 Abs. 2 BGG). Für die besonderen Strafgerichtsbehörden, über die der Kanton Bern verfügt, das Wirtschaftsstrafricht, das Jugendgericht sowie das Zwangsmassnahmengericht, sieht ein neuer Abs. 1a eine Grundlage im Gesetz vor.

Artikel 100a Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft, die in der Justizleitung vertreten ist, wird als Teil der bernischen Justiz neu in der Kantonsverfassung abgebildet. Der neue Art. 100a KV verweist dabei für die Aufgabenumschreibung auf das Gesetz.

⁴⁵ SR 312.1

6.2 Änderung des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG)

Artikel 1

Entsprechend der inhaltlichen Erweiterung des Abschnittstitels 2 (neu: Grundsätze der Organisation, Führung und Zusammenarbeit) wird auch diese Bestimmung ergänzt. Diese regelt den Gegenstand des Gesetzes und gibt damit einen ersten Hinweis auf dessen Inhalt.

Artikel 2

Die regionalen Zwangsmassnahmengerichte werden aufgehoben und in das kantonale Zwangsmassnahmengericht integriert, welches neu alle Zwangsmassnahmen nach Bundesrecht anordnet (vgl. Erläuterungen zu Art. 59 hiernach).

Abschnitt 2 Grundsätze der Organisation, Führung und Zusammenarbeit

Der neue Art. 83a KV betreffend die institutionelle Stellung der Justizleitung im Grossen Rat verweist für das Zusammenwirken der drei Staatsgewalten und insbesondere für die Mitwirkung des Regierungsrates bei Geschäften der Justiz auf das Gesetz (vgl. oben zu Art. 83a Abs. 3 bzw. 4 KV). Diese Regelung der Zusammenarbeit wird in Abschnitt 2 (bisher: Grundsätze der Organisation und Führung) eingefügt, was eine Ergänzung des Abschnittstitels um den Aspekt der Zusammenarbeit nötig macht.

Artikel 6a Antragsrecht der Justizleitung Absatz 1

Diese Regelung konkretisiert die neu eingeführte Verfassungsbestimmung von Art. 83a Abs. 1 KV. Die Aufzählung nennt zum einen die bereits im geltenden Recht bestehende Geschäfte mit Antragsrecht der Justizleitung (Bst. a, b und d), zum anderen einen neuen Antragstatbestand (Bst. c).

Buchstabe a

Keine Bemerkungen.

Buchstabe b

Das Gesetz (GSOG, GRG) enthält bis anhin keine ausdrückliche Regelung, wie vom Budget unabhängige Finanzgeschäfte der Justiz abzuwickeln sind (Kreditbeschlüsse und Ausgabenbewilligungen, die nicht unter Art. 18 Abs. 2 GSOG fallen). Zwar dürften solche Geschäfte nicht häufig anfallen, doch ist gerade im Informatikbereich, in dem der Justiz bedeutende Selbstverwaltungsbefugnisse zukommen, wegen der neuen ICT-Strategie des Regierungsrats davon auszugehen, dass die nunmehr in Form von mehrjährigen Rahmenkrediten zu bewilligenden ICT-Ausgaben wegen der Betragshöhe dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten sind. Es braucht deshalb eine Regelung, wie und durch wen sowie mit welchem administrativen Vorlauf diese Finanzgeschäfte der Justiz in den Grossen Rat gelangen und von wem sie dort vertreten werden. Diese Bestimmung schafft nun eine allgemeine Grundlage, damit die Justizleitung dem Grossen Rat eigene Kreditgeschäfte unterbreiten kann.

Buchstabe c

Keine Bemerkungen.

Buchstabe d

Keine Bemerkungen.

Absatz 2

Bislang sah Art. 18 Abs. 1 Bst. f für den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäfts- und Tätigkeitsbericht ein Vertretungsrecht der Justizleitung im Grossen Rat vor. Diese Regelung wird neu in die Bestimmung betreffend das Antragsrecht der Justizleitung verschoben, wobei folgende Präzisierungen notwendig sind:

- Für die Vertretung der von der Justiz beantworteten parlamentarischen Vorstösse (Finanzmotionen, Interpellationen und Anfragen, soweit sich diese auf die Geschäftsführung oder Finanzhaushaltsführung der Gerichtsbehörden oder Staatsanwaltschaft beziehen [vgl. Erläuterungen zu Art. 61 Abs. 2 Bst. c GRG hiernach]) fehlte bis anhin eine Regelung. Diese Lücke ist zu schliessen. Zudem ist das Vertretungsrecht auch für die neu geregelten Kreditgeschäfte der Justiz zu verankern.
- Über Inhalt und Umfang des Vertretungsrechts der Justizleitung bestanden in der Praxis Unklarheiten. Strittig war insbesondere, ob diese Befugnis ein blosses Teilnahmerecht an Kommissionssitzungen und Ratsdebatten umfasst oder ob damit ein Rederecht der Vertreterin bzw. des Vertreters der Justizleitung einhergeht. Mit der vorgenommenen Präzisierung wird nun Klarheit geschaffen: In Übereinstimmung mit dem Verfahrensprotokoll, wonach das Teilnahmerecht der Justiz einen gemeinsamen Dialog gewährleisten und der Justizleitung ermöglichen soll, die Geschäfte direkt zu vertreten⁴⁶, ist von einer umfassenden Vertretungsbefugnis mit Rede-/bzw. Äusserungsrecht der Justizleitung auszugehen. Dies rechtfertigt sich insbesondere mit Blick auf mögliche Kontroversen und Differenzen zwischen Regierung und Justiz. Zudem kann über die konkreten Umstände der Finanz- und Haushaltsführung, der finanziellen Bedürfnisse sowie sonstiger Anliegen der Justiz letztlich nur diese verlässliche Auskunft geben. Das Vertretungs- und Rederecht ist sodann auch als Pflicht der Justiz zu verstehen, dem Grossen Rat Rede und Antwort zu stehen.

Artikel 6b Mitwirkung des Regierungsrates bei Geschäften der Justizleitung

Art. 6b konkretisiert Art. 83a Abs. 3 KV. Das Gesetz schreibt vor, dass die Justizleitung ihre Geschäfte dem Grossen Rat über den Regierungsrat unterbreitet. Der Vorbehalt zugunsten anderer gesetzlicher Regelungen umfasst insbesondere den Tätigkeitsbericht. Dieser geht, wie bis anhin, direkt an den Grossen Rat (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. e GSOG). Besonderheiten im Geschäftsverkehr zwischen den Staatsgewalten bestehen einerseits beim Budget (vgl. wie bisher Art. 11 Abs. 4 und 5 GSOG), bei den Ausgabengeschäften (s. Ausführungen hinten zu Art. 18 Abs. 1 Bst. b1 GSOG) und andererseits bei den parlamentarischen Vorstössen, welche die Justiz betreffen (s. Ausführungen hinten zu Art. 18 Abs. 1 Bst. b2 GSOG).

Die in Art. 6b Abs. 1 GSOG geregelte Besonderheit der Abwicklung des Geschäftsverkehrs über den Regierungsrat betrifft nur die in Art. 6a Abs. 1 GSOG genannten Geschäfte der Justiz. Der übrige Verkehr und Austausch zwischen der Justizleitung und dem Grossen Rat, insbesondere mit der Justizkommission und allenfalls der Finanzkommission, ist davon nicht betroffen und gestaltet sich im direkten Verhältnis zwischen Justizleitung und Grosse Rat bzw. den Kommissionen.

Artikel 6c Information

Mit der Einführung des Grundsatzes der Selbstverwaltung der Justiz werden die Interessen der Gerichte und der Staatsanwaltschaft grundsätzlich – mit Ausnahme der Gesetzgebungszuständigkeit der JGK (Art. 29 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG])⁴⁷ – von der Justiz selber wahrgenommen und nicht mehr, wie vor der Justizreform, von der JGK. Es gibt jedoch weiterhin verschiedene Bereiche der Justizverwaltung, in welchen die Regierung (sowie in der Folge teilweise der Grosse Rat) zuständig ist, Massnahmen zu treffen oder Beschlüsse zu fassen, die direkt die Justiz betreffen oder sich (auch) auf die Justiz und ihre Aufgabenerfüllung auswirken.

Zunächst betrifft dies Justizverwaltungsgeschäfte, die der Zentralverwaltung und nicht der Justiz selber obliegen (vgl. Art. 6 Abs. 1 GSOG). Zu nennen sind etwa personelle Angelegenheiten in der Zuständigkeit des Personalamts (PA) oder Informatikgeschäfte in der Zuständigkeit des Kantonalen Amtes für Informatik (KAIO) der Finanzdirektion (FIN), Infrastrukturentscheide des Amtes

⁴⁶ Verfahrensprotokoll, S. 3 f., zur Begründung ferner S. 5 und 6 f.

⁴⁷ BSG 152.01

für Grundstücke und Gebäude (AGG) der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) oder sicherheitsrelevante Entscheide der Polizei- und Militärdirektion (POM). Diese Geschäfte können als Sach- oder Ausgabenbeschluss die Anliegen der Justiz tangieren. Zu erwähnen sind zudem die Berichte des Regierungsrates (Art. 52 GRG), welche direkt die Justiz betreffen oder Aussenbeziehungsgeschäfte in der Zuständigkeit des Grossen Rats oder des Regierungsrats (vgl. Art. 74 Abs. 2 und Art. 88 Abs. 4 KV i.V.m. Art. 56 GRG), die Auswirkungen auf die Geschäftsführung, die Verfahren und die Geschäftslast oder die Selbstverwaltungsbefugnisse der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft haben können. Die selbstverwaltete Justiz ist somit in verschiedener Hinsicht von Entscheiden der Regierung bzw. einzelner Direktionen abhängig. Mit dem bisherigen Art. 6 Abs. 2 GSOG ist, zumindest für Infrastrukturgeschäfte, auf Direktionsebene (BVE oder FIN) gewährleistet, dass die Justizleitung einbezogen und den Bedürfnissen der Justiz Rechnung getragen wird. Auf Regierungsebene kann sich die Justizleitung sodann zu Direktionsgeschäften äussern, wenn ein Mitberichtsverfahren durchgeführt wird (vgl. Art. 3b VMV). Interessen der Justiz können schliesslich tangiert sein, wenn Geschäfte in der Zuständigkeit der Regierung (und in der Folge des Grossen Rates) die gesamte Kantonsverwaltung betreffen, mithin nicht nur die Justiz (sog. Querschnittsthemen). Bei solchen Geschäften in der Zuständigkeit der Zentralverwaltung ist, abgesehen vom Einbezug der Justizleitung gemäss Art. 3 VMV, institutionell nicht vorgesehen, dass die selbstverwaltete Justiz von Geschäften der Regierung Kenntnis erhält und sich bei Bedarf allenfalls in geeigneter Weise in Entscheidungsprozesse der Verwaltung bzw. des Regierungsrates einbringen kann. Weil entscheidende Kenntnisse in der Regel bei der Justizleitung (bzw. den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft) liegen, ist es den Verwaltungsbehörden zudem oftmals nicht möglich, die Interessen der Justiz von sich aus zu berücksichtigen. Auch kann die Justizleitung ihre Eigenverantwortung nicht wahrnehmen, weil sie nicht in die verwaltungsintern üblichen Informationsflüsse eingebunden ist. Es kann deshalb vorkommen, dass sie keine Kenntnis von laufenden Geschäften oder Projekten hat und sich somit nicht selber aktiv einbringen kann.

Mit Art. 6c GSOG wird dem Bedürfnis der Justiz nach vorgängiger Information und, wenn möglich, Mitberücksichtigung ihrer Interessen bei sie tangierenden Regierungsgeschäften Rechnung getragen, ohne den Spielraum der Regierung grundsätzlich einzuschränken: Über die Justiz betreffende Regierungsgeschäfte hat der Regierungsrat bzw. die zuständige Direktion die Justizleitung vorgängig zu informieren, damit es dieser möglich ist, ihre Anliegen einzubringen. Im Grossen Rat vertritt bei Regierungsgeschäften, welche auch die Justiz betreffen, grundsätzlich das zuständige Regierungsmitglied das Geschäft und damit insofern die Interessen der Justiz. Soweit ein Regierungsgeschäft ausschliesslich die Justiz betrifft (z.B. Kreditgeschäft für den Bau eines neuen Justizgebäudes), steht es der Justizleitung offen, über die Justizkommission oder das Büro des Grossen Rates das Bedürfnis anzumelden, dass sie sich im Rat äussern möchte. Diese Äusserungsmöglichkeit der Justiz ist umgekehrt auch als Äusserungspflicht der Justiz zu verstehen.

Artikel 6d Zusammenarbeit zwischen Grosse Rat, Regierungsrat und Justizleitung

Bereits bis anhin ist die Zusammenarbeit von Regierung, Justizleitung und Justizkommission im Verfahrensprotokoll (vgl. bereits vorne Ziff. 2.1), das von der Regierung und der Justizleitung unterzeichnet wurde, geregelt. Die Justizkommission hat das Protokoll zur Kenntnis genommen. Die dort vereinbarten Abläufe, Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Mitwirkungsrechte der beteiligten Behörden tragen wesentlich zu einer guten Zusammenarbeit und einem reibungslosen Geschäftsverkehr zwischen den Staatsgewalten bei und sind deshalb beizubehalten. Die Inhalte des Verfahrensprotokolls erfahren mit den vorliegenden Gesetzesänderungen mit Ausnahme der Änderung bei den Vorstossantworten keine wesentlichen Änderungen. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird vielmehr eine Rechtsgrundlage geschaffen, damit sich die in den verschiedenen Geschäften beteiligten Behörden und Stellen untereinander über den Einzelheiten des Geschäftsverkehrs und der Mitwirkung der Beteiligten verständigen können.

Abgesehen von den bereits vom Verfahrensprotokoll erfassten Geschäftsprozessen (Budget- und Finanzplanprozess, Geschäfts- und Tätigkeitsbericht, parlamentarische Vorstösse, Ver-

nehmlassungs- und Mitberichte sowie Rechtsetzung) sind weitere Bereiche oder Aspekte der Zusammenarbeit einer gemeinsamen Verständigung zugänglich:

- *Kreditgeschäfte der Justiz*: Kreditanträge der Justiz sollen, gleich wie Kreditanträge der Regierung, eine administrative Vorprüfung durchlaufen bevor sie in den Grossen Rat gelangen. Wie beim Budgetprozess, der in seinen Einzelheiten bereits im Verfahrensprotokoll geregelt ist, können auch bei Kreditgeschäften der Justiz die Festlegung von Zuständigkeiten und Abläufen verbindlich vereinbart werden.
- *Aussenbeziehungsgeschäfte*: Der Abschluss von Verträgen zwischen dem Kanton Bern und anderen Kantonen oder dem Bund liegt in der Zuständigkeit des Grossen Rates oder des Regierungsrates (vgl. Art. 74 Abs. 2 und Art. 88 Abs. 4 KV i.V.m. Art. 56 GRG). Es kann vorkommen, dass solche Verträge die Interessen der Justiz betreffen, weil sie Bestimmungen zum Rechtsschutz oder zur Strafverfolgung enthalten, die Auswirkungen auf Zuständigkeit, Verfahren, Geschäftslast oder Selbstverwaltung der Gerichte oder der Staatsanwaltschaft zeitigen. Sodann kann es vorkommen, dass die Gerichts- oder Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen untereinander Verträge abschliessen, welche den Geschäftsprozess innerhalb und zwischen den Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden regeln und somit unmittelbar die Interessen der Justiz betreffen.
- *Information und Miteinbezug der Justizleitung*: Gegenstand einer Verständigung zwischen Justizleitung, Regierung (und ev. Grosse Rat) könnten auch gegenüber der Justizleitung bestehende Informationspflichten bilden (vgl. soeben zu Art. 6c GSOG). Zu denken ist etwa an die bereits heute auf informeller Ebene der Justizleitung gewährte Leseberechtigung zu bestimmten Themen (Art. 41 GRG und Art. 56 GRG). Damit wird sichergestellt, dass die Justiz von Regierungsgeschäften Kenntnis nehmen kann und sich daraufhin bei Bedarf einbringen kann. Auch der institutionelle Miteinbezug der Justizleitung in Gremien der Verwaltung (z.B. Konferenz der Generalsekretärinnen und der Generalsekretäre (GSK) oder die Etablierung bi- oder trilateraler Dialoggremien von Justiz, Regierung und Parlament sind grundsätzlich einer Vereinbarung zugänglich.

Artikel 18 Aufgaben

Die Ausgabenbefugnisse der Justiz werden neu in der KV geregelt (Art. 97b), weshalb sie an dieser Stelle gestrichen werden können.

Absatz 1

Buchstabe b

Für die Geschäfte, bei welchen die Justizleitung ein Antragsrecht im Grossen Rat hat und die sie über den Regierungsrat dem Grossen Rat unterbreitet, wird im Aufgabenkatalog einheitlich eine präzisierende Terminologie verwendet. Voranschlag sowie Aufgaben- und Finanzplan, Kreditanträge und Antworten auf parlamentarische Vorstösse werden von der Justizleitung nicht nur erstellt (bisherige Terminologie), sondern auch *verabschiedet* (vgl. auch Bst. b1, und b2).

Buchstabe b1

Diese Bestimmung verankert teilweise neu die Zuständigkeit und Verpflichtung der Justizleitung, Kreditanträge zu verabschieden (vgl. Ausführungen zu Art. 6a Abs. 1 Bst. b GSOG), in deren Aufgabenkatalog. Wie beim Budgetantrag und dem Geschäftsbericht, die als Bestandteil des gesamtstaatlichen Budgets bzw. des Geschäftsberichts des Kantons gemäss Art. 63 FLG via Regierung an den Grossen Rat gelangen (vgl. Art. 11 Abs. 5 GSOG),⁴⁸ verfügt die Justiz neu auch bei Ausgabengeschäften über ein indirektes Antragsrecht (vgl. Ausführungen zu Art. 6a Abs. 1 GSOG sowie zu Art. 83a Abs. 1 KV). Der Kreditantrag der Justiz gelangt über den Regie-

⁴⁸ Vgl. Vortrag des Regierungsrats zur Bereinigung und Aktualisierung der Justizreform, Tagblatt des Grossen Rates 2012, Beilage 33, S. 7, sowie Vortrag Justizreform, S. 11.

rungsrat in den Grossen Rat. Die Regierung hat den Antrag unverändert weiter zu leiten, kann jedoch eigene Anträge stellen oder zum Geschäft der Justiz Stellung nehmen (Art. 6b GSOG).

Für Finanzgeschäfte der Justiz gelten hinsichtlich der administrativen Vorverfahren grundsätzlich dieselben Regeln wie für alle Finanzgeschäfte. Die Justizleitung bereitet das Geschäft vor. Ferner wird vorgängig ein Fachbericht der Finanzdirektion (bzw. deren zuständigen Stelle) als Fachbehörde eingeholt. Dieser Vorlauf dient nicht – wie das Mitberichtsverfahren (vgl. Art. 22 VMV) – der Entscheidungsfindung auf Stufe Regierungsrat, sondern einer allfälligen fachlichen Konsolidierung des Kreditgeschäfts zwischen Justizleitung und Fachbehörde.

Buchstabe b2

Finanzmotionen, Interpellationen und Anfragen, welche die Geschäfts- und Finanzhaushaltsführung der Justiz betreffen, können sich an die Justizleitung richten (vgl. hinten zu Art. 61 Abs. 1 Bst. c GRG). Dementsprechend wird die Zuständigkeit der Justizleitung zur Beantwortung dieser parlamentarischen Vorstösse in Art. 18 Abs. 1 als neuer Bst. b2 GSOG aufgenommen. Der Geschäftsverkehr mit dem Grossen Rat bei der Justiz zugewiesenen parlamentarischen Vorstössen richtet sich nach der Grundsatznorm von Art. 6b i.V.m. Art. 6a Abs. 1 Bst. d GSOG: Die an sie gerichteten parlamentarische Vorstösse (Finanzmotion, Interpellation, Anfrage) beantwortet die Justizleitung insofern über den Regierungsrat als folgendes Vorgehen gemäss bisheriger Praxis zu beachten ist: Der Regierungsrat hat die Antwort der Justizleitung unverändert an den Grossen

Rat weiterzuleiten, nimmt jedoch davon Kenntnis und hat die Möglichkeit, sich dazu eine Meinung zu bilden und bei Differenzen mit der Justizleitung, im Rahmen seiner eigenen Befugnisse im Grossen Rat darauf zu reagieren. Eingereicht werden die Antworten der Justizleitung bei der Staatskanzlei innert den für die Vorstösse geltenden Fristen und gemäss der Arbeitsplanung für die Grossratsvorlagen. Die Staatskanzlei sorgt dafür, dass die Regierung Kenntnis erhält. Grundsätzlich unterbreitet die Justizleitung dem Regierungsrat vorgängig den Antwortentwurf zur Stellungnahme. Bei Vorstössen, die potentielle Kostenfolgen für die Verwaltung nach sich ziehen, hat die Justizleitung dem Regierungsrat zwingend die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme zum Antwortentwurf einräumen.⁴⁹ Im Grossen Rat vertritt die Justizleitung ihre Vorstossantworten (s. vorne zu Art. 6a Abs. 2 GSOG).

Bei parlamentarischen Vorstössen, welche die Gerichte und die Staatsanwaltschaft betreffen, ist im Geschäftsverkehr zwischen Regierung, Justiz und Grosse Rat Folgendes zu beachten:

- Parlamentarische Vorstösse können berechnigte Anliegen und Interessen der Justiz betreffen oder sogar deren Unabhängigkeit tangieren. Deshalb hat der Regierungsrat bei der Zuweisung solcher Vorstösse an eine Direktion (insb. Motionen) oder an die Justiz, die Justizleitung vorgängig zum Zuweisungsentscheid anzuhören. Heute ist dies auf informellem Weg sichergestellt. Das Amt für Regierungsunterstützung und politische Rechte (ARP) der Staatskanzlei informiert die Justizleitung kurzfristig über die vorgesehene Zuteilung des Vorstosses. Dies eröffnet der Justizleitung die Möglichkeit, ihre abweichende Haltung oder ergänzende Bemerkungen und Informationen einzubringen. Diese Praxis ist, allenfalls gestützt auf die neu geschaffene Kooperationsgrundlage (vgl. Art. 6c GSOG), fortzuführen.
- Gemäss bisheriger Praxis⁵⁰ ist die Regierung (Direktion) bei der Beantwortung von Motionen, welche die Belange der Justiz (mit)betreffen, gehalten, die Justizleitung miteinzu beziehen (vgl. Art. 3b VMV): Die jeweils federführende Direktion stellt direkt der Justizleitung ihren Antwortentwurf im Rahmen des Mitberichtsverfahrens zur Stellungnahme zu. Nach der Verabschiedung der Antwort durch den Regierungsrat wird diese gleichzeitig dem Grossen Rat und der Justizleitung zugestellt. Diese Praxis ist, gestützt auf die neu geschaffene Kooperationsgrundlage fortzuführen.

⁴⁹ Vgl. Verfahrensprotokoll, S. S. 6.

⁵⁰ Vgl. Verfahrensprotokoll, S. S. 7.

- Die Vertretung der Vorstossantworten im Grossen Rat erfolgt durch den jeweiligen Adressaten bzw. die jeweilige Adressatin (vgl. sogleich Bst. f betreffend Vertretungsrecht der Justizleitung). Im Bedarfsfall, insbesondere bei Differenzen zwischen Regierung und Justizleitung hinsichtlich der Umsetzung von Motionen, welche die Justiz betreffen, ist es jedoch sachgerecht, dass sich die Justiz auch zur Antwort des Regierungsrates zu Motionen äussern kann.

Buchstabe e

Der Tätigkeitsbericht der Justiz geht – als einziges Geschäft – nicht über die Regierung, sondern direkt an den Grossen Rat. Dies wird in Konkretisierung von Art. 6b Abs. 1 GSOG ausdrücklich festgehalten.

Buchstabe f

Das Vertretungs- und Äusserungsrecht der Justizleitung wird neu für alle Geschäfte der Justizleitung mit Antragsrecht in allgemeiner Weise in Art. 6a Abs. 2 GSOG geregelt (vgl. dort). Bst. f kann deshalb gestrichen werden.

Absatz 2

Die Ausgabenbefugnisse der Justizleitung sind neu – wie diejenigen der Regierung – in der Kantonsverfassung verankert (Art. 97b KV). Auf eine Wiederholung im Gesetz kann verzichtet werden; Art. 18 Abs. 2 GSOG ist deshalb zu streichen.

Artikel 24a Stellenwechsel während einer Amtsperiode

Absatz 1

Der Grosse Rat wählt alle Richterinnen und Richter (Art. 21 GSOG). Die erstinstanzlichen Richterinnen und Richter sowie die Vorsitzenden der Schlichtungsbehörden werden dabei in einer bestimmten Funktion bzw. an ein Regionalgericht, an eine Schlichtungsbehörde oder an ein kantonales Gericht gewählt. Lediglich die regionale Zuteilung liegt in der Kompetenz der Geschäftsleitung des Obergerichts (Art. 39 Abs. 2 Bst. I GSOG). Richterinnen und Richter erster Instanz sowie Vorsitzende der Schlichtungsbehörden sollen neu die Möglichkeit erhalten, bei Vakanzen an ein anderes Gericht bzw. an eine andere Schlichtungsbehörde zu wechseln, ohne vorgängig ein weiteres politisches Wahlverfahren im Grossen Rat durchlaufen zu müssen, wobei jeder Funktionswechsel in der ersten Instanz möglich ist. Damit soll einerseits den Richterinnen und Richter ermöglicht werden, ihre berufliche Laufbahn flexibler zu gestalten. Andererseits kann so auch einfacher und rascher auf die sich ändernden Belastungen an den einzelnen Gerichten und Schlichtungsbehörden reagiert werden.

Absatz 2

Die Geschäftsleitung des Obergerichts hat bei ihrer Bewilligungspraxis zu gewährleisten, dass zu viele Wechsel vermieden werden und keine „Durchlaufstellen“ geschaffen werden. Die Anforderungen und Kriterien, welche für einen Stellenwechsel erfüllt sein müssen, sind vom Obergericht im Organisationsreglement ausdrücklich festzuhalten.

Absatz 3

Die Wiederwahl durch den Grossen Rat erfolgt in diesen Fällen in der neuen Funktion. Dies entspricht der heutigen Praxis bei Änderungen des Beschäftigungsgrades während einer Amtsperiode.

Artikel 26a Aushilfe

Absatz 1

Die heutigen Aushilfsregelungen ermöglichen nur sehr punktuell bzw. beschränkt aushilfsweise Einsätze, weshalb auf Veränderungen der Geschäftsbelastung an den einzelnen Gerichten bzw. Schlichtungsbehörden nur ungenügend reagiert werden kann. Neu eingefügt wird deshalb eine allgemein gültige Aushilfsregelung, wonach die Aushilfsseinsätze bei allen erstinstanzlichen Gerichten und Schlichtungsbehörden vollständig flexibilisiert werden. Gleichzeitig wird eine gesetzliche Grundlage für die Verpflichtung, Aushilfsseinsätze zu leisten, geschaffen. Alle Richterinnen und Richter bzw. alle Vorsitzenden sollen grundsätzlich im ganzen Kanton zu Aushilfsseinsätzen an anderen Gerichten und Schlichtungsbehörden verpflichtet werden können.

Die geltenden und für die jeweiligen Gerichte bzw. die Schlichtungsbehörden speziellen Aushilfsregelungen in den Artikeln 62, 66, 68 und 87 werden dementsprechend aufgehoben.

Absatz 2

Über einen aushilfsweisen Einsatz entscheidet die Geschäftsleitung des Obergerichts im Einzelfall. Sie wägt dabei die Interessen der betroffenen Gerichtsbehörden bzw. Schlichtungsbehörden und den betroffenen Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten bzw. der betroffenen Vorsitzenden der Schlichtungsbehörden gegeneinander ab. Neben der Arbeitsbelastung der betroffenen Gerichte und Schlichtungsbehörden und fachlichen Gesichtspunkten wird sie dabei insbesondere zu prüfen haben, ob der aushilfsweise Einsatz für die Richterinnen und Richter bzw. Vorsitzende der Schlichtungsbehörde zumutbar erscheint. Sie berücksichtigt dabei die Praxis zu Art. 23 PG, welcher bestimmt, dass den Kantonsangestellten unter Beibehalten des bisherigen Gehalts vorübergehend oder dauernd eine andere zumutbare Arbeit zugewiesen werden kann, wenn die Aufgabenerfüllung oder der zweckmässige und wirtschaftliche Personaleinsatz dies erfordern. Das Verfahren sowie allfällige flankierende Massnahmen (insbesondere Mehrkosten für Transport und Verpflegung) richten sich nach den entsprechenden Bestimmungen in der Personalgesetzgebung bzw. nach Art. 25 ff. der Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (PV)⁵¹.

Artikel 28 Unvereinbarkeit in der Person

Absatz 1

Die Bestimmung wird an die Vorschrift von Art. 46 Abs. 1 OrG angeglichen und ist auf sämtliche Mitarbeitende der Justiz anwendbar. Umfasst sind wegen der hierarchischen Struktur auch die Mitglieder der Staatsanwaltschaft. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. Jugendanwältinnen und Jugendanwälte haben die Verfahrensleitung in alleiniger Verantwortung inne, weshalb persönliche und familiäre Bindungen in derselben Einheit unbedenklich erscheinen, solange sie nicht in einem Verhältnis der Über- oder Unterordnung stehen. Anders als bei Richterinnen und Richtern (vgl. Erwägungen zu Absatz 2 hiernach) ist eine weitergehende Regelung der Unvereinbarkeit für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. für Jugendanwältinnen und Jugendanwälte nicht notwendig.

Absatz 2

Die Regelung entspricht dem heutigen Abs. 1 und ergänzt die allgemeine Unvereinbarkeitsregelung betreffend Richterinnen und Richter bzw. Vorsitzende der Schlichtungsbehörden dahingehend, dass diese zudem nicht gleichzeitig demselben Gericht oder derselben Schlichtungsbehörde angehören dürfen. Neu gilt diese Regelung ausdrücklich auch für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die nicht bei derselben Staatsanwaltschaft tätig sein dürfen, sofern sie in einem in Abs. 1 genannten Verhältnis zueinander stehen.

Artikel 29 Wählbarkeit und Anstellungsvoraussetzungen

⁵¹ BSG 153.011.1

Der Titel im geltenden Recht ist insoweit nicht korrekt als die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte anders als die Richterinnen und Richter sowie die Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt nicht gewählt, sondern von letzterer bzw. letzterem angestellt werden. Diesem Umstand wird mit der vorliegenden Änderung Rechnung getragen, weshalb der Titel mit dem Begriff „Anstellungsvoraussetzungen“ ergänzt wird.

Absatz 1

Die Bestimmung wurde im Rahmen der Justizreform bzw. bei der Einführung von Jugendanwältinnen und Jugendanwälten nicht angepasst. Sie wird nun entsprechend ergänzt, und es wird ausdrücklich festgehalten, dass die Voraussetzungen auch von Jugendanwältinnen und Jugendanwälten erfüllt sein müssen.

Artikel 30 Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter

Absatz 1

Die Bestimmung wurde im Rahmen der Justizreform bzw. bei der Einführung von Jugendanwältinnen und Jugendanwälten nicht angepasst. Der Anwendungsbereich wird nun entsprechend um die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte ergänzt.

Artikel 33 Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, juristische und nichtjuristische Sekretärinnen und Sekretäre

Absatz 1a

Bei den Rekurskommissionen werden bereits heute nebenamtliche Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber eingesetzt. Mit der neu eingefügten Bestimmung erhält diese Praxis nun eine gesetzliche Grundlage, wobei gleichzeitig festgehalten wird, dass die Entschädigung der nebenamtlichen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber auf Dekretsstufe geregelt wird. Gemeint ist das Dekret vom 9. Juni 2010 über die Entschädigung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter (EnRD)⁵², welches u.a. die Entschädigung der nebenamtlichen Gerichtsschreiberinnen und nebenamtlichen Gerichtsschreiber regelt (Art. 1 Abs. 1 EnRD).

Absatz 2a

Neu wird ausdrücklich geregelt, dass auch die Jugendanwaltschaft die Möglichkeit hat, juristische und nichtjuristische Sekretärinnen und Sekretäre anzustellen.

Artikel 33a Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte, Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte

Absatz 1

Im Rahmen der Evaluation hat sich gezeigt, dass in der Praxis verbreitet junge Staatsanwälte und Staatsanwältinnen mit nur sehr wenig oder keiner Berufserfahrung tätig sind. Trotz der mangelnden Erfahrung müssen sie alle staatsanwaltlichen Aufgaben in alleiniger Verantwortung wahrnehmen und sind dementsprechend gleich wie die erfahrenen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Gehaltsklasse 28 eingereiht. Mit der Änderung des GSOG wird der Staatsanwaltschaft nun die Möglichkeit eingeräumt, neben den juristischen Sekretärinnen und Sekretären Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte einzuführen, welche die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei ihren Arbeiten unterstützen. Die Anzahl der Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte wird gleich wie die Anzahl juristischer und nichtjuristischer Sekretärinnen und Sekretäre im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel festgelegt. Zuständig für die Festlegung der Anzahl Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte ist aber nicht die jeweilige Staatsanwaltschaft, sondern die Generalstaatsanwaltschaft, welche eine

⁵² BSG 166.1

Gesamtübersicht über alle Staatsanwaltschaften hat und damit zu entscheiden hat, an welcher Stelle sinnvollerweise Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte einzusetzen sind.

Absatz 2

Die Jugendanwaltschaft hat im Rahmen ihrer finanziellen Mittel ebenfalls die Möglichkeit, Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte anzustellen.

Die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte sowie die Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte werden von den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bzw. den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten begleitet und stehen unter deren Aufsicht. Entsprechend ihrer Erfahrung führen sie kleine und mittlere Verfahren weitgehend selbstständig. Dabei verfügen sie aber über eingeschränkte Pflichten und Kompetenzen. Alle Verfügungen, Entscheide und Handlungen, die von wesentlicher Bedeutung für das Verfahren sind oder die Grundrechte der beteiligten Personen tangieren, sind den Staatsanwältinnen und den Staatsanwälten bzw. den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten vorbehalten. So sind die Assistenzstaatsanwältinnen und -staatsanwälte sowie die Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte insbesondere nicht befugt zur Eröffnung von Untersuchungen, zur Anordnung von Zwangsmassnahmen sowie zur Erhebung und Vertretung der Anklage.

Die eingeschränkten Kompetenzen und Pflichten der Assistenzstaatsanwältinnen und -Assistenzstaatsanwälte sowie der Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte im Vergleich zu den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bzw. den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten wirken sich gehaltsmässig aus. So sollen die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte sowie die Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte in einer Gehaltsklasse zwischen derjenigen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bzw. Jugendanwältinnen und Jugendanwälten und derjenigen der juristischen Sekretärinnen und Sekretären eingereiht werden. Die Einreihung der neuen Funktion wird durch die Bewertungskommission geprüft und durch den Regierungsrat festgesetzt werden.

Absatz 3

Keine Bemerkungen.

Absatz 4

Die Aufgaben und Kompetenzen der Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte werden weitgehend in Artikel 32a EG ZSJ i.V.m. mit den einschlägigen Bestimmungen der StPO diejenigen der Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte weitgehend in Artikel 84a i.V.m. den einschlägigen Bestimmungen der JStPO geregelt (vgl. Ausführungen dazu hier-nach).

Artikel 39 Geschäftsleitung

Absatz 1a

Die seit der Justizreform vorgesehene Zusammensetzung der Geschäftsleitung des Obergerichts, bestehend aus dem Präsidenten des Obergerichts, zwei Abteilungsleiterinnen oder Abteilungsleitern, der oder dem Fachverantwortlichen für Ressourcen und der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär (alle fünf mit Stimmrecht) hat sich aus Sicht des Plenums des Obergerichts nicht vollumfänglich bewährt. In einem ersten Schritt wurde deshalb die Funktion des oder der Fachverantwortlichen für Ressourcen abgeschafft. In der Folge hat sich gezeigt, dass sich die Viererbesetzung mit Stichentscheid des oder der Präsidenten bzw. Präsidentin und dem oder der Generalsekretär bzw. Generalsekretärin (welcher bzw. welche dem oder der Präsidentin oder Präsidenten personalrechtlich unterstellt ist) ebenfalls als ungünstig erwiesen hat. Neu soll der Generalsekretär oder die Generalsekretärin deshalb nur noch beratend an den Sitzungen teilnehmen, wobei er oder sie im eigenen Aufgabenbereich Anträge stellen kann.

Absatz 2 Bst. e

Die Aufgaben des Wirtschaftsstrafgerichts und des Jugendgerichts werden neu durch die Straf-
abteilung des Regionalgerichts Bern-Mittelland wahrgenommen. Gleichzeitig haben die beiden
Gerichte auch keine eigene Geschäftsleitung mehr. Die Bestimmung wird daher entsprechend
angepasst.

Artikel 57 Einzelrichterliche Zuständigkeit

Absatz 7

Aus Gründen der Effizienz sollen auch die Vorsitzenden der Schiedsgerichte in Sozialversiche-
rungsrechtlichen Streitigkeiten die Kompetenz erhalten, gemeinsame Anträge der Parteien zu
genehmigen (analog Art. 57 Abs. 4 GSOG).

Artikel 59 Zusammensetzung und Sitz

Absatz 1

Im Wortlaut bleibt die Bestimmung unverändert. Trotzdem ändert sich deren Bedeutung. Dies
ergibt sich indirekt aus den weiteren und anlässlich der vorliegenden Revision geänderten Best-
immungen zum kantonalen Zwangsmassnahmengericht bzw. in der Aufhebung sämtlicher Best-
immungen zu den regionalen Zwangsmassnahmengerichten. Neu werden die regionalen
Zwangsmassnahmengerichte in das kantonale Zwangsmassnahmengericht integriert, welches
neu alle Zwangsmassnahmen nach Bundesrecht (z.B. Haftgericht, Entsiegelung, u.a.; vgl. Art. 40
EG ZSJ) im Kanton anordnet. Im Vergleich zum kantonalen Zwangsmassnahmengericht weisen
die regionalen Zwangsmassnahmengerichte deutlich geringere Fallzahlen auf. Die organisatori-
sche Anpassung führt zu einer Effizienzsteigerung und drängt sich auf, weil so die Qualität der
Entscheide verbessert und eine einheitliche Haftpraxis im ganzen Kanton gewährleistet werden
kann. Dementsprechend werden Absatz 3 dieser Bestimmung sowie der Abschnitt 10. 3 „Regio-
nale Zwangsmassnahmengerichte“ und der dazugehörige Artikel 83 GSOG aufgehoben.

Um diese Aufgabe übernehmen zu können, muss beim Kantonalen Zwangsmassnahmengericht
eine volle Richterstelle neu geschaffen werden, dies zulasten der bisher in den drei Regionalge-
richten für diese Aufgaben aufgewendeten Stellenprozente.

Artikel 62 Ersatzmitglieder

Absätze 2 und 3

In Artikel 26a GSOG wird neu eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Aushilfseinsätze an
Gerichten und Schlichtungsbehörden verankert. Die bisherige speziell für Mitglieder des kantona-
len Zwangsmassnahmengerichts geltende Aushilfsregelung ist demnach aufzuheben und der
Artikeltitel entsprechend anzupassen.

Artikel 63 Organisation

Titel

Die Bestimmung enthält neu sämtliche wesentlichen Vorgaben zur Organisation (Zugehörigkeit
zum Regionalgericht Bern-Mittelland, Zusammensetzung, Spruchkörper) des Wirtschaftsstrafge-
richts. Dementsprechend wurde auch der Titel angepasst.

Absatz 1

Bereits heute werden die Dienstleistungen im HR-Bereich sowie die Finanzen des Wirtschafts-
strafgerichts durch die Ressourcenverantwortlichen des Regionalgerichts Bern-Mittelland erle-
digt. Aus Effizienzgründen sollen die Aufgaben des Wirtschaftsstrafgerichts umfassend von der
Strafabteilung des Regionalgerichts Bern-Mittelland wahrgenommen werden. Damit verbunden
sind zahlreiche Vereinfachungen in den Bereichen Personal- und Finanzplanung, Kontrolle und
Budgetvollzug, Aufsicht, Abschluss von Ressourcenvereinbarungen, Herstellen des Belastungs-

ausgleichs etc. Auch die Funktion und die Aufgaben einer Geschäftsleiterin bzw. eines Geschäftsleiters entfallen damit, weshalb der bestehende Artikel 64 GSOG aufzuheben ist. Die rein betrieblich-organisatorische Massnahme hat keinen Einfluss auf die Wahlmöglichkeiten des Grossen Rates. Die Mitglieder des Wirtschaftsstrafrichters werden von diesem weiterhin ausdrücklich als solche gewählt bzw. wiedergewählt. Durch einen selbstständigen Auftritt gegen aussen und eine konsequente eigenständige Bezeichnung kann gleichzeitig gewährleistet werden, dass das Wirtschaftsstrafrichters weiterhin als ein fachlich spezifisches Strafrichters wahrgenommen wird.

Absatz 1a

Die Zusammensetzung des Wirtschaftsstrafrichters bleibt unverändert.

Absatz 2

Das Wirtschaftsstrafrichters ist neu Teil der Strafabteilung des Regionalrichters Bern-Mittelland und hat damit keinen eigenständigen Sitz mehr. Der Absatz ist damit aufzuheben.

Absatz 3

Die Bestimmung entspricht inhaltlich der Regelung im geltenden Artikel 65, welcher dementsprechend aufgehoben wird.

Absatz 4

Nach Art. 30 Abs. 1 BV hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Dementsprechend sind auf Reglementsstufe sachliche Kriterien und Umstände festzulegen, nach welchen die Verteilung der Geschäfte sowie die Bildung der Spruchkörper zu erfolgen haben. Laut Bundesgericht sind dabei insbesondere die folgenden Kriterien massgebend: Ausgewogenheit der Belastung der Richterinnen und Richter, Sprache, Mitwirkung von Mitgliedern beiderlei Geschlechts in Fällen, in denen es die Natur der Sache als angezeigt erscheinen lässt, spezifische Fachkenntnisse, Mitwirkung an früheren Entscheiden im gleichen Sachgebiet, Abwesenheiten, Behandlung konnexer Fälle im gleichen Spruchkörper (vgl. BGE 144 I 37).

Artikel 64 (Geschäftsleiterin und Geschäftsleiter) und Artikel 65 (Spruchkörper)

Als Folge der Änderung von Art. 63 werden die beiden Artikel aufgehoben.

Artikel 66 Ersatzmitglieder

Absätze 2 und 3

In Artikel 26a GSOG wird neu eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Aushilfseinsätze an Gerichten und Schlichtungsbehörden verankert. Die bisherige speziell für Mitglieder des kantonalen Wirtschaftsstrafrichters geltende Aushilfsregelung ist demnach aufzuheben.

Artikel 67 Organisation

Titel

Die Bestimmung enthält neu sämtliche wesentlichen Vorgaben zur Organisation (Zugehörigkeit zum Regionalrichters Bern-Mittelland, Zusammensetzung, Tagungsort) des Jugendrichters. Dementsprechend wurde auch der Titel angepasst.

Bereits heute werden die Dienstleistungen im HR-Bereich sowie die Finanzen des Jugendrichters durch die Ressourcenverantwortlichen des Regionalrichters Bern-Mittelland erledigt. Aus Effizienzgründen sollen die Aufgaben des Jugendrichters umfassend von der Strafabteilung des Regionalrichters Bern-Mittelland wahrgenommen werden. Damit verbunden sind zahlreiche Vereinfachungen den Bereichen Personal- und Finanzplanung, Kontrolle und Budgetvollzug, Aufsicht, Abschluss von Ressourcenvereinbarungen, Herstellen des Belastungsausgleichs etc. Die

rein betrieblich-organisatorische Massnahme hat keinen Einfluss auf die Wahlmöglichkeiten des Grossen Rates. Die Mitglieder des Jugendgerichts werden von diesem weiterhin ausdrücklich als solche gewählt bzw. wiedergewählt. Durch einen selbstständigen Auftritt gegen aussen und eine konsequente eigenständige Bezeichnung kann gleichzeitig gewährleistet werden, dass das Jugendgericht weiterhin als ein fachlich spezifisches Strafgericht wahrgenommen wird.

Absatz 1a

Die Zusammensetzung des Jugendgerichts bleibt unverändert.

Absatz 2

Die Funktion und die Aufgaben einer Geschäftsleiterin bzw. eines Geschäftsleiters entfallen, weshalb dieser Absatz aufzuheben ist.

Absatz 4

Das Jugendgericht ist neu eine Abteilung der Strafabteilung des Regionalgerichts Bern-Mittelland und hat keinen eigenständigen Sitz mehr. Der Absatz ist damit aufzuheben.

Artikel 68 Vertretung

Absätze 2 und 3

In Artikel 26a GSOG wird neu eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Aushilfeinsätze an Gerichten und Schlichtungsbehörden verankert. Die bisherige speziell für Mitglieder des kantonalen Jugendgerichts geltende Aushilfevorschrift ist demnach aufzuheben.

Artikel 77 Spruchkörper

Absatz 1

Aus systematischen Gründen wird neu in Absatz 1a festgehalten, dass die Enteignungsschätzungskommission in Dreierbesetzung urteilt, weshalb Absatz 1 entsprechend angepasst wird.

Absatz 1a

Neu ist die Präsidentin oder der Präsident bzw. die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Enteignungsschätzungskommission als Einzelrichterin oder als Einzelrichter zuständig für Nichteintretensentscheide. Eine Dreierbesetzung rechtfertigt sich in diesen Fällen nicht, weil die Fachkompetenz der Fachrichter von vornherein nicht zum Zuge kommt und deren Mitwirkung damit entbehrlich ist. Für diese Lösung spricht weiter, dass auch das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde für Entscheide der Enteignungsschätzungskommission bei Nichteintretensentscheiden als Einzelgericht urteilt (Art. 57 Abs. 2 Bst. c GSOG).

Abschnitt 10.3

Artikel 83

Aufgehoben. Vgl. die Erwägungen zu Art. 59 GSOG hiervoor.

Artikel 87 Aushilfe

Absätze 1 und 2

In Artikel 26a GSOG wird neu eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Aushilfeinsätze an Gerichten und Schlichtungsbehörden verankert. Die bisherige speziell für Mitglieder der regionalen Schlichtungsbehörden geltende Aushilfevorschrift ist demnach aufzuheben.

Artikel 89 *Zusammensetzung*

Absatz 1

Buchstabe e

Verschiedene Gründe sprechen für die klare personelle Trennung zwischen den Funktionen der Dienststellenleitung und der Leitung der Jugendanwaltschaft. Im Vordergrund stehen die hohe Arbeitsbelastung bzw. die ungenügenden Kapazitäten, die Folgen der Doppelfunktion sind. Ein Teil der Arbeiten, welche die leitende Jugendanwältin bzw. der leitende Jugendanwalt als Dienststellenleiterin bzw. als Dienststellenleiter zu erfüllen hat, wird deshalb heute von der stellvertretenden Dienststellenleiterin oder dem stellvertretenden Dienststellenleiter übernommen, welche bzw. welcher dadurch ebenfalls übermässig stark belastet wird. Dazu kommt, dass die Dienststellen unter der Aufsicht der weisungsbefugten leitenden Jugendanwältin oder dem weisungsbefugten leitenden Jugendanwalt stehen. Leitet diese oder diese selber eine Dienststelle, so steht diese nicht unter einer gleichwertigen Aufsicht wie die übrigen Dienststellen.

Die Vorgabe, wonach die leitende Jugendanwältin oder der leitende Jugendanwalt gleichzeitig eine regionale Dienststelle leitet, wird deshalb aufgehoben.

6.3 Änderung des Gesetzes über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG)

Artikel 61 *Grundsätze [bei parlamentarischen Vorstössen]*

Absatz 2 Buchstabe c

Das GRG sieht aktuell vor, dass der Justizleitung Finanzmotionen (nicht aber Motionen), Postulate und Interpellationen sowie Anfragen zugewiesen werden können, wenn diese die Geschäfts- oder Finanzhaushaltsführung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft zum Gegenstand haben (vgl. Art. 61 Abs. 2 Bst. c GRG; s. vorne Ziff. 4.2). Mit der Änderung von Art. 61 Abs. 2 Bst. c GRG besteht künftig keine Möglichkeit mehr, Postulate an die Justizleitung zu richten. Gegenüber der Justiz weiterhin zulässig sind hingegen Finanzmotionen, Interpellationen und Anfragen. Zu begründen ist diese Rechtsänderung zunächst damit, dass die parlamentarischen Vorstösse ohnehin in erster Linie Instrumente darstellen, um der *Regierung* Aufträge zu erteilen und von ihr Auskünfte zu erhalten. Eine Ausnahme ist bei der Finanzmotion aufgrund des selbständigen Budgetantragsrechts der Justiz angezeigt. Erfahrungen mit Vorstössen, die sich inhaltlich an die Justiz richten, haben zudem deutlich gemacht, dass es sich nicht als zielführend erweist, wenn die Adressaten von Motionen einerseits (Regierung) und Postulaten andererseits (Justizleitung) auseinanderfallen. Diese rechtliche Ausgangslage kann zur sachlich nicht gerechtfertigten Situation führen, dass sich die Regierung mit Motionen zu befassen hat, die – würde es sich um Postulate handeln – von der Justizleitung selber zu beantworten wären. Motionen und Postulate, welche die Justiz betreffen, sind deshalb in ihrer Funktion als parlamentarische Vorstösse mit verbindlichem Auftrag einem einzigen Adressaten zuzuweisen. Der Geschäftsverkehr sowie das Vertretungsrecht bei parlamentarischen Vorstössen richtet sich nach Art. 6a Abs. 2 und 18 Abs. 1 Bst. b2 GSOG (s. ausführlicher dort).

Artikel 65 *Postulat*

Mit einem Postulat kann fortan nur der Regierungsrat beauftragt werden (s. soeben zu Art. 61 Abs. 2 Bst. c GRG); die Justizleitung ist aus der Regelung zu streichen.

6.4 Änderung des Personalgesetzes (PG)

Artikel 104 *Verfahren*

Absatz 1a

Die bestehende Regelung von Art. 104 Abs. 1 PG bestimmt, dass über streitige Ansprüche gegen den Kanton auf Schadenersatz oder Genugtuung diejenige Direktion eine Verfügung erlässt,

in deren Aufgabenbereich sich der anspruchsbegründende Sachverhalt ereignet hat. Nicht geregelt ist jedoch, welche Behörde die Verfügung bei Staatshaftungsansprüchen gegen Mitarbeitende der Justiz zu erlassen hat. Neu wird auch dies ausdrücklich geregelt, wobei vorgesehen ist, dass jeweils entsprechend dem Anstellungsverhältnis die Geschäftsleitung des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts oder der Generalstaatsanwaltschaft über den streitigen Anspruch in einer Verfügung befindet. Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterin der Stabsstelle für Ressourcen entscheidet die Justizleitung. Das Verfahren und die Rechtspflege richten sich auch in diesen Fällen nach den Vorschriften des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)⁵³.

6.5 Änderung des kantonalen Anwaltsgesetzes (KAG)

Artikel 42 Entschädigung

Absatz 1

In Art 159 Abs. 1 der StPO ist das Recht verankert, bereits bei der ersten Einvernahme durch die Polizei oder die Staatsanwaltschaft eine Verteidigung beizuziehen (sog. „Anwalt bzw. Anwältin der ersten Stunde“). Mangels gesetzlicher Grundlage stellt sich in diesem Zusammenhang regelmässig die Frage, wer für die Kosten aufkommt, wenn sich erweist, dass die Voraussetzungen für die Bestellung einer amtlichen Verteidigung nicht erfüllt sind und die beschuldigte Person nicht selber für die Kosten aufkommen kann. Dies führt dazu, dass die Anwältinnen und Anwälte, die sich für den Pikettdienst zur Verfügung gestellt haben und von der Staatsanwaltschaft aufgeboten wurden, in diesen Fällen nicht entschädigt werden. Entsprechend der Regelung in anderen Kantonen (z.B. Kanton Aargau) wird nun gesetzlich festgelegt, dass die Tätigkeiten des sogenannten „Anwalts bzw. Anwältin der ersten Stunde“ nach den Grundsätzen der amtlichen Verteidigung durch den Kanton zu entschädigen sind.

6.6 Änderung des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ)

Artikel 23 Gerichte

Absatz 1 Buchstabe f

Die Bestimmung wird gestrichen. Die regionalen Zwangsmassnahmengerichte werden aufgehoben und deren Aufgaben neu vom kantonalen Zwangsmassnahmengericht wahrgenommen (vgl. Ausführungen zu Art. 59 GSOG hiervoor).

Unterabschnitt 3.1a Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte

Die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte werden im Abschnitt 3 „Strafprozess“ in einem eigenen Unterabschnitt geregelt.

Artikel 32b Aufgaben und Kompetenzen

Absatz 1

Die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte verfügen im Vergleich zu Staatsanwältinnen und Staatsanwälten über ein eingeschränktes Pflichtenheft und über eingeschränkte Kompetenzen (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 33 GSOG hiervoor). Die Bestimmung hält in den Buchstaben a bis g ausdrücklich fest, welche Kompetenzen und Aufgaben einer Staatsanwältin bzw. eines Staatsanwaltes nach der StPO nicht von einer Assistenzstaatsanwältin bzw. von einem Assistenzstaatsanwalt übernommen werden dürfen. Die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte können demnach in eigener Kompetenz lediglich Einvernahmen der beschuldigten Person (Art. 157 ff. StPO), von Zeuginnen und Zeugen (Art. 162 ff. StPO), und von

⁵³ BSG 155.21

Auskunftspersonen (Art. 178 ff StPO) durchführen, Sachverständige beiziehen (Art. 182 ff. StPO), Augenscheine durchführen (Art. 193 StPO), Akten beiziehen (Art. 194 StPO), Berichte und Auskünfte einholen (Art. 195 StPO) und bei liquidem Sachverhalt Strafbefehle erlassen (Art. 352 ff. StPO). In ihren Kompetenzbereichen werden die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte von der bzw. dem für das jeweilige Verfahren zuständigen Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt begleitet und beaufsichtigt. Die Aufsicht und Begleitung sind entsprechend der Erfahrung und dem Können der Assistenzstaatsanwältin bzw. dem Assistenzstaatsanwalt auszugestalten.

Artikel 34 Einvernahmen (Art. 142 StPO)

Keine Bemerkungen.

Artikel 38 Anordnung, Genehmigung und Verlängerung durch das Zwangsmassnahmengericht

Im Titel wird nur noch das Kantonale Zwangsmassnahmengericht erwähnt, da die Regionalen Zwangsmassnahmengerichte aufgehoben werden (vgl. Ausführungen zu Art. 59 GSOG hiervoor).

Absatz 1 Buchstabe b

Die Bestimmung betreffend die regionalen Zwangsmassnahmengerichte wird aufgehoben (vgl. Erwägungen zu Art. 59 GSOG hiervoor).

Artikel 59 Strafbefehlsverfahren, 1. Strafbefehlskompetenz

Absatz 1

Die Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte sind berechtigt, selbständig Strafbefehlsverfahren durchzuführen und bei liquidem Sachverhalt Strafbefehle auszustellen. Dies ergibt sich aus dem Katalog von Art. 33a EG ZSJ i.V.m. den Bestimmungen der StPO (siehe Ausführungen hiervoor).

Artikel 82 Gerichte und Rechtsmittelbehörden (Art. 7 JStPO)

Absatz 1

Neu wird nur noch das Kantonale Zwangsmassnahmengericht erwähnt (vgl. Ausführungen zu Art. 59 GSOG hiervoor).

Absatz 2

Die jugendgerichtlichen Aufgaben obliegen neu dem Regionalgericht Bern-Mittelland bzw. den Jugendrichterinnen und Jugendrichter, welche innerhalb dessen Strafabteilung tätig sind (vgl. Ausführungen zu Art. 67 GSOG hiervoor).

Unterabschnitt 4.1a Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte

Die Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte werden im Abschnitt 4 „Jugendstrafprozess“ in einem eigenen Unterabschnitt geregelt.

Artikel 84a Aufgaben und Kompetenzen

Absatz 1

Die Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte verfügen im Vergleich zu Jugendanwältinnen und Jugendanwälten über ein eingeschränktes Pflichtenheft und über eingeschränkte Kompetenzen. Die Bestimmung hält in den Buchstaben a bis j ausdrücklich fest, welche Kompetenzen und Aufgaben einer Staatsanwältin bzw. eines Staatsanwaltes nach der JStPO nicht von einer Assistenzjugendanwältin bzw. von einem Assistenzjugendanwalt übernommen werden können. Die Kompetenzen einer Assistenzjugendanwältin bzw. eines Assistenzjugendanwalts

decken sich weitgehend mit denjenigen der Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälten, weshalb auf die Erläuterungen zu Artikel 32a EG ZSJ hiervoor verwiesen werden kann.

Artikel 93 Festlegung der Vollzugskosten

Absatz 2

Die Bestimmung wird dahingehend ergänzt, dass neu neben den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten auch die Jugendassistenten anwältinnen und Jugendassistenten anwälte Unterhaltsverträge mit den Unterhaltspflichtigen abschliessen können.

6.7 Änderung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG)

Artikel 48 Neue und gebundene Ausgaben

Art. 48 FLG enthält Vorgaben im Zusammenhang mit Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates. Mit der Ausweitung der eigenständigen Finanzbefugnisse der Justiz (s. vorne zu Art. 18 Abs. 1 Bst. b1 GSOG betreffend Kreditgeschäfte) ist Art. 48 Abs. 3 und 4 FLG um Ausgabenbewilligungen der Justiz zu ergänzen. Gleichzeitig wird ausdrücklich festgehalten, dass die Ausgabenbewilligungen der Justizleitung der Justizkommission zur Kenntnis zu bringen sind.

Artikel 56

Mit der Ausweitung der eigenständigen Finanzbefugnisse der Justiz (s. vorne zu Art. 18 Abs. 1 Bst. b1 GSOG betreffend Kreditgeschäfte) sind die Absätze 1 und 3 entsprechend zu ergänzen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die organisatorische Änderung bei der Jugendanwaltschaft d.h. die Trennung der Funktionen Dienststellenleiterin bzw. Dienststellenleiter und leitende Jugendanwältin bzw. leitender Jugendanwalt führt zur Schaffung einer zusätzlichen Stelle für die Dienststellenleitung. Es ist vorgesehen, dass die leitende Jugendanwältin bzw. der leitende Jugendanwalt weiterhin zu 100 % die Jugendanwaltschaft leiten wird. Die Arbeiten, die er oder sie als Dienststellenleiter bzw. Dienststellenleiterin wahrgenommen hat und die ca. 40 Stellenprozenten entsprechen, gibt er oder sie an die neue Dienststellenleitung ab. Diese übernimmt zudem die Aufgaben der Dienststellenleitung, die heute die stellvertretende Dienststellenleiterin bzw. der stellvertretende Dienststellenleiter erledigt. Gleich wie bei den anderen Dienststellenleitungen ist für die neu geschaffene Stelle ein Arbeitspensum von 80 – 100 % vorgesehen. Da davon 40 – 60 Stellenprozente mit Beschäftigungsgradreduktionen von anderen Jugendanwältinnen und Jugendanwälten kompensiert werden können, führt die Massnahme aber lediglich zur Schaffung einer neuen 30 – 40 % Stelle.

Gewisse finanzielle Auswirkungen wird die neu im Gesetz vorgesehene Entschädigung der von der Staatsanwaltschaft für die erste Einvernahme aufgeborenen Anwältinnen und Anwälte (Art. 159 StPO) haben, allerdings nur dann, wenn im Anschluss an die erste Einvernahme kein amtliches Mandat erteilt wird bzw. die Kosten nicht von der beschuldigten Person übernommen werden. Wie hoch die zusätzlichen Kosten für den Kanton genau ausfallen werden, lässt sich zurzeit nicht bestimmen, wobei – im Verhältnis zu den Kosten für unentgeltliche Rechtspflege im Strafverfahren insgesamt – von äusserst geringen Zusatzkosten auszugehen ist. Bei rund 90 % der Piketteinsätze von Anwältinnen und Anwälten, die gestützt auf Artikel 159 StPO eingesetzt werden, wird im Anschluss daran ohnehin ein amtliches Mandat erteilt.

Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte sowie Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte können nur angestellt werden, wenn die dafür notwendigen Mittel vorgängig vom Grossen Rat bewilligt worden sind. Müssten beispielsweise wegen eines weiteren Anstiegs der Fallzahlen oder für die Bewältigung von neuen Herausforderungen, etwa in den Bereichen Cybercrime, Medizinalstrafrecht oder Vermögensabschöpfung, zusätzliche Stellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bzw. für Jugendanwältinnen und Jugendanwälte beantragt werden, bestünde neu die Möglichkeit, stattdessen Stellen für Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte bzw. Assistenzjugendanwältinnen und Assistenzjugendanwälte zu schaf-

fen. Bei einer Einreihung in die Gehaltsklasse 25 würden diese einen durchschnittlichen Jahreslohn von Fr. 145'176.– erzielen (Fr. 14'971.– mehr als der durchschnittliche Jahreslohn einer juristischen Sekretärin bzw. eines juristischen Sekretärs in der Gehaltsklasse 23). Im Vergleich zum durchschnittlichen Jahreslohn einer Staatsanwältin bzw. eines Jugendanwalts in der Gehaltsklasse 28 von Fr. 171'395.– ist dieser Lohn um Fr. 26'217.– tiefer.

Die Integration der regionalen Zwangsmassnahmengerichte in das kantonale Zwangsmassnahmengericht sowie die Integration des Wirtschaftsstraengerichts und des Jugendgerichts in das Regionalgericht Bern-Mittelland führen zu zahlreichen Vereinfachungen in der Organisation und den Abläufen. Als Folge davon sind geringe Kosteneinsparungen zu erwarten, die im jetzigen Zeitpunkt aber nicht bezifferbar sind.

Im Übrigen sind keine weiteren finanziellen Auswirkungen zu erwarten.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die neue Organisation der kantonalen Strafgerichte hat Auswirkungen auf die betroffenen kantonalen Strafgerichte und das Regionalgericht Bern-Mittelland, welches insbesondere sein Organisationsreglement an die neue Organisation anzupassen hat. Die Massnahme hat jedoch nur sehr geringe personelle Folgen. So ist am kantonalen Zwangsmassnahmengericht auf Kosten der bis anhin an den regionalen Zwangsmassnahmengerichten dafür aufgewendeten Stellenprozente eine neue Richterstelle zu schaffen. Ansonsten bleiben die Anzahl Stellen an den betroffenen Gerichten sowie die Funktionen der betroffenen Richterinnen und Richter unverändert.

Die neue Organisation der Jugendanwaltschaft führt zur Schaffung einer zusätzlichen 80 – 100 % Stelle für die Dienststellenleitung.

Mit der Möglichkeit, künftig Assistenzstaatsanwältinnen und Assistenzstaatsanwälte bzw. Jugendassistenten und Jugendassistenten einzustellen, erhält die Staatsanwaltschaft die Gelegenheit, ihre Strukturen und Arbeitsabläufe neu zu organisieren und zu optimieren. Für das bestehende Personal hat die Massnahme keine direkten Auswirkungen. Künftig besteht die Möglichkeit, Personal in dieser neu geschaffenen Funktion neu anzustellen oder aber juristische Sekretärinnen und Sekretäre in diese Funktion zu befördern.

Die Vorlage hat zudem in weiteren Bereichen gewisse Auswirkungen auf die Organisation und Funktionsweise der Justiz, welche ihre Reglemente in den betroffenen Gebieten überarbeiten und entsprechend anpassen muss.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Es sind keine Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten.

11. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

11.1 Übersicht

11.2 Gesamtbeurteilung

11.3 [Einzelfragen]

11.4 Weitere Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden

11.5 Inkrafttreten

Die vorliegende Änderung der KV sowie des GSOG mit indirekten Änderungen weiterer Erlasse weisen in weiten Teilen einen engen Sachzusammenhang auf und sind aufeinander abgestimmt. So sind zahlreiche anlässlich der vorliegenden Revision vorgenommenen Anpassungen auf Gesetzesstufe direkte Folgen der Änderungen der KV und wären ohne diese nicht sinnvoll. Es rechtfertigt sich daher, die Änderungen des GSOG und die indirekten Änderungen weiterer Gesetze zeitgleich mit der Änderung der Kantonsverfassung in einer Vorlage der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen. Für die Anordnung einer obligatorischen Volksabstimmung zu einer Gesetzesvorlage ist die Zustimmung von 100 Mitgliedern des Grossen Rates notwendig (Art. 61 Abs. 2 KV). Dieses Vorgehen ermöglicht es, die Stimmberechtigten zeitgleich über die Verfassungsänderung und die nötigen Anpassungen auf Gesetzesstufe abstimmen zu lassen. Es ist vorgesehen, die Vorlage den Stimmberechtigten in der kantonalen Volksabstimmung vom [DATUM] zum Beschluss zu unterbreiten. Wird die Vorlage von den Stimmberechtigten angenommen, sollen die Verfassungs- und Gesetzesänderungen am [DATUM] in Kraft treten.

12. Antrag / Anträge

[Vortragstext]

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: / Der Präsident:
[Name]

Der Staatsschreiber: [Name]