

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

betreffend Generelle Aufgabenüberprüfung für das Feld Rechtsprechung; Abschlussbericht der Gerichte

2021/358

vom 22. November 2021

1. Ausgangslage

Die Kantonsverfassung verlangt, dass Aufgaben und Ausgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit hin zu prüfen sind. Das Finanzhaushaltsgesetz konkretisiert diese Vorgabe.

Als faktenbasierte Grundlage für die Generelle Aufgabenüberprüfung gab der Regierungsrat im Jahr 2017 bei BAK Economics AG eine interkantonale Vergleichsstudie in Auftrag. Diese zeigte für 34 Aufgabenfelder die Kostendifferenziale zu vergleichbaren Kantonen auf. Der Regierungsrat wählte anschliessend jene Aufgabenfelder für eine vertiefte Überprüfung aus, deren Nettoausgaben absolut am höchsten über den Ausgaben von Vergleichskantonen lagen. Die Überprüfung eines Aufgabenfelds ist ein in sich geschlossenes Projekt. Zur Sicherstellung der Einheitlichkeit wurden die Einzelprojekte zu einem Programm zusammengefasst und durch eine permanente Programmorganisation gesteuert.

Das Aufgabenfeld Rechtsprechung der BAK-Studie umfasst diejenigen Fälle, bei denen eine Person im Jahr 2015 gemäss Strafgesetzbuch, Betäubungsmittel-, Strassenverkehrs-, Militärstraf- und Ausländergesetz verurteilt wurde. Gemäss BAK lagen die Fallkosten im Kanton Basel-Landschaft in diesem Bereich 57 % über dem Durchschnitt der Vergleichskantone. Basel-Landschaft hätte somit die Nettoausgaben von CHF 42 Mio. um CHF 15,2 Mio. senken müssen, um das Niveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Die Aktualisierung der Analyse für das Jahr 2018 ergab jedoch eine Halbierung des Kostendifferenzials auf rund CHF 7,7 Mio. Dieses Kostendifferenzial ergibt sich aus vergleichsweise höheren Personal- sowie Sach- und übrigen Betriebsausgaben. Im Projekt der Gerichte wurde festgestellt, dass die durch BAK erhobene Kostenüberschreitung im Aufgabenfeld Rechtsprechung nicht bei den Gerichten anfällt. Die Gerichte liegen nämlich um CHF 1,1 Mio. bis CHF 3,2 Mio. pro Jahr unter dem Benchmark für die Nettoausgaben. Bei den Personalausgaben sind sie CHF 2,7 Mio. bis CHF 5,4 Mio. pro Jahr unter dem Benchmark. Angesichts von Personalausgaben von CHF 22,92 Mio. erweise sich die Finanzierung der Baselbieter Gerichte damit als kostengünstig, halten die Gerichte fest.

Die Gerichte beantragen Kenntnisnahme ihres Abschlussberichts zur Generellen Aufgabenüberprüfung.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 10. November 2021 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber, Finanzverwalter Laurent Métraux und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanz-

kontrolle. Kantonsgerichtspräsident Roland Hofmann, Kantonsgerichtsvizepräsident Enrico Rosa und Gerichtsverwalter Martin Leber stellten ihr das Geschäft vor.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Vorlage war in der Finanzkommission absolut unbestritten; die Kommission verschaffte sich mittels Fragen jedoch ein genaueres Bild der Generellen Aufgabenüberprüfung zu den Gerichten.

Ein Mitglied machte darauf aufmerksam, dass die Zusammenfassung für die Entscheidungsträger im Abschlussbericht der Gerichte (Beilage zur Landratsvorlage) vor allem auf den Personalbereich eingehe und die Erkenntnisse zum Sach- und Betriebsaufwand oder zu den Entgelten¹ nur wenig beleuchte. Dank diesen seien jedoch die Unsicherheiten, welche die Justiz- und Sicherheitskommission in ihrem Mitbericht noch aufzeigte, aufgelöst. Durch die Analysen sei der Handlungsbedarf etwa im Bereich der Honorare erkannt und werde in laufenden Projekten weiterbearbeitet.

Eingehend besprochen wurde im Weiteren die Entwicklung des Personalbestands; dies etwas losgelöst von der vorliegenden Generellen Aufgabenüberprüfung. Auf Nachfrage aus der Kommission bestätigten die Gerichte, trotz der seit 2018 erfolgten Erhöhung des Personalbestands im interkantonalen Vergleich weiterhin gut dazustehen. Das Kostendifferenzial habe sich im Vergleich zu den Jahren 2018 und 2015 massgeblich gesenkt, da die Ausgaben in anderen Kantonen ungleich stärker gestiegen seien als in Basel-Landschaft.

Da bei einem Teil der Gerichte und Abteilungen seit geraumer Zeit Personalressourcen fehlen würden, beantragen die Gerichte im Aufgaben- und Finanzplan 2022–2025 ([2021/503](#)) eine Erhöhung der Personalausgaben. Die Strategie laute nicht, so die Vertretung der Gerichte, das Personal laufend auszubauen. Denn ein grösserer Betrieb bedeute auch grösseren Aufwand (z. B. bei der Einführung von neuen Mitarbeitenden) und damit weniger Zeit für die Rechtsprechung. Es gehe beim geplanten Personalaufbau vielmehr darum, dass verschiedene Entwicklungen in der Strafrechtspflege sowie im Verfassungs- und Verwaltungsrecht zunehmend dazu führten, dass die anfallenden Aufgaben nicht mehr mit den bestehenden Ressourcen erledigt werden könnten. So könne beispielsweise das Beschleunigungsgebot in Haftsachen seit längerer Zeit nicht eingehalten werden. Die Situation dauere an und sei nicht auf besonders aufwendige Fälle zurückzuführen. Die Verletzung des Beschleunigungsgebots in Haftsachen stelle eine direkte Verletzung der Bun-

¹ Die vertiefte Analyse zeigte, dass die Personalausgaben der Gerichte im Umfang von rund CHF 0,8 Mio. pro Jahr tiefer ausfallen, als es den Vergleichskantonen entsprechen würde. Die Gerichte verzeichnen jedoch um CHF 5,7 Mio. erhöhte Sach- und übrige Betriebsausgaben. Einnahmeseitig liegen die Entgelte (Gebühren, Bussen etc.) zugunsten des Kantonshaushalts um CHF 5,1 Mio. höher, als es dem Benchmark entsprechen würde. Durch die anderen ausgaben- und einnahmenseitigen Rechnungspositionen werden die Mehrausgaben im Personalbereich insgesamt weitgehend kompensiert.

Die vergleichsweise höheren Sach- und übrigen Betriebsausgaben entstehen primär durch hohe Ausgaben für Honorare an Anwältinnen und Anwälte im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege und amtlichen Verteidigung und sekundär durch Wertberichtigungen auf Forderungen durch den Abschreibungsbedarf auf uneinbringlichen Gebührenerträgen aus dem laufenden sowie den vorangegangenen Rechnungsjahren (Debitorenverluste). Dabei ist einerseits zu berücksichtigen, dass die Gerichte im Kanton Basel-Landschaft sowohl bei der unentgeltlichen Rechtspflege und der amtlichen Verteidigung als auch bei den Wertberichtigungen auf Forderungen deutlich höhere Prozentsätze in ihren Rechnungen zu tragen haben als die Strafverfolgungsbehörden, während das Verhältnis in Vergleichskantonen gerade umgekehrt ist. Gleichzeitig werden die Verfahrenskosten der Staatsanwaltschaft mit einer Anklageerhebung bei den Gerichten als (fiktive) Einnahmen erfasst und ebenfalls nicht abgegrenzt, was die vergleichsweise hohen Entgelte erklärt. Die im interkantonalen Vergleich höheren Dienstleistungs- und Honorarausgaben, Wertberichtigungen auf Forderungen und Gebühreneinnahmen bei den basellandschaftlichen Gerichten entstehen somit massgeblich durch fehlende buchhalterische Abgrenzung mittels interner Verrechnung zwischen den Gerichten und den Strafverfolgungsbehörden. Im Saldo resultiert unter den Sach- und übrigen Betriebsausgaben eine erhebliche einseitige Belastung der Gerichte mit nicht bei ihnen entstandenen Kosten.

desverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention dar. Auch die Vorgaben zu den Begründungsdauern bei Berufung könnten seit dem Wegfall des schriftlichen Verfahrens im Jahr 2018 nicht mehr eingehalten werden. Dadurch sei zwar «nur» eine Ordnungsvorschrift verletzt. Dies dürfe jedoch nicht systematisch vorkommen. Zudem führe eine Verletzung von Ordnungsvorschriften in Haftsachen ebenfalls zu einer Verletzung des Beschleunigungsgebots in Haftsachen wie auch in Strafsachen. Rügen durch das Bundesgericht seien entsprechend nicht ausgeschlossen.

Schliesslich regte ein Kommissionsmitglied an, dass die Gerichte bei einem künftigen ähnlichen Projekt detaillierte Quervergleiche zu anderen Kantonen erstellen und den zuständigen Kommissionen präsentieren. Dies würde es erlauben, eine Art Monitoring der quantitativen Einreihung der Gerichte im interkantonalen Vergleich zu führen. Dafür wäre unter den Gerichtspräsidien allerdings eine Standardisierung anzustreben, wie ein solches Benchmarking dargestellt werden sollte.

3. Antrag an den Landrat

Die Finanzkommission beantragt dem Landrat einstimmig mit 12:0 Stimmen, den Abschlussbericht der Gerichte zur Generellen Aufgabenüberprüfung zur Kenntnis zu nehmen.

22.11.2021 / cr

Finanzkommission

Laura Grazioli, Präsidentin

Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Generelle Aufgabenüberprüfung für das Feld Rechtsprechung; Abschlussbericht der Gerichte

2021/358

vom 3. August 2021

1. Ausgangslage

Im Programm der Generellen Aufgabenüberprüfung 2020-2023 (PGA 20-23) wurde für ein erstes Vertiefungsprojekt die Rechtsprechung ausgewählt – als eines der Aufgabenfelder, deren Kosten im Kanton Basel-Landschaft gemäss einer Studie von BAK Economics vergleichsweise hoch sind¹. Gemäss dieser Untersuchung lagen die Fallkosten der Rechtsprechung 2015 um 57 % über dem Durchschnitt der Vergleichskantone (FR, LU, NE, SH, SO, TG und ZG). Staatsanwaltschaft und Gerichte hätten also die errechneten Nettoausgaben von CHF 42 Mio. um CHF 15,2 Mio. senken müssen, um das Niveau der Vergleichsgruppe zu erreichen. Eine Aktualisierung der Analyse im Jahr 2018 ergab eine Halbierung des Kostendifferenzials auf rund CHF 7,7 Mio. Seit der Einführung von schweizweit einheitlichen Prozessordnungen im Straf- und Zivilrecht sei zudem eine «stetige Annäherung von Ausgaben und Einnahmen an den Benchmark zu verzeichnen».

Der Themenkomplex der Rechtsprechung wurde aufgrund der verschiedenen Aufgaben (Strafverfolgung und Judikative) in gesonderte Vertiefungsstudien aufgeteilt. Vorliegend geht es um die Gerichte (Staatsanwaltschaft: siehe Vorlage [2021/352](#)).

Die Gerichte haben sich «ungeachtet der Gewaltentrennung und der durch die Kantonsverfassung vorgegebenen unabhängigen Justizverwaltung» am Projekt beteiligt, zumal das Finanzhaushaltsgesetz im Kern auch bei ihnen zur Anwendung gelangt.

Mit dem Vertiefungsprojekt konnten die Gerichte aufzeigen, dass die festgestellte Kostenüberschreitung im Aufgabenfeld der Rechtsprechung «nicht bei den Gerichten» anfällt. Die Gerichte des Kantons Basel-Landschaft, so heisst es, «liegen in der bestmöglichen Annäherung an die realen Gegebenheiten um mindestens CHF 1,1 Mio. bis CHF 3,2 Mio. pro Jahr unter dem Benchmark für die Nettoausgaben». Bei den Personalausgaben liegen die Gerichte gar um mindestens CHF 2,7 Mio. bis CHF 5,4 Mio. pro Jahr unter dem Benchmark.

Ungeachtet des «positiven Schlussergebnisses», so heisst es in der Vorlage, sollen aus den Erkenntnissen Empfehlungen für weitere Massnahmen abgeleitet werden, dies namentlich «zu Fragen der internen Verrechnung und der Honorarausgaben in der unentgeltlichen Rechtspflege».

Für Details wird auf die [Vorlage](#) und den Bericht der Finanzkommission verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Geschäftsleitung des Landrats hat die Vorlage federführend an die Finanzkommission und zum Mitbericht an die Justiz- und Sicherheitskommission überwiesen. Die JSK hat die Vorlage an ihrer Sitzung vom 14.6.2021 beraten, dies im Beisein von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer. Finanzdirektor Anton Lauber und Finanzverwalter Tobias Beljean haben das Projekt sowie die

¹ Neben der Rechtsprechung sind für die Bereiche Berufsbildung, Pädagogische Hochschulen und Fachhochschulen sowie Umweltschutz analoge Vertiefungsstudien vorgesehen.

Methodik in genereller Weise vorgestellt, während Kantonsgerichtspräsident Roland Hofmann und Strafgerichtspräsident Christoph Spindler den Abschlussbericht der Gerichte präsentiert haben.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Gerichtsvertreter betonten in ihrem Referat, dass die Judikative wirtschaftlich arbeite, und hielten fest, dass sich bei den Gerichten kein Kostendifferenzial ergebe. Die Kommission nahm auch zur Kenntnis, dass eine hohe Zahl der Fälle, die von der Staatsanwaltschaft bearbeitet werden, gar nicht an die Gerichte gelangen (Strafbefehle), während andererseits auch Fälle aus Rechtsgebieten ausserhalb des Strafrechts zu Arbeit an den Gerichten führen (Zivilrecht etc.). Diese Verzerrung in der BAK-Studie mussten die Gerichte entsprechend korrigieren. Die Gerichte betonten auch, dass sie das Arbeitsaufkommen nicht steuern könnten.

Die Kommission nahm diese Aussagen und Feststellungen zur Kenntnis. Darüber hinaus hat sie auch Fragen zur Arbeitsweise der verschiedenen Instanzen und zu deren Zusammenspiel bzw. deren Abhängigkeiten gestellt. Es wurde etwa gefragt, ob die Qualität der Arbeit der Staatsanwaltschaft als vorgelagerter Institution Eingang in die Kalkulationen gefunden habe. Dieser Faktor, so wurde zur Begründung gesagt, habe letztlich einen Einfluss auf die Arbeit und die Kosten der nachgelagerten Behörde, in diesem Fall der Gerichte. Die Frage wurde von den Gerichtsvertretern mit Blick auf die methodischen Vorgaben aber verneint. In der Kommission wurde anerkannt, dass die Berücksichtigung dieses Elements die Berechnungen noch komplexer gemacht hätte. Zur Beurteilung der Qualität der Arbeit der Staatsanwaltschaft, so hiess es seitens der FKD, bestehe die Fachkommission für die Aufsicht über die Staats- und die Jugendanwaltschaft.

Es wurde der Kommission auch bestätigt, dass der Anteil der Polizei an der Arbeit des gesamten Komplexes der Strafverfolgung im vorliegenden Projekt nicht eingerechnet ist. Diese Frage ist insofern von Relevanz, als die Staatsanwaltschaft nicht zu Unrecht angibt, im Kantonsvergleich viele Arbeiten zu erledigen, welche andernorts von der Polizei übernommen werden. Zu dieser Schnittstelle sind umfangreiche Abklärungen im Gang, deren Ergebnisse aber noch ausstehen bzw. der Kommission erst im Umrissen bekannt sind.

Für eine gewisse Unschlüssigkeit sorgte last but not least, dass die involvierten Behörden im Bereich der Rechtsprechung sich punkto Kostendifferenzial auf einem guten Weg bzw. im Benchmark besser rangiert sehen als in der BAK-Studie ausgewiesen. Damit wurde mittelbar auch die Plausibilität der Übungsanlage in Frage. Die Justizkommission sah aber insgesamt keinen Anlass, die Ergebnisse des Abschlussberichts der Gerichte in Zweifel zu ziehen. Die Darlegungen, so wurde gesagt, seien nachvollziehbar.

3. Antrag

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission ersucht die Finanzkommission, von obenstehenden Ausführungen Kenntnis zu nehmen.

03.08.2021 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Jacqueline Wunderer, Präsidentin

Beilage

keine