

Bericht 2015 der Rechtspflegekommission

Bericht vom 22. April 2015

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Zuständigkeit	4
3	Tätigkeit im Jahr 2014	5
4	Kreisgericht Wil	6
4.1	Ausgangslage	6
4.2	Zuständigkeit / Auftrag	6
4.3	Personelles und Organisation	6
4.3.1	Stellenplan	6
4.3.2	Aufbauorganisation	7
4.3.3	Ablauforganisation	8
4.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	9
4.5	Infrastruktur	10
4.5.1	Räumlich	10
4.5.2	Informatik	11
4.5.3	Archiv	11
4.6	Weitere Themen	11
4.6.1	Aus- und Weiterbildung	11
4.6.2	Laufbahnplanung und Wahlen	12
4.6.3	Kostenvorschüsse	12
4.6.4	Veränderungsbedarf	13
4.7	Würdigung und Bewertung	13
5	Kantonales Untersuchungsamt	14
5.1	Ausgangslage	14
5.2	Zuständigkeit / Auftrag	14
5.3	Personelles und Organisation	15
5.3.1	Stellenplan	15
5.3.2	Aufbauorganisation	15
5.3.3	Ablauforganisation	16
5.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	17
5.5	Infrastruktur	19

5.6	Würdigung und Bewertung	19
6	Versicherungsgericht	20
6.1	Ausgangslage	20
6.2	Zuständigkeit / Auftrag	20
6.3	Personelles und Organisation	21
6.3.1	Stellenplan	21
6.3.2	Aufbauorganisation	22
6.3.3	Ablauforganisation	23
6.3.4	Weiterbildung	24
6.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	24
6.5	Infrastruktur	27
6.5.1	Räumlich	27
6.5.2	Informatik	27
6.5.3	Archiv und Bibliothek	28
6.6	Weitere Themen	28
6.6.1	Organisationsverordnung	28
6.6.2	Verwaltungsjustizreform	28
6.7	Würdigung und Bewertung	29
7	Antrag	30

Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreite ich Ihnen die Rechtspflegekommission den Bericht 2015 über ihre Tätigkeit im Jahr 2014.

1 Einleitung

Die Rechtspflegekommission kann über ein arbeitsintensives Jahr berichten, von dem einleitend zwei Besonderheiten herausgegriffen werden sollen.

Zum Ersten beschriften die Rechtspflegekommission und die Staatswirtschaftliche Kommission in enger gegenseitiger Abstimmung bei der Prüfungstätigkeit «staatsrechtliches Neuland», indem sie gemeinsam die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege untersuchten.

Bei der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege entscheidet grundsätzlich eine Verwaltungsbehörde mit voller Kognition über die Erledigung einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit. Die entscheidende Verwaltungsbehörde ist Teil der hierarchisch aufgebauten Verwaltungsorganisation; sie ist damit der parlamentarischen Oberaufsicht durch die Staatswirtschaftliche Kommission unterstellt. Demgegenüber verfügt die im Rechtsmittelweg anschliessende Verwaltungsjustiz meist nur über eine beschränkte Kognition. Als Teil der Justiz ist für ihre Oberaufsicht die Rechtspflegekommission zuständig.

Die Schnittstelle zwischen den beiden Aufsichtsgremien ist der Entscheid der Verwaltungsbehörde und die daran anschliessende Rechtsmittelfrist. Stellt die Verwaltungsjustiz formelle oder materielle Mängel im vorangehenden Verfahren fest, kann sie im Einzelfall kassatorisch Entscheide aufheben oder reformatorisch ihren Entscheid anstelle desjenigen der Verwaltungsbehörde setzen. Das kann die parlamentarische Oberaufsicht nicht. Die Staatswirtschaftliche Kommission ist nicht befugt, zu dem ihrer Zuständigkeit nachfolgenden Gerichtsverfahren Stellung zu nehmen. Die Rechtspflegekommission ist nicht befugt, zu dem ihrer Zuständigkeit vorangehenden Verfahren der Verwaltungsrechtspflege Stellung zu nehmen.

Dieser aufsichtsrechtlichen Schnittstelle des Parlamentes sind die beiden Kommissionen durch die Bildung einer gemischten Subkommission aus beiden Kommissionen begegnet. Sie haben so erstmals den komplexen Kontrollgegenstand der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege überprüfen können und sich nicht mit dem Einwand begrenzter Zuständigkeit auseinandersetzen müssen. Der massgeschneiderte Ansatz hat es erlaubt, nicht nur die Funktionsweise der beteiligten Dienste und Ämter zu überprüfen, sondern gleichzeitig auch auf abklärungsbedürftige Themen im Verwaltungs- und Justizbereich hinzuweisen. Die gemischte Subkommission unterstützte mit ihrer wertvollen Arbeit damit die lückenlose Oberaufsicht des Parlaments über Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsjustiz.

Zum Zweiten hat die Rechtspflegekommission im Berichtsjahr vom Kantonsrat den Auftrag erhalten, eine Administrativuntersuchung gegen Regierung und Staatssekretär durchzuführen sowie einen departementalen Wiedererwägungsentscheid, der in den Medien hohe Wellen geworfen hatte, zu überprüfen.

Während die Zuständigkeit zur Administrativuntersuchung aus den Materialien zum neuen Personalgesetz klar abgeleitet werden konnte, war dies beim Auftrag des Parlamentes zur einzelfallweisen Überprüfung eines Wiedererwägungsentscheids nicht ebenso offenkundig der Fall. Letztlich ist es aber in der Zuständigkeit des Parlamentes, wiederum im Rahmen seiner Oberaufsicht über Justiz und Verwaltung, solche Aufträge zu erteilen. Das muss auch für die daraus abgeleitete Berechtigung der Rechtspflegekommission gelten, in Akten abgeschlossener Geschäfte eines Departementes Einsicht zu nehmen.

Die Rechtspflegekommission beachtete bei dieser Arbeit strikt die Prinzipien der Gewaltenteilung. Sie machte von Anfang an klar, dass sie keine ergangenen Entscheide aufheben könne. Sie muss aber das Parlament auch darauf hinweisen, dass es nicht ihre Aufgabe und Zuständigkeit ist, Entscheide von Justiz und Verwaltung inhaltlich zu beurteilen und zu kommentieren.

Daher muss die einzelfallweise Beauftragung der Rechtspflegekommission zur Überprüfung rechtsprechender Tätigkeit der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege oder der Verwaltungsjustiz durch den Kantonsrat eine Ausnahme bleiben und die Zuständigkeit auf das eigentliche Aufsichtsthema beschränkt werden, nämlich im Hinblick auf künftige Fälle allenfalls gesetzliche Anpassungen vorzunehmen. Es geht also nicht darum zu überprüfen, ob richtig Recht gesprochen wurde, sondern um die Überprüfung des äusseren Geschäftsganges, des organisatorischen Funktionierens der Rechtsprechung. Wie in der Einleitung zum Bericht 2014 der Rechtspflegekommission vom 23. April 2014 (32.14.02) dargelegt, erschöpft sich die Oberaufsicht des Kantonsrates damit in der Frage, ob das Organ der Verwaltungsrechtspflege oder das Gericht seine Funktion in der Rechtsprechung richtig wahrgenommen hat. Diese mittlere Art der Oberaufsicht über die Rechtsprechung von Verwaltungsbehörden und Verwaltungsjustiz entspricht der verfassungsmässigen Ausgestaltung und der gelebten Praxis von Rechtspflegekommission und Kantonsrat.

Neue Formen und Inhalte der Prüfungstätigkeit bedeuten auch Mehrarbeit; sie ist Voraussetzung der wirksamen Prüfungstätigkeit. Die Ausarbeitung von Arbeitsplänen, Fragebogen und Auswertungen sowie Diskussion und Beratung in Vorbesprechungen, Anhörungen und Sitzungen einschliesslich Vor- und Nachbereitung beanspruchten ausserordentlich. Sie führten die beteiligten Mitglieder der beiden Kommissionen an die Grenzen der zeitlichen Belastbarkeit als Milizparlamentarier.

2 Zuständigkeit

Dem Kantonsrat obliegt die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte (Art. 65 Bst. k der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 [sGS 111.1; abgekürzt KV] und Art. 45 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987 [sGS 941.1; abgekürzt GerG]). Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e des Geschäftsreglements des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR]). Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt sie fest, ob die Amtsführung von Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur in der Regel vor Ort, fasst Inhalt und Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit in einem Bericht zusammen und spricht darin bei Bedarf Erwartungen oder Empfehlungen aus.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung setzt der Kontrolle der Rechtspflegekommission aber enge Grenzen: Nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt es etwa, Urteile auf ihre Richtigkeit zu prüfen oder Gerichten Weisungen über die Aufhebung oder die Abänderung von Entscheidungen zu erteilen.

Weitere Aufgaben der Rechtspflegekommission sind die Vorberatung von:

- Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfälliger Kassationsbeschwerden (Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{bis} GeschKR). Die Rechtmässigkeit von Ersatzwahlen während der Amtsdauer prüft grundsätzlich der Präsident der Rechtspflegekommission (Art. 14bis Abs. 2 Satz 2 GeschKR);
- Vorschlägen der Fraktionen für die Wahl der Richter (Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter} GeschKR);
- Petitionen (Art. 14 Abs. 1 Bst. b GeschKR);
- Begnadigungsgesuchen (Art. 14 Abs. 1 Bst. c GeschKR);
- Administrativuntersuchungen, Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden (Art. 14 Abs. 1 Bst. d GeschKR);
- Einzeleingaben an den Kantonsrat. Diese kann die Rechtspflegekommission auch in eigener Zuständigkeit erledigen (Art. 127 ff. GeschKR).

Die Rechtspflegekommission ist in Subkommissionen (1 bis 4) organisiert, denen je in ihrem Bereich die eigentliche Prüfungstätigkeit obliegt:

- (1) Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Haftrichter;
- (2) Anklagekammer und Staatsanwaltschaft (einschliesslich kantonales Untersuchungsgefängnis und Regionalgefängnisse);
- (3) Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs, Konkursamt mit Zweigstellen, Strafanstalt Saxerriet, Anstalt Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe;
- (4) Richterwahlen: Vorberatung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter.

Das Mitgliederverzeichnis der Rechtspflegekommission steht im Ratsinformationssystem zur Verfügung: www.ratsinfo.sg.ch > Kantonsrat > Ständige Kommissionen. Im Jahr 2014 waren vier Rücktritte bzw. Neuzugänge von Mitgliedern zu verzeichnen.

3 Tätigkeit im Jahr 2014

Die Rechtspflegekommission behandelte im Jahr 2014 Eingaben von 5 Einzelpersonen in eigener Zuständigkeit, die sie direkt oder von der Staatsanwaltschaft oder der Anklagekammer überwiesen erhielt, und beriet die Petition «Gegen unbezahlbare Schulgelder! Gegen eine ungerechte und zukunftsfeindliche gesetzliche Regelung des Gestalterischen Vorkurses Erwachsene!» vor.

Zur Vorbereitung der folgenden vier Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2011/2017 hörte die Subkommission Richterwahlen im Jahr 2014 insgesamt 9 Kandidierende an:

- 15.14.05 Ersatzwahl in das Versicherungsgericht (5 Fachrichterinnen und Fachrichter);
- 15.14.06 Ersatzwahl in die Verwaltungsrekurskommission (1 nebenamtliche Richterin).

Zudem prüfte der Kommissionspräsident in Anwendung von Art. 14bis Abs. 2 Satz 2 GeschKR die Rechtmässigkeit von 10 Ersatzwahlen (01.14.03) in den Kantonsrat.

Drei ausserordentliche Geschäfte beanspruchten die Rechtspflegekommission überdurchschnittlich:

- Die Rechtspflegekommission schlug Ende 2013 der Staatswirtschaftlichen Kommission vor, für die Prüfungstätigkeit 2014/2015 den Prüfungsschwerpunkt «verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege» vorzusehen und dafür eine gemischte Subkommission zu bilden. Ziel der Prüfung war, die Organisation und die Abläufe der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege zu beleuchten, die der Verwaltungsjustiz vorgeschaltet ist. Für die Prüfungstätigkeit dieser gemischten Subkommission kann auf den entsprechenden Bericht verwiesen werden.¹
- Der Kantonsrat beschloss am 15. September 2014 auf Antrag der Rechtspflegekommission (ABI 2014, 2442), eine Administrativuntersuchung gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär einzuleiten. Gegenstand der Untersuchung sind mögliche Pflichtverletzungen im Zusammenhang mit der Weitergabe von allenfalls dem Amtsgeheimnis unterliegenden Informationen über einen möglichen neuen Standort der Kantonsschule Wattwil vor, während oder nach der Landsitzung der Regierung vom Dienstag, 15. April 2014, in Nesslau. Mit der Durchführung der Administrativuntersuchung wurde Prof. Dr. Felix Uhlmann, Advokat und Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, beauftragt. Die Rechtspflegekommission bestimmte als Abordnung nach Art. 23 Abs. 1 Bst. a GeschKR für diese Administrativuntersuchung ihre Subkommission Richterwahlen. Der Abschlussbericht (04.14.01) steht noch aus.
- Der Kantonsrat beriet am 26. November 2014 die dringliche Interpellation 51.14.45 «Steht das Sicherheits- und Justizdepartement über dem Bundesgericht?» (Titel der Antwort: Zuständigkeit für Wiedererwägungsgesuche). Auf Antrag aus der Mitte des Rates beschloss der Kantonsrat Diskussion. Im Rahmen derselben beauftragte der Kantonsrat die Rechtspflegekommission, «diesen Fall weiter abzuklären» (ABI 2014, 3490). Die SVP-Fraktion hatte in ihrer Interpellation verschiedene Fragen zu einem am 3. November 2014 ergangenen Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartementes gestellt, mit dem das Wiedererwägungsgesuch vom 17. Mai 2013 eines straffälligen italienischen Paares gutgeheissen wurde. In der Sache wurden die früheren Entscheide aufgehoben, mit denen die Niederlassungsbewilligung entzogen und die Ausweisung des Paares angeordnet worden war. Der Kommissionspräsident bestimmte als Abordnung nach Art. 23 Abs. 1 Bst. a GeschKR für die Untersuchung im Rahmen dieses Sonderauftrags die Subkommission Richterwahlen. Den Abschlussbericht (04.14.02) wird die Rechtspflegekommission dem Kantonsrat auf die Junisession 2015 unterbreiten.

¹ Bericht 82.15.09 der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission zur Prüfung der «verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege» im Jahr 2014 vom 1. April 2015.

Im Herbst des Berichtsjahres fand die traditionelle Aussprache der Subkommission Richterwahlen mit der Präsidentin des Kantonsgerichtes sowie den Präsidenten von Anklagekammer, Handelsgericht und Verwaltungsgericht statt. Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit visitierte die Subkommission 1 das Kreisgericht Wil, die Subkommission 2 das Kantonale Untersuchungsamt und die Subkommission 3 das Versicherungsgericht.

An ihrer Hauptsitzung vom 4. März 2015 besichtigte die Rechtspflegekommission die Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisses Zürich. An dieser Sitzung beriet sie – im Beisein der Präsidentin und des Generalsekretärs des Kantonsgerichtes sowie des Präsidenten des Verwaltungsgerichtes – auch die Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2014 vor.

4 Kreisgericht Wil

4.1 Ausgangslage

Die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission führte am 11. Dezember 2014 im Kreisgericht Wil, in Flawil eine ordentliche Visitation durch.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stellen waren folgende Personen:

- Stefan Haltinner, Fürsprecher, Präsident;
- Dominik Weiss, Vizepräsident;
- Bettina Erhard, Gerichtsschreiberin;
- Annemarie Brunner, Sekretärin.

4.2 Zuständigkeit / Auftrag

Das Kreisgericht ist erste Instanz im Zivilprozess und im Strafprozess. Einen massgeblichen Anteil der Tätigkeit der Kreisgerichte machen die Ehestreitsachen aus. Je nach Zuständigkeit urteilt ein Einzelrichter oder das Gericht in einer Besetzung mit drei bis fünf Richterinnen oder Richtern. Ein Einzelrichter des Kreisgerichtes ist untere Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter des Gerichtskreises. Dem Kreisgerichtspräsidenten obliegt die Aufsicht über die Vermittler, die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie über die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse.

Zuständigkeit und Verfahren richten sich seit dem 1. Januar 2011 nach dem vereinheitlichten schweizerischen Zivil- und Strafprozessrecht² mit den Ausführungsbestimmungen in der kantonalen Einführungsgesetzgebung³. Geografisch ist das Kreisgericht Wil zuständig für die Gemeinden Degersheim, Flawil, Jonschwil, Niederbüren, Niederhelfenschwil, Oberbüren, Oberuzwil, Wil, Zuzwil.

4.3 Personelles und Organisation

4.3.1 Stellenplan

Die personelle Situation des Kreisgerichtes Wil zeigt sich am 31. Dezember 2014 wie folgt:

² Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272; abgekürzt ZPO) und Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO).

³ Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 15. Juni 2010 (sGS 961.2; abgekürzt EG-ZPO) und Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010 (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO).

Stellen- prozent	Personen	Funktionsbezeichnung	Ausbildungen
100	1	Kreisgerichtspräsident	juristisches Studium, Anwaltspatent, Mediationsausbildung, Zertifikatslehrgang «Judikative»
580	7	Kreisrichterinnen und -richter mit fester Anstellung	zwei mit Anwaltspatent, drei mit Mediationsausbildung
	12	Kreisrichterinnen und -richter ohne feste Anstellung	verschiedene
270	4	Gerichtsschreiberinnen	juristisches Studium, zwei mit Anwaltspatent
320	4	Sekretariat einschliesslich Rechnungsführung	drei mit KV, eine mit Matura und Fachschule
200	2	Praktikant/in	juristisches Studium
1470	30	Total	

Mit der Justizreform im Jahr 2009 am Kreisgericht Wil veränderten sich die personelle Zusammensetzung und die funktionale Organisation weitgehend. Das vormalige Kreisgericht Altoggenburg-Wil oder das vormalige Kreisgericht Untertoggenburg-Gossau kann nur bedingt als Vorgängerorganisation bezeichnet werden. Seit dem Jahr 2009 gab es wenig Fluktuation, bei den Kreisrichterinnen und Kreisrichtern gar keine. Bei den Gerichtsschreiberinnen teilte das Kreisgericht im Zusammenhang mit einer Mutterschaft eine 80-Prozent-Stelle in zwei 40-Prozent-Stellen auf. Dieses Pensum ist die untere Grenze der Praktikabilität, wenn es um die Vor- und Nachbereitung der Verhandlungen sowie die Besprechung mit der Richterin oder dem Richter geht, die bzw. der das Verfahren leitet. Die Vorteile der Weiterbeschäftigung gut qualifizierter Mitarbeiterinnen machten aber die organisatorischen Herausforderungen wett.

Die Kreisversammlung tagt typischerweise einmal je Amtsdauer. Sie bestimmt die interne Organisation des Kreisgerichtes, den Einsatz und die Pensum der Richterinnen und Richter, wählt die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse. Wenn während der Amtsdauer z.B. ein Richter sein Pensum um 10 Prozent reduzieren will und ein anderer bereit ist, dieses Pensum zu übernehmen, genügt die Genehmigung des Präsidenten. Derartige Mutationen gibt es nur unter den festangestellten Richterinnen und Richtern; sie erfolgen stets einvernehmlich.

4.3.2 Aufbauorganisation

Das Kreisgericht ist in drei Abteilungen gegliedert:

1. Abteilung: Familienrecht;
2. Abteilung: übriges Zivilrecht sowie Schuldbetreibungs- und Konkursrecht;
3. Abteilung: Strafrecht.

Für regionale Zwangsmassnahmen sind eine Kreisrichterin und drei Kreisrichter zuständig. Die Details der Aufbauorganisation sind im Staatskalender und im Internet veröffentlicht.⁴

Der Präsident leitet das Kreisgericht, vertritt es nach aussen, teilt die Fälle nach festen Regeln zu und sorgt für den Belastungsausgleich. Jeweils Anfang Jahr besprechen die Kreisrichterinnen und -richter mit fester Anstellung die Fallentwicklung im letzten Jahr. Für die interne Kontrolle gibt es ein statistisches Hilfsmittel, das auf einer Abschätzung des typischen Aufwands der Fallbearbeitung nach Rechtsgebiet basiert. Es berücksichtigt z.B. dass ein familienrechtlicher Fall unter

⁴ http://www.gerichte.sg.ch/home/gericht/Kreisgerichte_SG/kreisgericht_untertoggenburg-gossau.html.

Umständen rund viermal aufwendiger ist als ein Einzelrichterfall im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. Bei der Fallzuteilung sind zudem Funktion, Pensum und Ferien zu berücksichtigen.

Im Familienrecht fallen rund 40 Prozent des juristischen Aufwandes an. Daher arbeiten alle Kreisrichterinnen und -richter mit fester Anstellung im Familienrecht. Im Strafrecht arbeiten drei Personen verteilt: Ein Richter macht jeden zweiten Fall und die anderen zwei Richter jeden vierten Fall. Für das Haftrecht sind zwei andere Richter zuständig; sie haben auch jedes fünfte Wochenende Pikettdienst für den ganzen Kanton. Je nach Rechtsgebiet gibt es eine bestimmte Zuteilung. Nur die kleineren Rechtsgebiete sind einer einzigen Person zugeteilt, z.B. die Fälle des Bauhandwerker-Pfandrechts dem Präsidenten.

Bei der Justizreform ging der Gesetzgeber von einer Spezialisierung nach Abteilungen aus. Am Kreisgericht Wil gilt hingegen das Generalistenprinzip, arbeiten Juristinnen und Juristen, die von ihrem beruflichen Hintergrund breit aufgestellt sind. Sowohl die Richterinnen und Richter als auch die Gerichtsschreiberinnen arbeiten in mehreren Rechtsgebieten bzw. Abteilungen, weil sie die Abwechslung der Spezialisierung vorziehen. Auch die Mitarbeiterinnen im Sekretariat arbeiten nicht ausschliesslich und immer für die gleichen Juristinnen und Juristen. Bezüglich der Spezialisierung sind daneben zwei Aspekte zu berücksichtigen: Einerseits benötigt jedes Kreisgericht wenigstens eine Richterin oder einen Richter und eine Stellvertretung für jedes Rechtsgebiet, damit tatsächlich immer jemand anwesend ist, der sich bei Bedarf sofort um den entsprechenden Fall kümmern kann. Andererseits ist die Belastung je Rechtsgebiet sehr unterschiedlich. So kann ein Vierteljahr lang kein einziger Fall mit einem Bauhandwerker-Pfandrecht eingehen, und im nächsten gehen gleich 8 oder 9 Fälle ein. Wer ein kleines Pensum hat, kann sich leichter spezialisieren; mit einem grösseren Pensum ergibt das weniger Sinn und macht die thematische Breite die Arbeit interessant.

Für das Kreisgericht Wil arbeiten Kreisrichterinnen und Kreisrichter ohne feste Anstellung. Sie kommen an je 10 bis 12 Halbtagen im Jahr zum Einsatz. Sie wirken in den Verhandlungen des Kollegialgerichtes mit, die in Dreierbesetzung und mit Gerichtsschreiberin oder Gerichtsschreiber durchgeführt werden. Die Vorbereitung auf die Verhandlung beansprucht in der Regel nochmals einen halben Tag. Das Kreisgericht versucht, die Laienrichterinnen und Laienrichter etwa gleich häufig aufzubieten. Es gibt aber solche, die eine terminliche Präferenz haben oder wegen ihrer beruflichen Tätigkeit weniger verfügbar sind. Manchmal hat auch das Kreisgericht einen besonderen Bedarf. Immer eingesetzt werden die Laien in Straffällen, in denen mit wenigstens einem Jahr Freiheitsentzug zu rechnen ist, bei Forderungen von über Fr. 30'000.– sowie bei Scheidungen und Abänderungen ohne Konvention. Faktisch wirkt sich das so aus, dass die Laienrichterinnen und Laienrichter verhältnismässig mehr in Straffällen als in Zivilfällen zum Einsatz kommen. Denn im Familienrecht und im Obligationenrecht wird immer versucht, zu einer Einigung zu gelangen.

4.3.3 Ablauforganisation

Im Tagesgeschäft erfolgt die Fallzuteilung gestützt auf die Fallkontrolle nach Eingang. In der Regel hat jede Richterin und jeder Richter um 9 Uhr die neuen Fälle auf dem Tisch. Das System der Fallzuteilung ist einfach, transparent und gerecht, da das Gesetz der grossen Zahl über einen längeren Zeitraum für einen Ausgleich zwischen einfachen und komplizierten Fällen sorgt.

Die Weiterzugsquote ist dem Kreisgericht nicht bekannt und wird auch vom Kantonsgericht nicht erhoben. Sie ist je nach Sachgebiet verschieden, am höchsten im Strafrecht, am tiefsten im ordentlichen Zivilverfahren. Insbesondere im Familienrecht enden viele Verfahren ohne Entscheid. Nicht erfüllt hat sich die seinerzeitige Hoffnung, in Scheidungsfällen würden die Paare mit umfassenden Konventionen ans Gericht gelangen. In der Regel kommen sie wohl mit einem gemeinsa-

men Begehren und füllen das entsprechende Formular aus. In diesen Fällen besteht der beiderseitige Wille, sich scheiden zu lassen. Oft haben sich die Paare auch Gedanken gemacht, wohin die Kinder sollen, und sind sich auch in dieser Frage einig. Zu den finanziellen Folgen wie Unterhaltszahlungen oder güterrechtliche Auseinandersetzung haben sie sich aber kaum Gedanken gemacht. In diesen Punkten erbringt die Richterin oder der Richter auch eine Dienstleistung, indem sie bzw. er die Eheleute zuerst einzeln, nachher gemeinsam befragt, man alle Unterlagen sammelt und prüft, z.B. über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse, Grundeigentum, berufliche und private Vorsorge, und schliesslich einen umfassenden Vorschlag macht. Diese Arbeit ist oft sehr anspruchsvoll, aber auch interessant. Nur in weniger als zehn Fällen im Jahr kommt es dabei zu einem Entscheid des Kollegialgerichtes. Meist stehen die Eheleute auch unter einem gewissen Zeit- und Kostendruck. Wenn auf beiden Seiten Anwaltskosten auflaufen und sich beide auch persönlich wieder neu orientieren wollen, ist das eine grosse zusätzliche Belastung, wenn sie nochmals einige Monate im Ungewissen sind und eine Verhandlung über sich ergehen lassen müssen.

4.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Aufgrund der Justizreform im Jahr 2009 ist ein Vergleich mit früheren Jahren nicht möglich. In der Anfangsphase war die Beanspruchung ausserordentlich hoch. Das Kreisgericht Wil hatte von zwei Seiten Fälle zu übernehmen: gut drei Viertel der Fälle des bisherigen Kreisgerichtes Alt Toggenburg-Wil sowie rund zwei Drittel der Fälle des bisherigen Kreisgerichtes Untertoggenburg-Gossau. Ein Höchststand war im August 2009 mit 581 Pendenzen zu verzeichnen. Dieser war zurückzuführen auf die neue Organisation, die geänderte geografische Zuständigkeit, v.a. aber auf die mehrheitlich grösseren und unbekannteren Fälle, in die man sich zuerst einarbeiten musste. Auch das Umfeld am Standort Flawil war für die meisten neu. Die neuen Räume mussten zum Teil noch fertig umgebaut und eingerichtet werden. Vieles, z.B. auch das Archiv, musste zuerst neu organisiert und aufgebaut werden. Die neue Belegschaft wurde aus drei bisherigen gebildet. Da galt es Abschied zu nehmen von langjährigen Mitarbeitenden und sich neu zu einem Team zusammenzufinden.

Zur gleichzeitigen Bewältigung von Reorganisation, Altlasten und neuen Fällen war die personelle Ausstattung des Kreisgerichtes deutlich zu tief. In diesem Sinn wurde die tatsächliche Tragweite der Justizreform seinerzeit klar unterschätzt. Der mutmassliche Personalbestand wurde gestützt auf die Bevölkerungszahl der Gemeinden im Gerichtskreis hochgerechnet. Die Wahl dieses auf den ersten Blick naheliegenden Kriteriums erwies sich aber als falsch. Die tatsächlichen Fallzahlen haben je nach Region wenig mit der Bevölkerungszahl zu tun. Beispielhaft und zugespitzt formuliert geht es darum, dass Bewohner der Agglomeration nach Wil fahren, um zu delinquieren, oder vor der Scheidung nach Wil umziehen. Unter anderem darum hat das Kreisgericht Wil das im Verhältnis zur Einwohnerzahl grössere Fallsubstrat als das Kreisgericht Toggenburg. Offenbar war sich niemand richtig bewusst wie gross dieser Unterschied von Region zu Region sein kann.

Zu Beginn der Amtsdauer war das Hauptanliegen, die neuen und kleinen Fälle rasch zu erledigen, damit die Rückfragen wieder auf ein erträgliches Niveau zurückgingen und die alten Fälle aufgearbeitet werden konnten. Mit den zugeteilten personellen Ressourcen war Letzteres aber nicht in einigen Monaten zu bewerkstelligen. In dieser Anfangsphase mussten die Mitarbeitenden auch Ferien zurückstellen und überdurchschnittliche Gleitzeitsaldi in Kauf nehmen. Das Kantonsgericht stellte sich auf den Standpunkt, es müssten zuerst einmal die Fallzahlen eines ganzen Jahres vorliegen. Faktisch vergingen dann zwei Jahre, bis der ordentliche Stellenplan angepasst wurde. Bis dahin wurde immer wieder eine provisorische Massnahme angeordnet. Für alle Mitarbeitenden des Kreisgerichtes waren die ersten zweieinhalb Jahre sehr belastend. Sie empfanden mehrheitlich auch den Umgang mit dem Kantonsgericht in dieser Anfangsphase als wenig wertschätzend. Das wirkte sich seinerzeit auch nicht gut auf das Arbeitsklima aus.

Mit den schliesslich auf Dauer bewilligten zusätzlichen 130 Stellenprozenten konnten die Fallzahlen über weitere zwei Jahre unter Kontrolle gebracht werden. Inzwischen haben sich sowohl die Arbeitszeiten als auch die Pendenzen normalisiert. Das Arbeitsklima ist gut; der Kreisgerichtspräsident ist zuversichtlich, dass das auch in der nächsten Amtsdauer so bleiben wird. Im Jahr 2014 waren 1705 Eingänge und 1709 Erledigungen zu verzeichnen, also rund 142 neue Fälle je Monat. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit liegt bei rund 2,3 Monaten. Ende des Jahres 2014 waren 328 Fälle pendent. Darunter gibt es 8 Fälle, die aufgrund ungenügender Mitwirkung der Parteien oder grenzüberschreitender Abhängigkeiten schon mehrere Jahre dauern. Das Kreisgericht hat auf den jeweiligen Verfahrensschritt in diesen Fällen aber keine Einflussmöglichkeit.

Die Fallbearbeitung einschliesslich deren Kontrolle erfolgt wie bei allen Organen der Rechtspflege über die Fachanwendung «Juris». Dort kann auch der Kreisgerichtspräsident jederzeit nachvollziehen, wer wie viele pendente Fälle hat oder wann in einem einzelnen Fall welcher Verfahrensschritt erledigt oder die letzte Korrespondenz versandt wurde. Ein besonderes Augenmerk legt der Kreisgerichtspräsident auf das Alter der Fälle. Ist z.B. ein Eheschutzfall bereits seit bald einem Jahr hängig, muss es dafür eine besondere Begründung geben. Inhaltlich liegt die Verantwortung aber immer bei der RichterIn oder dem Richter, die bzw. der die Verfahrensleitung innehat.

4.5 Infrastruktur

4.5.1 Räumlich

Rein geografisch liegt Flawil zwar nicht in der Mitte des Gerichtskreises, verkehrstechnisch gesehen ist die Lage aber vergleichbar mit dem alten Standort in Wil. Insbesondere die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist gut. Mit den Räumen und dem Mobiliar sind die Mitarbeitenden grundsätzlich zufrieden. Alle Büros, das Archiv sowie der grosse und der kleine Gerichtssaal sind im gleichen Gebäude. Nicht zugänglich sind die Räumlichkeiten für Personen im Rollstuhl; ausnahmsweise steht in diesem Fall der Gemeinderatssaal für Verhandlungen zur Verfügung. Einzelne Gerichtsverhandlungen finden auch in Wil statt, wie dies in der politischen Auseinandersetzung um die Standorte gewünscht worden war.

Im Frühling 2009 wurden ein Büro, der Pausenraum und die Sicherheitsanlage erneuert. Im Winter 2014/2015 wurden drei Sekretariatsbüros erneuert, was mit beträchtlichen Immissionen und temporären Mehrfachbelegungen von Büros verbunden war. Aus Sicht des Kreisgerichtes wäre es sinnvoll gewesen, in dieser Umbauphase im ganzen Haus die alten Beleuchtungskörper mit den Leuchtstoffröhren durch eine zeitgemässe Beleuchtung zu ersetzen. Dieser Vorschlag fand beim Hochbauamt bzw. bei der Gemeinde aber kein Gehör. Zudem steht das Badezimmer der früheren Hauswartwohnung leer. Dieser Raum würde sich eignen als Duschgelegenheit für Mitarbeitende, die mit dem Fahrrad zur Arbeit kommen oder über Mittag Sport treiben.

Das Kreisgericht ist Nutzer, der Kanton Mieter des Gerichtsgebäudes, das der politischen Gemeinde gehört. Der Kreisgerichtspräsident hat keine Kenntnis vom Inhalt des Mietvertrags, geht aber davon aus, dass der Gebäudeunterhalt geregelt ist. Die Orientierung im Dreiecksverhältnis – Gemeinde als Eigentümerin, Kantonsgericht als vorgesetzte Stelle mit dem Generalsekretär als Ansprechperson, Hochbauamt des Baudepartementes als letztlich für die Umsetzung zuständige Stelle – ist nicht immer einfach. Im Hochbauamt gibt es zudem verschiedene Ansprechpersonen, z.B. für das Mobiliar oder die Liegenschaft als solche. Über die Jahre ist das aus Sicht des Kreisgerichtes als Nutzer unbefriedigend. Wenn schon alle Bau-, Raum- und Mobiliarbegehren mehr als ein Jahr im Voraus eingereicht werden müssen, sollte es auch möglich sein, für grössere bauliche Massnahmen eine seriöse langfristige Planung zu haben. Einerseits dauert die Abklärung von Kleinigkeiten manchmal sehr lange; andererseits scheinen grössere Umbauten eher zufällig angesetzt zu werden. Ein Beispiel im Zusammenhang mit dem aktuellen Umbau: Beim Ersatz

des Teppichs im Sekretariat wurden die drei alten Wandschränke entfernt, die danach als Stauraum aber fehlten. Die Schränke konnten durch das Hochbauamt erst im nächsten Jahr bestellt werden, da für Möbel im laufenden Jahr kein Geld mehr vorhanden sei.

4.5.2 Informatik

Die für die Organe der Rechtspflege vorgegebene zentrale Fachanwendung «Juris» ist ein taugliches Arbeitsinstrument. Abfragegeschwindigkeit und Serververfügbarkeit sind befriedigend.

4.5.3 Archiv

Das Kreisgericht verfügt im Keller des Gebäudes über ein genügend grosses und eingerichtetes Archiv. Vollständig und dauernd im Haus aufbewahrt werden die Urteilsbände je Jahr.

4.6 Weitere Themen

4.6.1 Aus- und Weiterbildung

Im Bereich der externen Aus- und Weiterbildung wurden in den letzten Jahren zahlreiche neue Angebote geschaffen. Die aktuellen Ausschreibungen oder Programme zirkulieren jeweils; die Mitarbeitenden wählen selber die Kurse aus, die sie besuchen möchten. Der formalisierte Antrag wird mit einer – in der Regel positiven – Empfehlung des Kreisgerichtspräsidenten an den Generalsekretär des Kantonsgerichtes weitergeleitet. Dieser bewilligt den Kursbesuch in den meisten Fällen; das Kreisgericht hat jedoch keine Kenntnis von den angewendeten Kriterien. Regelmässig finden z.B. zweitägige Weiterbildungen im Familienrecht statt. Daran nehmen in der Regel zwei der acht Kreisrichterinnen und -richter mit fester Anstellung teil. Sie geben dann die gewonnenen Erkenntnisse oder Neuigkeiten intern weiter und stellen die erhaltenen Unterlagen zur Verfügung.

Am breitesten abgestützt ist das Angebot des Vereins Schweizerische Richterakademie, der im Jahr 2007 u.a. von allen schweizerischen Rechtsfakultäten bzw. Universitäten gegründet wurde. Dessen Zertifikatslehrgang «Judikative»⁵ für angehende oder amtierende Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber besuchen aktuell die beiden jüngsten Kreisrichterinnen und Kreisrichter mit fester Anstellung. Andere haben den Lehrgang bereits absolviert. Insbesondere für jene Personen, die im Familienrecht tätig sind, erweist sich die Mediationsausbildung als sehr vorteilhaft. Dabei steht weniger das Wissen in bestimmten Rechtsgebieten im Vordergrund als vielmehr Verhandlungstaktik, Fragetechnik und Verfahrensmethodik.

Das Kantonsgericht veranstaltet zudem eigene Weiterbildungen zu verschiedenen Themen, die in der Regel von allen Mitarbeitenden besucht werden, an die sich die Veranstaltung richtet und die es sich terminlich einrichten können. Dabei ergibt sich auch die Möglichkeit zum Austausch mit der Anwaltschaft und zur Fallbesprechung in kleinen gemischten Gruppen. Zudem bietet das Kantonsgericht eine Supervision an; dieses Angebot steht allen Juristinnen und Juristen nach Bedarf offen. Insbesondere für jüngere Mitarbeitende ist das eine gute Gelegenheit, sich weiterzubilden, sowie den fachlichen und persönlichen Austausch zu pflegen. An zwei festen Terminen im Jahr lädt das Kantonsgericht zur Kreisgerichtspräsidentenkonferenz ein, an der fachliche und administrative Fragen besprochen werden, die alle gleichermassen betreffen. Ebenfalls zweimal im Jahr treffen sich auch die Präsidentin und die Präsidenten der Kreisgerichte zu einem Austausch.

⁵ <https://www.unilu.ch/weiterbildung/rf/cas-judikative-richterakademie/lehrgang-judikative>.

4.6.2 Laufbahnplanung und Wahlen

Eine Laufbahnplanung seitens des Kreisgerichtes oder des Kantonsgerichtes gibt es nicht. Die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber werden in eine Stelle gewählt, womit die Erwartung verbunden ist, dass sie drei bis fünf Jahre bleiben. Die weitere Entwicklung ist aber eine persönlich gewählte oder gesuchte. Wer nicht länger bleibt, wechselt klassischerweise in die selbständige Anwaltstätigkeit oder in die Staatsanwaltschaft. Selbstverständlich besteht auch die Möglichkeit, Kreisrichterin oder Kreisrichter zu werden. Diese sind für eine Amtsdauer gewählt und werden in der Regel wiedergewählt, wenn sie nicht aktiv die Veränderung suchen oder das Rentenalter erreichen.

Das Kreisgericht bietet zwei Praktikumsstellen für je 12 Monate an. Auf der Homepage ist ersichtlich, wann eine Bewerbung für ein Praktikum möglich ist. Die Praktikantinnen und Praktikanten werden in allen Rechtsgebieten eingesetzt. Sie studieren die Akten, die Richterin oder der Richter bespricht vor der Verhandlung den Fall mit ihnen, sie protokollieren, nehmen an der Urteilsbegründung teil und begründen das Urteil schriftlich, wenn das verlangt wird. Im Wesentlichen erledigen sie die gleiche Arbeit wie die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, beschränkt auf einfachere Fälle.

4.6.3 Kostenvorschüsse

Der Kostenvorschuss wird nach Massgabe des Streitwertes in der Höhe der mutmasslichen Gerichtskosten einschliesslich Begründung festgesetzt. Zur Anwendung kommt ein linearer Tarif: Wer z.B. Fr. 30'000.– einklagt, bezahlt einen Kostenvorschuss von Fr. 5'000.–; bei Fr. 50'000.– sind es Fr. 6'000.– usw. Bei familienrechtlichen Verfahren wird eine unter den Kreisgerichten abgesprochene Pauschale verlangt, für ein gemeinsames Scheidungsbegehren z.B. Fr. 900.– je Ehegatte. Wer beim Kreisgericht klagt, weiss auch, wie hoch der Kostenvorschuss sein wird; insofern herrscht Transparenz. Sowohl der Anwalt als auch der Vermittler erklären der Partei, wie hoch die Gerichtskosten sein werden.

Für die Bezahlung gilt eine Frist von 10 Tagen, danach eine einmalige Nachfrist von nochmals 10 Tagen. Zahlen die Parteien den Vorschuss nicht, wird kostenlos abgeschrieben und beginnen sie allenfalls wieder bei der Schlichtungsstelle bzw. beim Vermittler. In den 130 ordentlichen Verfahrensverfahren im Jahr 2014 wurde der Kostenvorschuss dreimal nicht bezahlt.

Die Gerichtskosten werden bei Parteien, denen die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, konsequent zurückgefordert, wenn deren finanzielle Situation dies erlaubt. Dass diese Beträge zurückgezahlt werden, liegt nicht nur im Interesse des Staatshaushalts, sondern ist auch ein Gebot der Fairness jenen Parteien gegenüber, die schon unmittelbar nach dem Verfahren bezahlen, obwohl es ihnen dann oft nicht leicht fällt. Das Vorgehen ist standardisiert und bei allen Kreisgerichten gleich. Konkret stellt die Rechnungsführerin den entsprechenden Personen zu einem im Voraus festgelegten Zeitpunkt die Zahlungsaufforderung und ein Formular zu, das ähnlich aufgebaut ist wie jenes zur Antragstellung. Wird nicht bezahlt, müssen die Personen ihre finanziellen Verhältnisse offenlegen. Der Kreisgerichtspräsident prüft das Formular sowie die eingereichten Unterlagen und entscheidet über das weitere Vorgehen.

Dass diese Rückforderungen dezentral bei den Kreisgerichten abgewickelt werden, macht aus Sicht der Befragten nur schon darum Sinn, weil sie näher an ihrer Kundschaft sind. Die Mitarbeitenden vor Ort erfahren nebenbei, wenn jemand z.B. ein Grundstück oder eine Eigentumswohnung erwirbt. Zudem haben sie mit den gleichen Personen hin und wieder in einem anderen Verfahren zu tun. Sie können zu gegebener Zeit aber auch die damaligen Fallakten konsultieren, in denen meist ein Hinweis auf geplante berufliche Veränderungen enthalten ist. So wird in einem Scheidungsverfahren regelmässig aktenkundig, wann z.B. ein Kind mit der Ausbildung fertig sein wird oder die Frau eine Weiterbildung abzuschliessen gedenkt.

4.6.4 Veränderungsbedarf

In organisatorischer Hinsicht besteht am Kreisgericht kein grundsätzlicher Veränderungsbedarf. Für den Anpassungsbedarf der Kreisgerichte im Nachgang zur Einführung der Schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnungen kann auf den Bericht 2014 der Rechtspflegekommission vom 23. April 2014 verwiesen werden (Geschäft 32.14.02, Ziff. 4.3.1).

Im Rückblick auf die Justizreform legen die Befragten Wert auf die Feststellung, dass die kantonale Justiz derartige Grossprojekte nicht im Abstand von wenigen Jahren verkraften kann. Denn die Kontinuität sowohl in rechtlicher als auch organisatorischer und idealerweise in personeller Hinsicht ist in ihrer Wahrnehmung eine der wichtigsten Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit die Justiz effizient arbeiten kann.

Hin und wieder zu Diskussionen Anlass gibt die Aufteilung der Gerichtskreise. Mit der Justizreform wurde das grösste Kreisgericht St.Gallen noch grösser und das kleinste (Toggenburg) nur wenig grösser. Viel wichtiger als die geografische Abgrenzung der Zuständigkeit ist aus Sicht der Kreisgerichte aber die Zuteilung angemessener personeller Ressourcen. Das Kreisgericht Wil hat aus Sicht des Präsidenten aktuell eine gute Grösse, mit der ein geordneter Betrieb sichergestellt und auch eine Belastungsschwankung aufgefangen werden kann.

4.7 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission konnte sich von der funktionierenden Organisation des Kreisgerichtes Wil in Flawil überzeugen. Nach eigenem Bekunden kann in der aktuellen Grösse ein geordneter Justizbetrieb sichergestellt und können übliche Belastungsschwankungen bewältigt werden. Auch fünf Jahre nach der Justizreform ist nach den Schilderungen der Befragten die damalige dreifache Beanspruchung aus Reorganisation, Altlasten und neuen Fällen noch spürbar. Die Rechtspflegekommission erachtet es als angezeigt, bei künftigen legislativen Entscheidungen in der Konzeption der Gerichtsbarkeit der Umsetzungs- und Übergangsphase sorgfältig Beachtung zu schenken.

Die Neuorganisation der Gerichtskreise hat nach den Schilderungen der Befragten aufgezeigt, dass der Einfluss der Siedlungsräume und deren Strukturierung nicht zu unterschätzen sind. Dem unterschiedlichen Charakter von ländlichen Gebieten, Agglomerationsgebieten und städtischen Zentren folgen offenbar signifikante Disparitäten in Zahl, Schwierigkeitsgrad und Bearbeitungsaufwand der Fälle. Die Rechtspflegekommission sieht es als geboten an, einerseits zu beobachten, ob sich die Unterschiede zwischen den Gerichtskreisen verstärken und welche Auswirkungen diese allenfalls nach sich ziehen, andererseits diesen Aspekt bei künftigen legislativen Entscheidungen nicht zu vernachlässigen.

Das Gerichtsgebäude steht im Eigentum der politischen Standortgemeinde, der Kanton, vertreten durch das Baudepartement, ist Mieter, und genutzt wird die Baute vom Kreisgericht. Nach den Schilderungen der Befragten hat das Kreisgericht keine Kenntnisse von den Details des Mietverhältnisses und von den verfügbaren finanziellen Mitteln für Bau-, Raum- und Mobiliarbegehren. In die Bearbeitung dieser Begehren sind unter Vermittlung des Generalsekretariates des Kantonsgerichtes stets mehrere Stellen involviert. Wie die Rechtspflegekommission aufgrund von Schilderungen von Justizorganen wiederholt feststellen musste, gestaltet sich die Beschaffung der nötigen Räume und Einrichtungen in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt nicht so direkt und effizient, wie dies wünschenswert wäre. Den Justizorganen fällt es schwer, eine langfristige Planung sowie eine flexible Reaktion auf kurzfristige Bedürfnisse oder auf einfache und kostengünstige Lösungsvorschläge zu erkennen. Die Rechtspflegekommission erwartet im Hinblick auf das gute Funktionieren der Justiz und die Konzentration der Justizorgane auf ihr Kerngeschäft – die Rechtsprechung – ein sorgfältiges und verantwortungsvolles Abwägen der Verwaltung zwischen einheitlicher Handhabung einerseits und Kundenorientierung andererseits. Aus Sicht der

Rechtspflegekommission sind praktische und kostengünstige Lösungsvorschläge der Nutzer vor Ort vorzuziehen – im Interesse der rechtsuchenden Kunden, der Angestellten und der Steuerzahler des Kantons.

Bei der Justizreform ging der Gesetzgeber von einer Spezialisierung innerhalb der Kreisgerichte aus. Die Juristinnen und Juristen am Kreisgericht Wil gaben hingegen dem Generalistenprinzip den Vorzug. Die Rechtspflegekommission nimmt diese Präferenz der visitierten Stelle zur Kenntnis und kann nachvollziehen, dass damit in der täglichen Arbeit eine gewisse Abwechslung erreicht werden kann, die vom Personal als interessant und motivierend wahrgenommen und geschätzt wird. Gleichzeitig nimmt die Rechtspflegekommission mit Befriedigung vom geschilderten Umstand Kenntnis, dass das Kreisgericht mit einem Stellvertretungssystem die konstante Einsatzbereitschaft in allen Rechtsgebieten mit erfahrenen Fachleuten sicherstellen und die unterschiedliche Belastung in den Rechtsgebieten ausgleichen kann.

5 Kantonales Untersuchungsamt

5.1 Ausgangslage

Die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission führte am 15. Dezember 2014 im Kantonalen Untersuchungsamt St.Gallen eine ordentliche Visitation durch.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren folgende Personen:

- Christoph Ill, Leitender Staatsanwalt, Amtsleiter;
- Martin Frey, Staatsanwalt, Gruppenleiter Wirtschaftsdelikte;
- Marcel Rey, Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen, Gruppenleiter Bussenzentrum;
- Daniel Graf, Staatsanwalt Wirtschaftsdelikte;
- Vreni Thoma, Sekretärin Wirtschaftsdelikte;
- Christian Abegg, Staatsanwalt, Stv. Amtsleiter, Gruppenleiter Besondere Delikte.

5.2 Zuständigkeit / Auftrag

Das Kantonale Untersuchungsamt mit besonderen Aufgaben (UAKA) führt in der Regel Strafverfahren:

- a) im Bereich der Wirtschaftsdelikte, Betäubungsmitteldelikte und strukturierter Kriminalität, die in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht besonders kompliziert sind oder einen besonderen Aufwand erfordern;
- b) im Bereich Tierschutzgesetzgebung;
- c) die aus Gründen der einheitlichen und effizienten Verfahrensführung, insbesondere wegen regionenüberschreitender Zusammenhänge, sinnvollerweise zusammenzulegen sind;
- d) in Fällen der internationalen Rechtshilfe, soweit es sich nicht um einfache Fälle handelt;
- e) in anderen besonderen Fällen.

Geht bei einem regionalen Untersuchungsamt ein Verfahren ein, das vom UAKA geführt werden soll, unterbreitet der regionale Leitende Staatsanwalt dieses dem für das UAKA zuständigen Leitenden Staatsanwalt. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet der Erste Staatsanwalt.

Das UAKA führt zudem folgende Fachbereiche, welche die entsprechenden Aufgaben zentral für die ganze Staatsanwaltschaft erfüllen:

- a) Bussenzentrum;
- b) Bussenumwandlung bzw. Geldstrafen- und Bussenvollzug;
- c) Verwertung und Vernichtung von Gegenständen und Vermögenswerten;
- d) Archiv für Gerichtsfälle (bis 1. Juli 2000).

5.3 Personelles und Organisation

5.3.1 Stellenplan

Die Personalfluktuation ist gering und die Mitarbeiterzufriedenheit hoch. Die personelle Situation des UAKA am 31. Dezember 2014 lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Stellenprozent	Personen	Funktionsbezeichnung
200	2	Leitender Staatsanwalt und Stellvertreter
1'130	12	Staatsanwälte/innen (StA), davon 1 a.o. StA (40 Prozent)
400	4	juristische Mitarbeiter/innen (jur. MA)
400	5	Sachbearbeiter/innen mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen (SmsB) im Bussenzentrum
420	5	Analytiker, Buchsachverständiger, Finanzermittler, Informatikspezialist für Strafverfahren (IT) (alle SmsB) bei den Wirtschaftsdelikten
860	11	Verwaltungsangestellte
100	1	Auditor/in
	40*	Total (* davon 35,2 Planstellen)

Der leitende StA hat neben seiner Tätigkeit am UAKA einen Lehrauftrag an der Universität Luzern (10 bis 20 Stellenprozent). Er leitet dort den Master of Advanced Studies in Forensics und ist gleichzeitig Mitglied der Geschäftsleitung der Staatsanwaltsakademie. Sein Lohn geht an den Kanton St.Gallen. Im Zusammenhang mit diesen Rückvergütungen wurde ein Aushilfskredit für die a.o. StA-Stelle geschaffen.

5.3.2 Aufbauorganisation

Das UAKA steht neben den regionalen Untersuchungsämtern, erfüllt für die Staatsanwaltschaft besondere Aufgaben, ist für das gesamte Kantonsgebiet zuständig und hat in vier Abteilungen:

– komplexe Wirtschaftsdelikte:

- Grosser Anlagebetrug: meist mit internationalem Bezug und Millionenschäden
- Betrügerischer Konkurs: in der Regel komplexe und mehrschichtige Firmenstrukturen, ohne ordentliche Buchhaltung, fehlendes Interesse der Beteiligten
- Betrügerische Immobilienfinanzierungen
- Delinquente Geschäftsführung: Veruntreuungen in Millionenhöhe in Firmenstrukturen mit meist sehr intelligenter Täterschaft und raffinierter Vorgehensweise
- Bestellbetrug via Internet mit Bestellung ohne Zahlung
- Skimming und Phishing: elektronisches Abfangen der Daten von Bankzugängen usw.
- Social Engineering: ein neuer Trend, bei dem der Geschäftsführung einer regulären Firma telefonisch oder per Mail vorgetäuscht wird, die Mutterfirma plane den Kauf eines Unternehmens und das solle geheim via Schweizer Tochterfirma abgewickelt werden

– besondere Delikte:

- Strukturierte Kriminalität: Einbrecherbanden mit aufwendigen und kostspieligen Ermittlungsarbeiten
- Betäubungsmittel-Kriminalität: Banden, die praktisch immer international tätig und sehr beweglich sind, sodass komplexe grenzüberschreitende Zusammenarbeit notwendig wird
- Tierschutz: Abklärung, ob der Tierhalter den Hundekurs absolviert hat; industrielle Tierhaltung mit Verstössen gegen Tierschutznormen aus Gewinnstreben
- Internetpornografie: Ermittlungen sowohl auf der Produzenten- als auch der Konsumentenebene

- Juristische Dienstleistungen für Staatsanwaltschaft St.Gallen:
 - Einziehung / Vermögensabschöpfung / Verwertung
 - Rechtshilfe
 - Geheime Zwangsmassnahmen
- Bussen / Vollzug:
 - Vollzugszentrum Bussen und Geldstrafen: Ordnungsbussen im Strassenverkehr, Bussen-erhebung auf der Stelle, Bussen und Geldstrafen
 - Kompetenzzentrum Verwertung und Vernichtung
 - Post und Archivierung

5.3.3 Ablauforganisation

Das UAKA versteht sich als **spezialisierte Strafverfolgungsbehörde und Dienstleister**. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte handeln «ohne Ansehen der Person». Die Anforderungen ans Personal sind allgemein gestiegen:

- Stärker hierarchisierte und formalisierte interne Strukturen führen zu mehr Kontrollaufwand.
- Die Anforderungen an die prozessuale Handhabung der eingesetzten Mittel sind gestiegen.
- Betrügerisches Verhalten gibt es auch in der Geschäftsführung von grossen Konzernen.
- Die häufig internationale Vernetzung der Verfahren führt zu aufwendigen Rechtshilfeverfahren, die sehr viel Zeit in Anspruch nehmen.
- Die Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz, mit den anderen Kantonen, funktioniert relativ gut.
- Seit bald zwei Jahren ist beim Ersten Staatsanwalt eine Medienstelle für die gesamte Staatsanwaltschaft eingerichtet.
- Drohungen gegen Verfahrensleitende des UAKA gibt es am ehesten im Tierschutz, wo die Betroffenen emotional und affektiv reagieren.
- Die Mitarbeitenden brauchen und haben – wie bereits erwähnt – eine professionelle Distanz zum Inhalt ihrer Arbeit.

Die Komplexität der Sach- und Rechtslage nimmt stetig zu, sodass die Mitarbeitenden sich zunehmend spezialisieren müssen:

- Immer schnellerer Prozess und gleichzeitig sinkende Qualität in der Gesetzgebung.
- Zunehmender Formalismus im Prozessrecht (Verwertbarkeit der Beweismittel), der durch die Rechtsprechung weiter ausgedehnt wird.
- Stetig neue technische Entwicklungen mit grossem Missbrauchspotenzial (Internet, Telekommunikation) und immer mehr offenen Fragen.
- Zunahme der Dichte und Spezialisierung der Advokatur. So kann es vorkommen, dass eine Staatsanwältin oder ein Staatsanwalt der Abteilung komplexe Wirtschaftsdelikte in einem Fall betreffend delinquente Geschäftsführung in einem Grossunternehmen 5 bis 6 Anwälte in verschiedenen Rollen als Gegenüber hat.
- Komplexe Produkte in der Finanz- und IT-Wirtschaft. Hier ist die Grenze zwischen dem seriösen Anlageberater einer Bank und dem Anlagebetrüger dünn. In diesen Fällen ist entscheidend, mit welcher Absicht gehandelt wurde.

Die interne Fallzuteilung erfolgt nach der aktuellen Fallbelastung und besonderen Eignung der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Vierteljährlich wird eine Pendenzenliste erstellt. Weichenstellungen im Verfahren und Schlussverfügungen besprechen die zuständige Staatsanwältin bzw. der zuständige Staatsanwalt mit der Abteilungsleitung (fachlicher Support). Anklageverfügungen werden vom Amtsleiter auf Verständlichkeit und Lesbarkeit überprüft.

Die Verwaltungsangestellten unterstützen die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in allen administrativen Belangen und arbeiten dabei weitgehend selbständig (Erfassen der Verfahrensbeteiligten, Erfassungstriage der Akten, Scannen der Akten, Versand der Korrespondenz einschliesslich Akten, Rechnungsstellung usw.).

An einem grösseren Fall der Abteilung Wirtschaftsdelikte des UAKA arbeiten immer wenigstens drei Leute. Vielfach kommt noch ein Polizist dazu. Bei der Kantonspolizei gibt es eine spezialisierte Abteilung Wirtschaftsdelikte. Wenn eine Strafanzeige oder Strafklage eingeht, nimmt die verfahrensleitende Staatsanwältin oder der verfahrensleitende Staatsanwalt zunächst eine Vorbewertung und eine Triage vor. Er legt fest, welcher Support und welche Analysen notwendig sind. Bei der Detailverarbeitung helfen der Buchsachverständige, der Finanzermittler und ein persönlicher juristischer Mitarbeiter. Reichen die Kapazitäten der hauseigenen Finanzspezialisten nicht aus, wird ein kostenpflichtiger Revisionsexperte aus der Privatwirtschaft hinzugezogen.

Jeder Staatsanwalt im Bereich komplexe Wirtschaftsdelikte betreut trotz des Beschleunigungsgebots aktuell rund 12 Fälle (zum Vergleich: bei Betäubungsmitteldelikten sind es mehr). Verglichen mit anderen Kantonen liegt die Fallbelastung im Rahmen, weil das UAKA personell gut dotiert ist. Die Verfahrensleitung in Wirtschaftsdelikten ist sehr anspruchsvoll (mehrere Beschuldigte, Dutzende Einvernahmen, zahlreiche Schachteln sichergestellter Akten, unterschiedliche sichergestellte elektronische Datenspeicher [PC, Notebook, Server, Handy, Tablets, USB-Stick], zahlreiche Bankakten, Spezialgesetzgebung). Dabei ist es wichtig, immer das Augenmass zu behalten, d.h. nicht wegzusehen, aber auch das Verfahren nicht aufzublähen. Bei schwierigen Konstellationen beraten sich die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte untereinander oder mit dem Abteilungsleiter. Die Beweisführung bindet grosse Ressourcen. Nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) muss allen Geschädigten die Möglichkeit eingeräumt werden, sich am Verfahren zu beteiligen. So kommt es zum Teil zu Einvernahmen von 12 bis 15 Beteiligten gleichzeitig. Die dafür erforderliche Infrastruktur ist vorhanden. In einem Fall fielen 100 Zügelkartons Akten an, was einmal in 5 Jahren vorkommt. Die Papierakten werden eingescannt und mit der Suchmaschine E-Case ausgewertet. Es kann auch passieren, dass 2 Terabyte elektronische Daten gesichtet werden müssen.

5.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Im Strafprozess entsteht zunehmender Aufwand, weil:

- die Parteirechte massiv ausgebaut wurden;
- immer öfter Zweitgutachten erforderlich sind;
- für den Entscheid über Telefonüberwachung oder Haft heute die Zwangsmassnahmengerichte zuständig sind;
- heute gegen alle Verfahrenshandlungen der Staatsanwältin oder des Staatsanwalts Beschwerde bei der Anklagekammer erhoben werden kann;
- gesteigerte Anforderungen an die Beweisdichte den Untersuchungsaufwand generell erhöhen;
- Vorgaben zur Verwendbarkeit von Beweismitteln einzuhalten sind und das Beweisverfahren in der Hauptverhandlung zunehmend komplexer wird.

Im Jahr 2013 verzeichnete das UAKA 13'611 Eingänge (neue Beschuldigte) und 13'577 Erledigungen (Beschuldigte), wobei sich die Schlussverfügungen (Prozeduren) wie folgt verteilen:

– Anklage	46
– Abgekürztes Verfahren	27
– Strafbefehl	13'035
– Einstellung	118
– Sistierung	153
– Nichtanhandnahme	61
– Abtretung	22
Total	13'462

Diese Zahlen sind insofern wenig aussagekräftig, als sie den damit verbundenen unterschiedlich hohen Aufwand nicht widerspiegeln (z.B. ob das einzelne Verfahren 5 Jahre gedauert hat oder ob es ein Massengeschäft aus der Bussenabteilung war).

Die Pendenzen schwanken in den letzten 10 Jahren nach oben und unten, nehmen aktuell langsam wieder zu, sind aber noch nicht beängstigend hoch. Ende 2013 lagen sie bei 712 Fällen. 2013 verschickte das Bussenzentrum über 12'000 Strafbefehle. Gegen 292 wurde Einsprache erhoben, die vom Gruppenleiter bearbeitet werden. Meistens werden die Einsprachen zurückgezogen. Lediglich in einem Fall wurde die Einsprache bis vor Bundesgericht gezogen, aber ohne Erfolg. Sonst gibt es keine Gerichtsfälle. Die Entwicklung der Einsprachen ist immer etwa gleich. Auch der Einsprachegrund ändert sich kaum. Im Jahr 2014 waren es bis zum Morgen der Visitation 15'789 Strafbefehle. Die Zunahme ist auf die drei neuen Radargeräte und die Personalaufstockung um 4 Personen bei der Kantonspolizei zurückzuführen (mehr Überlandfahrten, mehr Geschwindigkeitsmessungen, mehr Übertretungen). In den Abteilungen komplexe Wirtschaftsdelikte und Besondere Delikte wird ein grosser Teil der Verfahren mit Anklage abgeschlossen. Auf dem Land hingegen werden 95 bis 96 Prozent der Verfahren mit Strafbefehl erledigt, der Rest sind Anklagen.

Die regionalen Untersuchungsämter führen immer mehr Fälle von schweren Delikten gegen Leib und Leben, die sie früher ans UAKA abgeben haben, selber. Stattdessen übergeben sie dem UAKA mehr Fälle mit umfangreichen Akten.

Auch bei den Wirtschaftsdelikten besteht eine lineare und deutliche Zunahme an komplexen und umfangreichen Fällen. Die zuständigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind ständig auf hohem Niveau belastet. Hinzu kommen Spitzenbelastungen. Das UAKA reagiert darauf mit Priorisierung der Pendenzen sowie mit der Verschiebung von Personalressourcen bei Neubesetzung infolge Pensionierung (z.B. aus dem Bereich besondere Delikte zu den Wirtschaftsdelikten).

Mehrere Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind Jahrgang 1956 und älter. In den nächsten 10 Jahren wird es somit durch Pensionierungen grosse personelle Veränderungen geben. Das UAKA wird, bevor es die Aufgaben neu verteilt, eine gründliche Analyse der letzten 10 Jahre durchführen und beobachten, welche weiteren Aufgaben die Zukunft bringen wird. Wenn nicht mehr auf interne Ressourcen zurückgegriffen werden kann, wird der Bereich Wirtschaftsdelikte beim UAKA langfristig ausgebaut werden müssen, sowohl bei den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten als auch bei den juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bzw. den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen. Ausserdem sind mehr personelle Ressourcen der unterstützenden Abteilung Wirtschaftsdelikte der Kantonspolizei erforderlich.

Eine Daueraufgabe ist es, die Administration in den Bereichen Wirtschaftsdelikte und besondere Delikte so zu straffen, dass das Sekretariat mehr operative Tätigkeiten übernehmen und die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte von den administrativen Aufgaben entlasten kann. Gleichzeitig wird die EDV-Unterstützung ständig optimiert.

Während die Pendenzen bei den Strafbefehlen im Bussenzentrum im Jahr 2010 noch vierstellig waren, sind sie nun massiv angestiegen auf mehr als 15'000. Allein im letzten Jahr betrug der Anstieg 30 Prozent (vgl. Ziff. 5.2.2 Abs. 4). Die Mehrarbeit wurde durch Einführung der A-Post plus mit sogenannten Bordereau-Sammellisten aufgefangen. Das Bussenzentrum druckt eine Liste aus und übergibt sie mit den Strafbefehlen an die zentrale Poststelle im Regierungsgebäude, die sie automatisiert weiterverarbeitet. Das Bussenzentrum kommt ganz ohne Sekretariat und Telefonzentrale aus. Die Mitarbeitenden führen alle Arbeitsschritte selber aus und haben auch Kontakt zu den Gebüssten. Die vom Kantonsrat neu bewilligte 50-Prozent-Stelle für das Bussenzentrum wird in Kürze ausgeschrieben. Sie wird allerdings erst nach längerer Einarbeitungszeit zum Abbau der Pendenzen beitragen. Wie schon bisher ist es Ziel des Bussenzentrums, die Handverarbeitung durch Mitarbeitende weiter herunter- und die Technik weiter hochzufahren.

5.5 Infrastruktur

Arbeitsräume stehen dem UAKA im Haus Klosterhof 8a ausreichend zur Verfügung. Da es keinen Lift gibt, ist der Aktentransport mühsam. Die Sanitäranlagen sind veraltet.

Das UAKA arbeitet mit dem Geschäftsverwaltungsprogramm Juris, der für die Organe der Rechtspflege vorgegebenen zentralen Fachanwendung. Von Vorteil ist, dass in Juris für jede Verfügung, jeden Brief, jede Einvernahme usw. sehr gute Vorlagen mit Rechtsbelehrungen sowie die Statistik abgerufen werden kann. Juris ist nach und nach gewachsen und wurde immer wieder den stetig steigenden Bedürfnissen angepasst. Heute ist es ein komplexes Programm mit zahlreichen Verknüpfungen im Hintergrund. Es ist ein taugliches Arbeitsinstrument, allerdings nur mit sehr eingeschränkter Suchfunktion. Abfragegeschwindigkeit und Serververfügbarkeit sind oft unbefriedigend. Zahlreiche Fälle werden auch eingescannt und stehen dann elektronisch zur Verfügung. In diesem elektronischen Datenbestand kann dann mit der Suchmaschine E-Case gearbeitet werden. Für die Datenauswertung steht das Programm Access zur Verfügung (z.B. bei Grundbuchgeschäften: Suche nach Strasse und Käufer; z.B. bei Anlagebetrug: welcher Anleger hat welche Anlagen getätigt). In den meisten Fällen arbeitet das UAKA auch mit Excel-Tabellen.

Das Bussenzentrum ist auf eine jederzeit reibungslose und schnell funktionierende EDV angewiesen, um sein Tagesgeschäft fristgerecht erfüllen zu können. So muss zum einen die Datenübermittlung durch die Kantonspolizei funktionieren. Ein Ausfall von einer Woche hätte einen Rückstand von mehreren hundert Fällen zur Folge. Zum anderen muss die hausinterne Informatik in der Lage sein, täglich 250 Briefe zu verarbeiten. Die Datenverbindung von der Kantons- und Stadtpolizei zum Bussenzentrum ist leider schwankend. Ein Ausfall würde sofort zu einem grossen Bearbeitungsrückstand führen. Verpackt wird mit einer Verpackungsmaschine, ohne die das Massengeschäft nicht bewältigt werden könnte. Die technische Unterstützung wird ständig modernisiert. Aktuell wird nach einem Standort für die Verpackungsmaschine gesucht, wo sie als Arbeitsmittel für weitere Massenversände dienen könnte (z.B. Steuerrechnungen).

5.6 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission gewann vom UAKA den Eindruck eines personell und technisch gut aufgestellten und reibungslos funktionierenden Amtes. Sie lernte ganz unterschiedlich spezialisierte Abteilungen kennen, die sich mit komplexen Fällen, rechtlich und finanztechnisch schwierigen Fragestellungen, vielen Geschädigten und hohen Schadenssummen, besonderen Deliktkategorien, aber auch mit ausgeprägten Massengeschäften mit Einzeltätern beschäftigen sowie die übrige Staatsanwaltschaft in bestimmten Fachbereichen unterstützen. Die Subkommission hat festgestellt, dass die Strukturen des Amtes schlank und funktional sind. Ebenso erscheint die Aufgabenverteilung den Verhältnissen entsprechend und zielführend.

Das UAKA arbeitet nach Ansicht der Rechtspflegekommission ressourcenschonend und hat die Sparvorgaben in allen Abteilungen umgesetzt. Die Mitarbeitenden aller Stufen sind fachlich versiert und erfahren. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte stehen unter grossem Leistungsdruck. Der Amtsleiter ist an der Universität Luzern als Dozent tätig. Die Rechtspflegekommission regt an, dies im Stellenplan und Organigramm offen auszuweisen.

Die gestiegene Komplexität der Straffälle, vor allem im Bereich der Wirtschaftsdelikte, erfordert eine zunehmende Spezialisierung der Mitarbeitenden. Es ist deshalb bezeichnend, dass im UAKA neben Juristen auch Informatik-, Finanz- und Buchprüfungsspezialisten tätig sind. Zur Komplexität und zunehmenden Internationalität der Fälle hinzu kommen eine immer rascher ändernde Gesetzgebung, ein zunehmender Formalismus im Verfahren, erweiterte technische Möglichkeiten sowie stets neue Finanz- und IT-Produkte.

Die steigende Geschäftslast kann derzeit noch aufgefangen werden, weil das Amt personell noch ausreichend dotiert ist und bei Abgängen Kapazitäten auf die notwendigen Bereiche verlagern kann. Die Pendenzen steigen, sind aber noch überschaubar. Ein Ausbau der Kapazitäten beim UAKA wie auch bei der Abteilung für Wirtschaftsdelikte der Kantonspolizei erscheint aus Sicht des UAKA indes als unabdingbar, wenn die aktuell zu beobachtende Entwicklung anhält. Wie bereits anlässlich der Prüfung beim kantonalen Untersuchungsamt im Jahr 2012⁶ festzustellen war, hat auch beim UAKA die neue Strafprozessordnung zu einem Mehraufwand geführt. Vor diesem Hintergrund erscheint der Wunsch nach seriöser Gesetzgebung im materiellen Strafrecht und nach Mässigung bei der Beweisstrenge als verständlich.

Festzustellen ist, dass das Amt über modernsten technischen Support verfügt, was angesichts der speziellen Aufgaben auch notwendig erscheint. So fallen in einzelnen komplexen Untersuchungen Datenmengen an, die mitunter mehrere hundert Aktenordner bzw. eine Vielzahl von Datenspeichern umfassen. Das Bussenzentrum verarbeitet jährlich mehr als 15'000 Strafbefehle und verschickt täglich 250 Briefe, was ohne reibungslos funktionierende EDV und multifunktionale Verpackungsmaschine nicht zu bewältigen wäre. Mit Bezug auf die Infrastruktur besteht der für die Rechtspflegekommission nachvollziehbare Wunsch, dass der amtsinterne Informatikspezialist von der allgemeinen Systembetreuung entlastet und die offenbar nicht immer störungsfreie Datenverbindung von Kantons- und Stadtpolizei zum Bussenzentrum stabilisiert wird.

6 Versicherungsgesicht

6.1 Ausgangslage

Die Subkommission 3 der Rechtspflegekommission führte am 13. Januar 2015 im Versicherungsgesicht in St.Gallen eine ordentliche Visitation durch.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stellen waren folgende Personen:

- Lisbeth Mattle Frei, Präsidentin;
- Karin Huber-Studerus, Vizepräsidentin;
- Joachim Huber, Abteilungspräsident;
- Dr. Miriam Lendfers, Richterin;
- Dr. Ralph Jöhl, Richter;
- Jeannine Bodmer, Gerichtsschreiberin;
- Maja Clauss, Kanzleimitarbeiterin.

6.2 Zuständigkeit / Auftrag

Das Versicherungsgesicht beurteilt Beschwerden in folgenden Rechtsgebieten:

- Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)
- Invalidenversicherung (IV)
- Ergänzungsleistungen (EL)
- Familienzulagen (FZG und FL)
- Erwerbsersatzordnung (EO)
- Mutterschaftsversicherung (MuV)
- Arbeitslosenversicherung (ALV)
- Krankenversicherung (KV), einschliesslich Zusatzversicherungen (KV-Z)
- Unfallversicherung (UV)
- Militärversicherung (MV)
- berufliche Vorsorge (BV)
- Opferhilfe (OH)

⁶ Bericht 2013 der Rechtspflegekommission vom 17. April 2013 (Geschäft 32.13.02, Ziff. 5.6).

Darüber hinaus behandelt das Versicherungsgericht Beschwerden gestützt auf das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts mit allfälligen Ergänzungen und Abweichungen in den verschiedenen bundesrechtlichen Spezialgesetzen. Weiter bearbeitet es erstinstanzlich Rekurse gegen Einspracheentscheide im kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht (Mutterschaftsbeiträge MB, Alimentenbevorschussung AB, Krankenkassenprämien-Verbilligung KV-SG). Schliesslich beurteilt das dem Versicherungsgericht angegliederte Schiedsgericht als einzige kantonale Instanz bundesrechtliche Streitigkeiten in der IV, KV, UV und MV.

6.3 Personelles und Organisation

6.3.1 Stellenplan

Seit dem Jahr 2011 gab es wegen der Schwankungen bei den Neueingängen und damit bei den Fallzahlen und der kantonalen Sparvorgaben Anpassungen beim Personalbestand nach oben oder unten. Zuletzt wurde der Stellenplan im Jahr 2014 wegen der stark gestiegenen Geschäftslast mittels eines vom Kantonsrat gesprochenen Aushilfskredits für die Jahre 2014 bis 2018 um 240 Stellenprozente erhöht (hauptamtliche Richterinnen und Richter plus 20, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber plus 200, Kanzleimitarbeitende plus 20 Stellenprozent).

Aktueller Personalbestand (prospektiv 2015):

Stellenprozent ⁷ 2015 (2010)	Planstellen	Personen	Aushilfskredit	Personen	Total Personen	Funktionsbezeichnung
285 (300)	3	3	0	0	3	Abteilungspräsident/in, hauptamtliche/r Richter/in
220 (200)	2	3	0,2	0	3	Abteilungsvicepräsident/in, teileamtliche/r Richter/in
160 (143)	1,6	3	0	0	3	Richter/in, teileamtliche/r Richter/in
1'320 (988)	11,2	12+1 ⁸	2,0	2	15	Gerichtsschreiber/in
270 (300)	2,5	4	0,2	1	4	Kanzleimitarbeiter/in
2'255 (1'931)	20,3	25	2,4	3	28	Total 28 Personen
200	2	2	2			Auditoren/innen

Nach mehreren Pensionierungen und Abgängen sind derzeit gut ein Drittel der 28 am Versicherungsgericht Beschäftigten langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. So sind 8 der 9 Richterinnen und Richter seit mehr als 10 Jahren am Versicherungsgericht tätig. Bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern sind es lediglich 2 von 14. Weitere 3 arbeiten seit wenigstens 5 Jahren am Gericht, 1 Person seit mehr als 2 Jahren. Die restlichen 8 sind weniger als 2 Jahre da. In der Kanzlei ist 1 Mitarbeiterin länger als 10 Jahre, 2 Mitarbeiterinnen sind seit 3 Jahren und 1 Mitarbeiter ist im ersten Jahr am Versicherungsgericht beschäftigt.

⁷ In Klammern zum Vergleich die Zahlen des Jahres 2010 (tatsächliche Pensen nach Abzug von Mutterschaftsurlaub usw.).

⁸ Da drei Gerichtsschreiber/innen aus persönlichen Gründen (Mutterschaft, Anfahrtsweg) ihre Arbeitszeit reduziert haben, wird auf April eine weitere 60-Prozent-Stelle ausgeschrieben (in der Tabelle bereits mitgezählt).

Nach Neueinstellungen von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern dauert es in der Regel ein bis zwei Jahre, bis die Neuen eingearbeitet und produktiv sind. Die Einarbeitung ist mit belastendem Zusatzaufwand für die Vorgesetzten verbunden. Personelle Massnahmen zum Abbau der Geschäftslast greifen daher mit Verzögerung. Sobald aber die in den letzten beiden Jahren angestellten Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber eingearbeitet und damit produktiv sind, besteht die Hoffnung, den Pendenzenberg ab Ende 2015 abbauen zu können. Sollten dann auch die Neueingänge auf ein normales Mass (750 bis 850 Fälle je Jahr) zurückgehen, könnte die Zahl der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber wieder reduziert werden. Nur so lange wird der Aushilfskredit weiterhin beansprucht.

Das Versicherungsgericht versucht mit familienfreundlichen Arbeitspensen und -zeiten, eingearbeitete Mitarbeitende auch nach der Familiengründung zu halten. Je nach Situation werden aber auch 100-Prozent-Pensen ausgeschrieben. 2014 arbeiteten 17 von 27 Personen in unterschiedlichen Teilpensen, darunter auch mehrere Männer. Die Teilzeitangestellten haben feste Arbeitszeiten, damit für alle Beschäftigten klar ist, wer wann ansprechbar ist. Gleichzeitig sind sie aber auch flexibel, wenn ein Sitzungstermin ausnahmsweise nur auf den freien Tag angesetzt werden kann. Derzeit ist die Mehrzahl des Personals weiblich. Angestrebt wird eine ausgeglichene Verteilung der Geschlechter. Kommt es zu Abgängen, wird zunächst eine interne Nachfolge geprüft. Neue Juristinnen bzw. Juristen für das Spezialgebiet Sozialversicherungsrecht zu finden ist schwierig, weil das Sozialversicherungsrecht an den meisten Universitäten nicht Pflichtfach ist, oft die spezifische Berufserfahrung fehlt und es um bürolastige Aktenarbeit geht. Werden Richterstellen frei, greift das Versicherungsgericht gerne auf seine Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber zurück.

Das Versicherungsgericht hat zwei Auditoren-Stellen. Die Auditorinnen und Auditoren sind jeweils nur ein halbes Jahr am Versicherungsgericht tätig und wechseln nach 3 Monaten die Abteilung. Das genügt, um bei späteren Bewerbungen beurteilen zu können, ob sie für die Arbeit am Versicherungsgericht geeignet sind. Auf dieses Rekrutierungspotenzial konnte das Versicherungsgericht schon wiederholt zurückgreifen. In aller Regel tragen die Auditorinnen und Auditoren aber nicht zum Pendenzenabbau bei, weil sie in so kurzer Zeit kaum produktiv sind. Dennoch möchte das Gericht die Ausbildungsplätze weiterhin anbieten.

Für neue Kanzleimitarbeitende ist es von Vorteil, wenn sie vorher bereits im juristischen Umfeld gearbeitet haben.

6.3.2 Aufbauorganisation

Das Versicherungsgericht ist als mittelgrosses Gericht in drei Abteilungen mit etwa gleichem Gewicht gegliedert:

1. Abteilung: AHV, ALV, EO, MuV, OH, FZG, MB, AB, IV;
2. Abteilung: IV, AHV, EL;
3. Abteilung: KV, KV-SG, KV-Z, UV, BV, MV, IV.

Jede Abteilung hat eine Präsidentin bzw. einen Präsidenten (hauptamtliche Richterin bzw. hauptamtlicher Richter), eine Stellvertreterin bzw. einen Stellvertreter (teilamtliche Richterin bzw. teilamtlicher Richter), eine (teilamtliche) Richterin, drei bis vier Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber sowie eine Kanzleimitarbeiterin bzw. einen Kanzleimitarbeiter. Die Abteilungen bearbeiten ganz unterschiedliche Rechtsgebiete aus dem Sozialversicherungsrecht. Während es früher keine Berührungspunkte in der Materie gab, werden heute IV-Entscheide, welche die Mehrzahl der Fälle ausmachen, von allen getroffen. Insoweit besteht zusätzlicher Koordinationsbedarf, damit abteilungsübergreifend einheitliche Entscheide gefällt werden.

Deshalb hat das Plenum des Gerichtes einen festen Rotationsplan für die Fallzuteilung und Zirkulation erlassen. Der Rotationsplan regelt gestützt auf den Beschäftigungsgrad, den Koordinationsbedarf (Fallkonstellation, nötiges Fachwissen) und die Belastung die Mitwirkung aller Richterinnen oder Richter (unabhängig von der Funktion in der Abteilung) im Verfahren. Die Detailausgestaltung ist in den Abteilungen verschieden. In allen Abteilungen erfolgt der Einsatz primär in der eigenen Abteilung und gemäss Rotationsplan auch abteilungsübergreifend. Das dient der Koordination im IV-Bereich und öffnet den Blickwinkel für andere Rechtsgebiete.

6.3.3 Ablauforganisation

Die Verfahrensschritte und die Rollen der Mitarbeitenden des Versicherungsgerichtes sind genau vorgegeben. In der Detailausgestaltung sind die Abteilungen aber frei. Für telefonische Auskünfte ist grundsätzlich der Gesamtgerichtsschreiber die erste Ansprechperson. Er betreut die Gerichtskanzlei.

Geht eine Beschwerde/Klage ein, erhält sie von der Leiterin des Sekretariats eine Nummer und wird je nach Zuständigkeit einer Abteilung zugeteilt. In der Abteilung erhebt die Verfahrensleitung den Kostenvorschuss und führt den Schriftenwechsel durch. Für diese Verfahrensschritte gibt es Vorlagen im Juris, die auf den konkreten Fall angepasst werden müssen. Ist der Schriftenwechsel abgeschlossen, legt die Verfahrensleitung nach einer Grobbeurteilung und gestützt auf interne Vorgaben des Plenums des Versicherungsgerichtes, welche Fälle sich von vornherein nicht für Einzelrichterentscheide eignen⁹, vorläufig fest, ob der Fall einzelrichterlich oder kollegial entschieden werden soll, ob ein Fall vorgezogen werden muss und ob sich eine Gerichtsschreiberin bzw. ein Gerichtsschreiber, eine Richterin bzw. ein Richter aufgrund spezieller Vorkenntnisse besonders für die Bearbeitung des Falls anbietet.

Sobald eine Gerichtsschreiberin bzw. ein Gerichtsschreiber (mehrheitlich) oder eine Richterin bzw. ein Richter Zeit hat, einen neuen Fall zu bearbeiten, wird ihr bzw. ihm das Dossier zum Referat zugeteilt. Die Zusammenarbeit der vorsitzenden Richterin bzw. des vorsitzenden Richters mit der Gerichtsschreiberin bzw. dem Gerichtsschreiber ist je nach Abteilung, Erfahrung der Gerichtsschreiberin bzw. des Gerichtsschreibers und Fallkonstellation unterschiedlich. Teilweise wird das Referat gemeinsam erarbeitet, teilweise vollkommen selbständig. Das auf einer speziellen Referatsvorlage ausgearbeitete Referat (Urteilsentwurf) geht anschliessend an die vorsitzende Richterin bzw. den vorsitzenden Richter. Sie bzw. er arbeitet das Referat und die Akten durch und stellt gegebenenfalls Rückfragen. Danach gibt sie bzw. er den Fall in Zirkulation bei den gemäss Rotationsplan beteiligten Richterinnen und Richtern. Die beteiligten Richterinnen bzw. Richter lesen das Referat kritisch, ergänzen am Rand allfällige Fragen und Anregungen und erklären, ob sie einverstanden sind. Sind alle mit den Anträgen gemäss Referat einverstanden, wird so entschieden. Kleinere Fragen und untergeordnete Punkte werden bilateral besprochen oder in einem weiteren Zirkulationsverfahren geklärt. Bei grundlegenden Fragen oder fehlendem Einverständnis wird der Fall in einer internen Sitzung diskutiert und entschieden. Das kommt in etwa 10 bis 15 Prozent der Fälle vor. Die meisten Fälle am Versicherungsgericht werden im Zirkulationsverfahren entschieden (Hauptverfahren). Dennoch handelt es sich um echte Kollegialentscheide, weil die gemäss Rotationsplan Beteiligten tatsächlich mitwirken. Seit dem Jahr 2007 stellt das Versicherungsgericht alle Kollegialentscheide anonymisiert ins Internet. Nach dem Entscheid ist

⁹ Nicht für Einzelrichterentscheide eignen sich gemäss Plenum des Versicherungsgerichts:

- a) Streitsachen, die zu einem Grundsatzurteil oder zur Änderung der bisherigen Rechtsprechung führen,
- b) Streitsachen, in denen eine Rechtsnorm erstmals ausgelegt wird,
- c) Streitsachen von grosser Bedeutung, bei denen der Sachverhalt stark umstritten ist und die Würdigung erhebliches Ermessen beinhaltet (z.B. streitiges medizinisches Gutachten),
- d) Streitsachen, bei denen ein Gerichtsgutachten angeordnet werden muss (Bedeutung, Kostenfolge).

wiederum die Kanzleimitarbeiterin für die Ausfertigung und den Versand des Urteils zuständig. Wird der Fall ans Bundesgericht weitergezogen, stellt sie die Akten zusammen und kümmert sich um den Schriftenwechsel.

Publikumsverkehr oder Verhandlungen mit den Betroffenen gibt es mit 10 bis 15 Fällen je Jahr selten. Möglicherweise ändert sich das in Zukunft, weil das Bundesgericht bei den Beschwerden betreffend Ansprüche aus einer Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung eine mündliche Verhandlung vorschreibt.

Bei Einzelrichterentscheiden gilt das Vieraugenprinzip (Richterin bzw. Richter, Gerichtsschreiberin bzw. Gerichtsschreiber).

Mit Ausnahme der IV-Fälle sind die Verfahren nach Bundesrecht grundsätzlich kostenlos.¹⁰ In IV-Verfahren sind die Gerichtskosten gesetzlich beschränkt auf Fr. 200.– bis 1'000.–. In diesen Fällen wird ein Kostenvorschuss von Fr. 600.– erhoben. Die Höhe der Kosten verhindert keine Beschwerde; zudem kann unentgeltliche Rechtspflege beantragt werden.

6.3.4 Weiterbildung

Das Versicherungsgericht bietet interne Weiterbildungen an, die aber sehr rudimentär sind, weil dafür kein Budget existiert. Die Universitäten St.Gallen und Luzern bieten für Anfängerinnen bzw. Anfänger eintägige Vortragsveranstaltungen im Sozialversicherungsrecht an. Früher gab es an der Universität St.Gallen mehrtägige Intensivseminare für im Sozialversicherungsrecht tätige Personen. Mehrere Mitarbeitende des Versicherungsgerichts sind als Mitautorinnen bzw. Mitautoren von Fachbüchern zum Sozialversicherungsrecht tätig.

6.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Die Übersicht über die Entwicklung der Geschäftslast seit 2010 macht deutlich, dass sich die Geschäftslasten der drei Abteilungen einander immer mehr annähern. Die Abteilung III hat zwar historisch betrachtet zahlenmässig die wenigsten Fälle, dafür jedoch diejenigen mit dem grössten Bearbeitungsaufwand. Für den Ausgleich sorgt die Verteilung der IV-Fälle.

Die Zahl der alten Pendenzen ist seit Jahren hoch. Die Erledigungen nehmen zwar langsam zu. Gleichzeitig sind aber die neuen Pendenzen stark angestiegen (über 1100), weil im Jahr 2013 fast 200 Fälle mehr eingegangen sind als sonst. Ein eigentlicher Auslöser für die Fallzunahme ist nicht erkennbar. Es kann einerseits mit dem allgemeinen Spardruck zusammenhängen, sodass die IV-Stelle bei neuen Renten strengere Massstäbe anlegt. Gleichzeitig hat die Anzahl Beschwerden in Rentenrevisionsverfahren stark zugenommen (etwa 100 statt 40 bis 50 Fälle je Jahr). So führt die IV seit drei bis vier Jahren von Amtes wegen vermehrt Rentenrevisionen je Jahr durch. Dabei hebt sie wiedererwägungsweise zahlreiche, zum Teil langjährige IV-Renten ganz oder teilweise, zum Teil sogar rückwirkend auf. Da dies für die Betroffenen existenziell ist, wehren sie sich mit Beschwerde vor dem Versicherungsgericht. Auf der anderen Seite machen Betroffene, deren Antrag auf eine IV-Rente in der Vergangenheit abgelehnt oder nur teilweise gutgeheissen worden war, Neuanmeldungen bzw. stellen Rentenerhöhungsbegehren und wehren sich dann gegen die neue Ablehnung. Alle diese Beschwerden sind jeweils neue Fälle. Aufwendig zu bearbeiten sind diejenigen Rentenrevisionen, welche die IV-Stelle von sich aus einleitet (umfangreiche Akten, schwerwiegende Folgen, Gutachten). Auch die Kanzleimitarbeitenden empfinden die Geschäftslast als hoch.

¹⁰ Art. 61 Bst. a des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1.

Ziel des Gerichtes wäre eigentlich, relativ rasch zu entscheiden. Vor allem im IV-Bereich, wo es um die Lebensgrundlage der Betroffenen geht, sollte die Verfahrensdauer 2 Jahre nicht überschreiten. Fälle, bei denen es z.B. um die Aufhebung oder massive Kürzung der IV-Rente geht, werden vorgezogen und schneller behandelt. Wegen des hohen Pendenzenstands wurde via Verwaltungsgericht ein Aushilfskredit beantragt. Es bleibt zu hoffen, dass die IV demnächst alle Altfälle durchgeprüft hat und sich die Zahl der Rentenrevisionen und damit der IV-Eingänge beim Versicherungsgericht im Verlauf der Jahre 2015/2016 wieder auf ein normales Mass einpendelt. So sind die Eingänge im laufenden Jahr bereits um knapp 8 Prozent zurückgegangen.

Hinzu kommt, dass die Sachverhaltsermittlung bzw. die Würdigung der Beweislage in vielen Fällen sehr komplex geworden ist:

- So verlangt das Bundesgericht bei psychischen Erkrankungen in jedem Fall, dass bereits die IV-Stelle ein medizinisches Gutachten erstellen lässt. Das Versicherungsgericht prüft dann, ob das vorgelegte Gutachten beweistauglich ist und ob die IV-Stelle sorgfältig gearbeitet, d.h. alle Sachverhaltsabklärungen getroffen hat, die sie hätte treffen müssen (Untersuchungsgrundsatz). Ist das nicht der Fall, weist es den Fall zur weiteren Abklärung an die IV-Stelle zurück.
- Manchmal legt die beschwerdeführende Partei ein Gegengutachten vor. Dann muss das Versicherungsgericht als medizinisches Laiengremium ein weiteres, sogenanntes Gerichtsgutachten bzw. Obergutachten einholen, was aber sehr aufwendig ist.
- Bei Fällen mit somatoformen Störungen (körperliche Beschwerden, die sich nicht oder nicht hinreichend auf eine organische Erkrankung zurückführen lassen), Depressionen usw. beurteilt das Bundesgericht gewisse Erkrankungen von vornherein als nicht rentenberechtigt.
- Die Begründungsdichte der Verfahrenseingaben und des Entscheids hat so zugenommen, dass für die Beweiswürdigung sehr grosse Erfahrung nötig ist. Neue Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber brauchen geraume Zeit, bis sie die medizinischen Gutachten richtig würdigen können.

In den Fällen betreffend Ergänzungsleistung ist die Sachverhaltsermittlung eine «Milchbüchleinrechnung» der Einnahmen und Ausgaben, also nicht schwierig; verfahrensrechtlich und materiellrechtlich sind diese Fälle jedoch sehr anspruchsvoll.

Der Vergleich der prozentualen Verteilung der Geschäftslast nach Rechtsgebieten in den Jahren 2006 und 2010 macht deutlich, dass die Fallzahlen in den arbeitsintensiven Rechtsgebieten (IV in Abteilung II und UV in Abteilung III) massiv zugenommen haben (von zusammengerechnet gut 50 auf knapp 80 Prozent). Die Fallzahlen der übrigen Rechtsgebiete haben abgenommen. Das Versicherungsgericht hat verschiedene Massnahmen ergriffen, um die Zunahme zu bewältigen:

- Monatliches Controlling der Eingangs- und Erledigungszahlen.
- Bei Bedarf Verschiebung personeller Ressourcen zwischen den Abteilungen (z.B. wurden der Abteilung II für die Bewältigung der IV-Fälle mehr Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber zugeteilt als den anderen Abteilungen).
- Verteilung von alten und neuen IV-Fällen auf alle Abteilungen (Nummernsystem).
- Zuteilung aller Verfahren einer betroffenen Person an dieselben Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter am Gericht, damit sich nicht mehrere Personen in die komplexen Akten einarbeiten müssen.
- Einheitliche und effiziente Fallbehandlung durch Spezialisierung in der IV (z.B. werden medizinische Massnahmen und Hilfsmittel nur der Abteilung II zugewiesen).
- In IV-Verfahren werden derzeit vermehrt Einzelrichterentscheide getroffen. Das ist gemäss kantonalem Recht nur in den gesetzlich vorgesehenen (einfachen) Fällen zulässig.¹¹ Das Versicherungsgericht wirkt als einzige Rechtsmittelinstanz im Kanton und hat im Gegensatz zum nachgeordneten Bundesgericht volle Kognition. Da im Sozialversicherungsrecht ein grosser

¹¹ Art. 17 Abs. 2 Satz 4 GerG, Art. 10 Abs. 2 Organisationsverordnung. Im Bundesrecht findet sich keine Vorgabe, dass die Verfahren als Kollegialentscheide zu treffen sind.

Ermessensspielraum besteht und um hohe Streitwerte gestritten wird, sollten von der Sache her betrachtet möglichst viele Entscheide kollegial getroffen werden. Das Versicherungsgericht reizt insoweit in Absprache mit dem Verwaltungsgericht die Grenze zwischen Einzelrichter- und Kollegialfällen aus. Das ist rechtsstaatlich nicht unbedenklich, geschieht aber im Interesse einer schnelleren Erledigung in existenziellen Verfahren. Es ist zu verantworten, wenn, wie am Versicherungsgericht St.Gallen, vorwiegend langjährige und erfahrene Richterinnen und Richter arbeiten, die mit der Rechtsprechung des Versicherungsgerichts und der übergeordneten Instanzen vertraut sind. Sobald die aus dem Aushilfskredit finanzierten personellen Massnahmen greifen und die Fallerledigungszahlen steigen, will das Versicherungsgericht wieder vermehrt Kollegialentscheide treffen.

Derzeit werden gut 57 Prozent der Fälle innerhalb eines Jahres erledigt. Die Zahl der Fälle mit durchschnittlicher Verfahrensdauer über 2 Jahre ist von 0,84 Prozent im Jahr 2010 auf gut 12 Prozent im Jahr 2014 angestiegen. Die mittlere Verfahrensdauer liegt bei 371 Tagen (gut ein Jahr), in IV-Fällen bei 407 Tagen. Nach Einschätzung des Versicherungsgerichts würde das Bundesgericht wegen langer Verfahrensdauer nur in ganz krassen Fällen eine Rechtsverweigerung annehmen. In der Regel beanstanden die Betroffenen die Verfahrensdauer beim Versicherungsgericht selber. Ein solcher Fall wird in der Regel vorgezogen, zum Teil auch aufgrund eigenen Controllings. Schon nach dem Abschluss des Schriftenwechsels ergibt die Triage des Versicherungsgerichts, dass Fälle von Rentenstreichung (Wegfall der Existenzgrundlage) den Neurentenfällen vorgezogen werden. Solche Verfahren dauern dennoch ein gutes Jahr. Ziel wäre, sie in einem halben Jahr zu beurteilen. Ausserdem verschiebt das Vorziehen von Fällen nur die Pendenzen, weil dafür andere Fälle länger liegen bleiben.

Etwa 100 Fälle je Jahr werden ans Bundesgericht weitergezogen, also 10 bis 15 Prozent. Diese werden teilweise gutgeheissen und teilweise abgewiesen. Die Urteile des Bundesgerichts werden sorgfältig ausgewertet. Werden Verfahrensfehler beanstandet (z.B. Akten übersehen, Rechtsverletzung), werden entsprechende Vorgaben gemacht. Wann ein Entscheid des Versicherungsgerichtes qualitativ gut ist, ist Ansichtssache und nicht messbar (z.B. gut begründet, Rechtsfrieden zwischen den Parteien wird wiederhergestellt). Das Zirkulationsverfahren bei Kollegialentscheiden trägt insoweit zu einem einheitlichen Qualitätsmanagement bei. Dies ist ein weiterer Grund, wieder vermehrt darauf zurückzukommen, sobald die Pendenzen abgebaut sind. Die Einzelrichterinnen und Einzelrichter kennen die Rechtsprechung des Versicherungsgerichtes und des Bundesgerichtes und orientieren sich daran. Grosse Abweichungen gibt es nicht, es kann aber durchaus vorkommen, dass der gleiche Sachverhalt auf den verschiedenen Gerichtsebenen unterschiedlich beurteilt wird. Je mehr Fälle je Person zu bearbeiten sind, desto weniger tief sind die Abklärungen im Einzelfall.

In den Fällen der IV-Rentenbemessung bei teilerwerbstätigen Hausfrauen hatte das Versicherungsgericht eine Zeit lang bewusst eine andere Berechnungsmethode als das Bundesgericht angewendet, weil die Berechnungsmethode des Bundesgerichts in der Literatur umstritten war und ist und sich selbst die Bundesrichter nicht einig waren. Anders zu entscheiden als das Bundesgericht, ist im Zusammenhang mit der Rechtsfortbildung nicht ungewöhnlich. Das Bundesgericht hatte dem Versicherungsgericht damals ausdrücklich bescheinigt, nicht gegen die Justizgewährleistungspflicht verstossen zu haben.¹² Vor Jahren haben die drei Abteilungen des Versicherungsgerichts unabhängig voneinander entschieden, die bundesgerichtliche Berechnungsmethode nun anzuwenden. Seit dem Jahr 2008 ist ein Fall von IV-Rentenbemessung bei teilerwerbstätigen Hausfrauen am Europäischen Gerichtshof in Strassburg hängig. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl dieser Art von Fällen massiv zurückgegangen.

¹² BGE 9C_707/2013 E.6.

Aus Sicht langjähriger Mitarbeitender sind die Pendenzen ein permanent spürbares Problem. Es wird persönlich als unbefriedigend empfunden, dass die Verfahrensdauer immer länger wird, obwohl alle bemüht sind, schnell zu arbeiten und weniger ausführlich, aber immer noch juristisch sorgfältig, zu begründen. Die Gerichtsleitung informiert regelmässig über den Pendenzenstand und bittet jeweils darum, dem persönlich entgegenzusteuern, übt aber keinen Druck aus. Das Arbeitsklima ist aus Sicht aller Mitarbeitenden gut. So unterschiedlich die Charaktere sind, ziehen doch alle an einem Strick.

Die Leistung der bzw. des einzelnen Mitarbeitenden ist rein statistisch erfasst. Aus Juris ist ersichtlich, wer welche Rolle in wie vielen Fällen hatte. Bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern wird dieser Output jährlich im Leistungsbeurteilungsgespräch thematisiert. Je nach Sach- und Rechtsfragen ist der Aufwand je Fall sehr unterschiedlich. Die Arbeitszeit der einzelnen Beschäftigten wird wie generell in der Staatsverwaltung erfasst.

In den letzten Jahren wurde der Aufgabenbereich des Versicherungsgerichts leicht erweitert:

- 2011: private Zusatzversicherungen nach Versicherungsvertragsgesetz;
- 2013: Familienzulagen (neu innerkantonale allein zuständig);
- 2014: Pflegefinanzierung (neu innerkantonale allein zuständig, bisher noch kein Verfahren).

6.5 Infrastruktur

6.5.1 Räumlich

Das Versicherungsgericht belegt seit dem Jahr 2003 im Geschäftshaus Wassergasse 44 (intern verbundenes Doppelgebäude) an zentraler Lage (Bahnhofnähe) zwei Ebenen. Das Gebäude ist ein 60 Jahre alter Industriebau und gehört einer privaten Stockwerkeigentümergeinschaft, die ihn dem Kanton vermietet. Die Haustür zum Gebäude und die Zugänge vom äusseren Treppenhaus ins Gericht sind seit dem Vorfall in Zug aus Sicherheitsgründen immer verschlossen und können von aussen nur mit einem Schlüssel geöffnet werden. Der Zugang für gehbehinderte Personen ist trotz Lift schwierig. Da dieser nicht rollstuhlgerecht ist, musste bereits eine gehbehinderte Bewerberin für ein Praktikum abgelehnt werden. Der Zugang einer Mitarbeiterin vom Behindertenparkplatz in der Tiefgarage über den Lift ins Gericht ist wegen mehrerer schwerer Türen erschwert. Die meisten Sanitäreinrichtungen liegen im Treppenhaus und sind veraltet. Für die beiden gehbehinderten Mitarbeiterinnen bedeutet auch hier die Eingangstür zum Gericht ein Hindernis. Lediglich beim Sitzungszimmer gibt es ein rollstuhlgerechtes WC mit separater Dusche innerhalb der Gerichtsräumlichkeiten.

Das Gericht verfügt über 24 Büroräume und vier Nebenräume (Archiv, Bibliothek, Cafeteria, Sitzungszimmer) und ist gut eingerichtet. Zum Teil wurden Räume bereits personell verdichtet. Nun sind kaum noch Raumreserven vorhanden.

Die Geschäftsleitung des Versicherungsgerichts hat beim kantonalen Hochbauamt im Oktober 2014 zwei Ausbauwünsche deponiert (Sanierung der Sanitäreinrichtungen im äusseren Treppenhaus, rollstuhlgerechten Zugang sicherstellen). Das Hochbauamt und die Vermieterin haben Verständnis gezeigt, das Hochbauamt verfügt jedoch nicht über die nötigen finanziellen Mittel. Daher wurde nur eine Pinselrenovation durchgeführt. Eine Sanierung ist erst vorgesehen, wenn gleichzeitig der gesamte Vorplatz und Eingangsbereich erneuert wird.

6.5.2 Informatik

Das Versicherungsgericht nutzt das Geschäftsverwaltungssystem Juris, ein taugliches Arbeitsinstrument. Das Intranet zeigt Schwankungen und Probleme, die aber jeweils schnell behoben werden. Demnächst erfolgt, wie generell in der kantonalen Verwaltung, die Umstellung auf ein neues Betriebssystem Windows 8.1 und Office 2013.

6.5.3 Archiv und Bibliothek

Ist ein Fall am Versicherungsgericht abgeschlossen, wird lediglich eine schmale Archivakte aufbewahrt. Sie besteht aus der Eingangskontrolle, den Rechtsschriften und einer Kopie des Urteils. Die Vorakten (Kopien) werden vernichtet. Das Archiv verfügt über keinen Klimaschutz. Wenn die Kapazitäten des Gerichtsarchivs erschöpft sind (zuletzt Jahreswechsel 2011/2012), werden die Archivakten ans Staatsarchiv abgegeben. Bisher betraf das alle Akten, die nicht rein administrativer Natur waren, also auch die Eingangskontrolle und die Spruchbände. Gemäss der neuen Vereinbarung mit dem Staatsarchiv über die Archivierung und Vernichtung von Akten werden die übrigen Akten vom Versicherungsgericht nach rechtlichen, historischen und personenbezogenen Kriterien gesichtet. Diesbezüglich interessante Akten werden dem Staatsarchiv in Bündeln von je fünf Jahrgängen zur Aufbewahrung angeboten. Die übrigen Akten werden vom Gericht nach zehn Jahren vernichtet.

In der Bibliothek werden neben Fachliteratur die gebundenen Spruchbände des Versicherungsgerichtes aufbewahrt. Elektronisch für die Mitarbeitenden zugänglich sind sämtliche Kollegialentscheide und ausgewählte Einzelrichterentscheide.

6.6 Weitere Themen

6.6.1 Organisationsverordnung

Das Gerichtsgesetz¹³ unterscheidet bisher «hauptamtliche und nebenamtliche Richterinnen oder Richter». Seit der Amtsdauer 2011/2017 regelt die Verordnung vom 2. Dezember 2010 die Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichtes.¹⁴ Sie sieht eine Beschäftigung von 3 hauptamtlichen (Beschäftigungsgrad wenigstens 65 Prozent) und von 6 teiltamtlichen (Beschäftigungsgrad wenigstens 40 Prozent) Richterinnen und Richtern vor.¹⁵ Das ermöglichte dem Versicherungsgericht eine möglichst freie Konstituierung mit Rücksicht auf die Wünsche der Richterinnen und Richter. Das Versicherungsgericht unterscheidet faktisch zwischen den Abteilungspräsidentinnen bzw. -präsidenten (hauptamtliche Richterinnen und Richter) und den Richterinnen und Richtern (teiltamtlich). Letztere werden unterteilt in die Vizepräsidentinnen bzw. -präsidenten und die Mitglieder. Jede Abteilung hat ein solches Dreiergremium.

Ab 1. Juni 2015 sind neu im GerG für das Versicherungsgericht «hauptamtliche, teiltamtliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter» vorgesehen.¹⁶ Das Versicherungsgericht möchte jedoch an der seit der Reorganisation auf die Amtsperiode 2005/2011 eingeführten Festanstellung aller Richterinnen und Richter festhalten. Neu müssen die hauptamtlichen Richterinnen und Richter zu wenigstens 75 Prozent beschäftigt sein.¹⁷ Das Verwaltungsgericht muss deshalb spätestens auf Beginn der nächsten Amtsperiode im Jahr 2017 die Organisationsverordnung an das geänderte GerG anpassen. Gleichzeitig muss sich das Versicherungsgericht nach den neuen Vorgaben konstituieren.

6.6.2 Verwaltungsjustizreform

Das Versicherungsgericht hat zur Verwaltungsjustizreform eine eigene Vernehmlassung abgegeben.

Darin spricht es sich u.a. für die Verlegung der Aufsicht über das Versicherungsgericht vom Verwaltungsgericht an den Kantonsrat aus. Zur Begründung führt es anlässlich der Visitation aus, die

¹³ Art. 17 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987 (sGS 941.1; abgekürzt GerG; nGS 46-39).

¹⁴ sGS 941.114; abgekürzt Organisationsverordnung.

¹⁵ Art. 3 Abs. 1 Organisationsverordnung.

¹⁶ Art. 17 GerG in der Fassung des V. Nachtrags vom 25. Februar 2014 (ABI 2014, 655).

¹⁷ Art. 3bis und 31bis Abs. 2 GerG in der Fassung des V. Nachtrags vom 25. Februar 2014 (ABI 2014, 655).

Aufsicht durch das Verwaltungsgericht habe historische Gründe. Früher sei für das klassische Sozialversicherungsrecht (Unfallversicherung, Krankenversicherung, Militärversicherung) eine spezielle Kammer des Kantonsgerichts zuständig gewesen. Damit standen diese Rechtsgebiete direkt unter der Aufsicht des Kantonsrats. Die anderen Sozialversicherungsbereiche waren bei der kantonalen Rekurskommission (AHV, IV) angesiedelt. Mit Erlass des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege seien das Versicherungsgericht als Spezialverwaltungsgericht gegründet und ihm neu als Vorinstanz des Verwaltungsgerichtes auch Bereiche des kantonalen Sozialrechts übertragen worden. In der Folge sei es der administrativen Aufsicht des Verwaltungsgerichtes unterstellt worden. Das Versicherungsgericht sei mittlerweile gemäss Bundessozialversicherungsrecht in nahezu 100 Prozent der Fälle einzige kantonale Gerichtsinstanz. Seine Entscheide würden nur in Ausnahmefällen ans Verwaltungsgericht weitergezogen (dort seien es etwa ein Prozent der Fälle). Es sei nicht gerechtfertigt, das Versicherungsgericht als oberstes kantonales Gericht einem erstinstanzlichen Kreisgericht gleichzustellen. Der Kanton St.Gallen sei der einzige Kanton, der noch eine Aufsicht in der bisherigen Form vorsehe. Auch sei zu erwarten, dass das Bundesgericht bald die Vorgabe mache, ein oberstes kantonales Gericht dürfe nicht unter der Aufsicht eines anderen Gerichtes stehen.

Weiter schlägt das Versicherungsgericht vor, den Rechtsweg in Bereichen mit relativ eingeschränkter Bedeutung wie Mutterschaftsbeiträge oder Alimentenbevorschussung zu verschlanken und auf den Weiterzug ans Verwaltungsgericht zu verzichten.

Ebenfalls dem Versicherungsgericht zugeordnet ist das Schiedsgericht für Streitigkeiten in der Invalidenversicherung, der Krankenversicherung, der Unfallversicherung und der Militärversicherung. Das letzte Schiedsgerichtsverfahren war im Jahr 1994 hängig und konnte ohne Bestellung eines Schiedsgerichts abgeschlossen werden. 2013 war das Versicherungsgericht dann plötzlich mit drei Fällen konfrontiert, und es war kein Schiedsgericht konstituiert. Gemäss geltendem Recht müssen die nebenamtlichen Fachrichterinnen bzw. Fachrichter des Schiedsgerichts vom Parlament gewählt werden.¹⁸ Das Versicherungsgericht regt an, wie in anderen Kantonen nur das Präsidium dauerhaft zu bestimmen. Da das Schiedsgericht fallbezogen zusammengesetzt sei, solle die Auswahl der Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter den betroffenen Parteien im einzelnen Fall überlassen werden.

6.7 Würdigung und Bewertung

Das Versicherungsgericht ist nach Ansicht der Rechtspflegekommission gut organisiert und geführt. Aus den Befragungen darf von einer zielgerichteten Zusammenarbeit und positiven Stimmung unter den Mitarbeitenden ausgegangen werden. Die durch den vom Kantonsrat gesprochenen Aushilfskredit möglich gewordene Personalaufstockung sollte zum Abbau der grossen Pendenzenlast führen, wobei dies jedoch eine längere Zeit in Anspruch nehmen wird.

Das Versicherungsgericht nimmt in der kantonalen Rechtsprechung eine Spezialstellung ein. Es ist, wie die Verwaltungsrekurskommission, dem Verwaltungsgericht unterstellt, behandelt und entscheidet jedoch einen Grossteil seiner Fälle als einzige kantonale Rechtsmittelinstanz. Diese strukturelle Frage kann im Rahmen der bevorstehenden Verwaltungsjustizreform überprüft werden.

Mit der Praxis, vermehrt Einzelrichterentscheide statt Kollegialentscheide zu treffen, hat das Versicherungsgericht einen pragmatischen Ansatz für das Fallmanagement gefunden. Das ist rechtsstaatlich nicht unbedenklich, geschieht aber im Interesse einer schnelleren Erledigung in einem Verfahren, in dem es um die Lebensgrundlage der Betroffenen geht. Es ist zu verantworten, wenn – wie am Versicherungsgericht St.Gallen – vorwiegend langjährige und erfahrene Richterinnen

¹⁸ Art. 24 Bst. e GerG.

und Richter arbeiten, die mit der Rechtsprechung des Versicherungsgerichtes und der übergeordneten Instanzen vertraut sind. Sobald die aus dem Aushilfskredit finanzierten personellen Massnahmen greifen und die Fallerledigungszahlen steigen, will das Versicherungsgericht wieder vermehrt Kollegialentscheide treffen.

Juristisches Personal ist für das Versicherungsgericht schwer zu finden. Ohne Vorkenntnisse im Sozialversicherungsrecht ist die Einarbeitungszeit mit 1 bis 2 Jahren lang. Bei den Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreibern ist der Personalwechsel gross. Es bleiben nur diejenigen, die Interesse an der Materie haben. Durch familienfreundliche Arbeitspensen und Arbeitszeiten gelingt es, eingearbeitete Mitarbeitende bei familiären Veränderungen zu halten. Kommt es zu Abgängen, wird zunächst eine interne Nachfolge geprüft (z.B. Gerichtsschreiberin bzw. Gerichtsschreiber wird Richterin bzw. Richter). Wiederholt konnte das Versicherungsgericht auch frühere Auditorinnen bzw. Auditoren als Mitarbeitende gewinnen.

Die Rechtspflegekommission regt an, das Versicherungsgericht solle folgende organisatorische Fragen prüfen:

- ob das Zirkulationsverfahren eine effiziente Form von Zusammenarbeit ist, um die enorme Arbeitsbelastung zeitgerecht zu bewältigen;
- ob Auditorenstellen jeweils für ein Jahr ausgeschrieben werden könnten, um nach der langen Einarbeitungszeit von deren Arbeit profitieren zu können.

Die Wünsche des Versicherungsgerichts nach baulichen Anpassungen sind ausgewiesen:

- rollstuhlgerechter Zugang ab Haustüre und Garage ins Gericht;
 - Sanierung und Rollstuhlgängigkeit der Sanitäreinrichtungen in den äusseren Treppenhäusern.
- Sie sind im Rahmen der finanziellen Mittel des Kantons so rasch als möglich zu realisieren.

7 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht 2015 der Rechtspflegekommission über ihre Tätigkeit im Jahr 2014 einzutreten.

Für die Rechtspflegekommission

Walter Locher
Präsident