

Bericht 2012 der Rechtspflegekommission

vom 7. März 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammensetzung	2
2	Einleitung	3
3	Zuständigkeit	4
4	Tätigkeit 2011	4
5	Kreisgericht Toggenburg	5
5.1	Ausgangslage	5
5.2	Zuständigkeit / Auftrag	6
5.3	Personelles und Organisation	6
5.3.1	Stellenplan	6
5.3.2	Aufbauorganisation	7
5.3.3	Ablauforganisation	8
5.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	8
5.5	Infrastruktur	8
5.5.1	Räumlich	8
5.5.2	Informatik	9
5.5.3	Archiv	9
5.6	Kantonales Zwangsmassnahmengericht	9
5.7	Weitere Bemerkungen	11
5.8	Würdigung und Bewertung	12
6	Jugendanwaltschaft	12
6.1	Ausgangslage	12
6.2	Zuständigkeit / Auftrag	13
6.3	Personelles und Organisation	13
6.3.1	Stellenplan	13
6.3.2	Aufbauorganisation	14
6.3.3	Ablauforganisation	15
6.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	18
6.5	Infrastruktur	19
6.6	Öffentlichkeitsprinzip und Medienpräsenz	20

6.7	Weitere Bemerkungen	22
6.8	Würdigung und Bewertung	23
7	Konkursamt	23
7.1	Ausgangslage	23
7.2	Zuständigkeit / Auftrag	24
7.3	Personelles und Organisation	24
7.3.1	Stellenplan	24
7.3.2	Aufbauorganisation	24
7.3.3	Ablauforganisation	26
7.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	27
7.5	Infrastruktur	28
7.5.1	Räumlich	28
7.5.2	Informatik	28
7.5.3	Archiv	29
7.6	Liquidation von Gesellschaften aufgrund von Mängeln in der Organisation	29
7.7	Weitere Bemerkungen	30
7.8	Würdigung und Bewertung	31
8	Antrag	31

Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreite ich Ihnen die Rechtspflegekommission den Bericht 2012 über ihre Tätigkeit im Jahr 2011.

1 Zusammensetzung

Die Rechtspflegekommission setzte sich im Jahr 2011¹ wie folgt zusammen.

Jedem Mitglied in Klammern beigefügt ist seine Subkommissionsmitgliedschaft:

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

¹ Stand: 31. Dezember 2011.

Mitglieder:

Bürgi Christoph, Dr.iur., Rechtsanwalt, St.Gallen, Präsident (4)
Bischofberger Felix, Poststellenleiter, Altenrhein (1)
Bühler René, Betriebsleiter / Geschäftsführer, Schmerikon (1)
Dürr Patrick, Vizedirektor, Widnau (2)
Frick Verena, eidg.dipl. Haushaltleiterin, Salez (3)
Güntensperger Heinz, Käsermeister, Dreien (1,4)
Huber Maria, Gewerkschaftssekretärin, Rorschach (1)
Klee-Rohner Helga, Schulratspräsidentin, Berneck (2)
Kühne Raphael, lic.oec. HSG, Rechtsanwalt, Flawil (3,4)
Ledergerber Donat, phil.I, Schulleiter / Sekundarlehrer, Kirchberg (3,4)
Lusti Bruno, Geschäftsführer, Niederuzwil (3)
Müller Jascha, Staboffizier, St.Gallen (3,4)
Schlegel Jeannette, Geschäftsfrau, Rorschacherberg (1)
Wehrli August, Schreiner / Unternehmer, Buchs (2)
Würth Thomas, Gemeindepräsident, Goldach (2)

Geschäftsführung / Sekretariat:

Mügglar Beat, lic.iur., Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes

2 Einleitung

Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 111.1; abgekürzt BV) verschafft jeder Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, den Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Nach Art. 191c BV sind die richterlichen Behörden in ihrer rechtssprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet. Mit dieser Abgrenzung wird den Gerichten gegenüber den andern Staatsgewalten die institutionelle Stellung eingeräumt, die der in Art. 30 Abs. 1 BV verbürgte Anspruch der Rechtsunterworfenen voraussetzt. Ergänzend hält Art. 55 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 111.1; abgekürzt KV) fest, dass die richterlichen Behörden in der Rechtsprechung unabhängig handeln und sie ausschliesslich dem Recht verpflichtet sind.

Kritik wird in diesem Zusammenhang zum Teil an der Volkswahl der Richter angebracht. Vielfach wird eine Wahl der Richterinnen und Richter durch das Parlament favorisiert. Als eher unüblich muss die früher durch die Regierung erfolgte Wahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie der Fachrichterinnen und Fachrichter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichts bezeichnet werden. Mit der Justizreform² ist seit 1. Juni 2009 der Kantonsrat für diese Wahl zuständig, was zu begrüßen ist. Es darf aber trotzdem die Frage aufgeworfen werden, ob der Rat diese neue Aufgabe mit der erforderlichen Verantwortung wahrgenommen hat. Aufgrund des teilweise zufällig anmutenden Ergebnisses der Wahl von Mitgliedern der Verwaltungsrekurskommission in der Februarsession 2011 diskutierte die Rechtspflegekommission die Frage, ob alle Mitglieder des Kantonsrates ihre Stimme mit der nötigen Ernsthaftigkeit abgegeben hatten, und lud ihre Mitglieder ein, in ihren Fraktionen an die Verantwortung des Kantonsrates als Wahlorgan zu erinnern. Dies geschah nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass das Wahlverhalten wenigstens von Teilen des Kantonsrates offenbar eine «Retourkutsche» für die – in der persönlichen Wahrnehmung – unbefriedigend verlaufenen Kantonsrichterwahlen darstellte. Solche Aktionen empfehlen den Kantonsrat nicht unbedingt als Wahlkörper für weitere Richterstellen.

² Vgl. IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz vom 2. April 1987, nGS 44–52 (sGS 941.1).

Umgekehrt wurde sowohl im Rahmen der ordentlichen Visitation des Kreisgerichts Toggenburg als auch im Amtsbericht der kantonalen Gerichte über das Jahr 2011 auf Probleme beim jetzigen System der Volkswahl der Kreisrichterinnen und -richter hingewiesen. Auch wenn der Rat im Jahr 2009 die Motion «Wahlorgan des Kreisgerichts» abgelehnt hat, sind diese Fragen nun – mit etwas mehr Distanz zur Justizreform – nochmals vertieft zu prüfen und die Erfahrungen aus der Praxis zu berücksichtigen.

3 Zuständigkeit

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat³ die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e des Geschäftsreglementes 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. Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur werden untersucht und bewertet, um allenfalls Empfehlungen für Verbesserungen auszusprechen.

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

Weitere Aufgaben der Rechtspflegekommission sind die Vorberatung:

- der 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);
- der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter (Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter} GeschKR);
- von Petitionen (Art. 14 Abs. 1 Bst. b GeschKR);
- von Begnadigungsgesuchen (Art. 14 Abs. 1 Bst. c GeschKR);
- von Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden (Art. 14 Abs. 1 Bst. d GeschKR);
- von Einzeleingaben. Diese kann die Rechtspflegekommission auch in eigener Zuständigkeit erledigen (Art. 127 ff. GeschKR).

4 Tätigkeit 2011

Die Rechtspflegekommission führte ihre ordentliche Prüfung mit drei Subkommissionen durch. Diese visitierten das Kreisgericht Toggenburg, die Jugendanwaltschaft und das Konkursamt. Die Ausführungen in den folgenden drei Abschnitten dieses Berichts beziehen sich auf die tatsächliche Situation der visitierten Stellen, Wahrnehmung und Beurteilung der Subkommission sowie das geltende Recht im Zeitpunkt der Prüfungstätigkeit.

An ihrer Hauptsitzung vom 8. Februar 2012 besichtigte die Rechtspflegekommission das Massnahmenzentrum in Uitikon ZH. An der gleichen Sitzung beriet sie die Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2010 (Kantonsgesicht, Handelsgericht, Anklagekammer, Anwaltskammer, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission).

Die Rechtspflegekommission behandelte etliche Eingaben in eigener Zuständigkeit. In der Septembersession 2011 erstattete sie dem Kantonsrat Bericht zur Petition «I'm missing you Democracy» zur Rettung der Demokratie in St.Gallen. Ihr Präsident prüfte in Anwendung von Art. 14bis Abs. 2 Satz 2 GeschKR die Rechtmässigkeit von vier Ersatzwahlen in den Kantonsrat.

³ Dem Kantonsrat obliegt die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte (Art. 65 Bst. k KV, Art. 45 GerG).

Auch in diesem Berichtsjahr fand eine Aussprache der Subkommission Richterwahlen der Rechtspflegekommission mit den kantonalen Gerichtspräsidenten statt. Diskutiert wurden insbesondere verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Justizreform und folgende Aspekte der Vorbereitung und Durchführung der Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte für die Amtsdauer 2011/2017:

- Kommunikation am Wahltag: Aufgebot zur Vereidigung und Information über Ergebnis;
- Wahl mit Altersvorbehalt;
- Standardisierter Lebenslauf und Registerauszüge;
- Bezeichnung der Funktionen und Anstellungsverhältnisse;
- Wahl der Fachrichterinnen und Fachrichter des Versicherungsgerichts, die eigentlich Schiedsrichter sind;
- Rekrutierung und Wahl der Fachrichterinnen bzw. Fachrichter der Verwaltungsrekurskommission.

Die Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte für die Amtsdauer 2011/2017 beschäftigten die Rechtspflegekommission auch im Jahr 2011, wenn auch weniger als im Vorjahr. Anfang des Jahres waren in Zusammenarbeit mit dem Präsidium des Kantonsrates und der Staatskanzlei organisatorische Fragen zu klären und die Wahlunterlagen aufzubereiten. In der Februarsession 2011 wählte der Kantonsrat für die Amtsdauer 2011/2017 die Mitglieder von Kantonsgericht (einschliesslich Präsident), Handelsgericht, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Anklagekammer. Als Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission (abgekürzt VRK) wählte der Kantonsrat drei hauptamtliche und sechs nebenamtliche Richter sowie 32 Fachrichter/innen der Verwaltungsrekurskommission.

- Nicht gewählt wurden zwei bisherige und vier neue Fachrichterinnen bzw. Fachrichter, wovon eine Doppelkandidatur, weil sie das absolute Mehr nicht erreicht hatten.
- Nicht gewählt werden konnten fünf ärztliche Fachrichterinnen bzw. Fachrichter, weil gar keine entsprechenden Kandidaturen vorlagen.

Aufgrund des teilweise zufällig anmutenden Ergebnisses der Wahl von Mitgliedern der Verwaltungsrekurskommission in der Februarsession 2011 diskutierte die Rechtspflegekommission auch die Frage, ob alle Mitglieder des Kantonsrates ihre Stimme mit der nötigen Ernsthaftigkeit abgegeben hatten, und lud ihre Mitglieder ein, in ihren Fraktionen an die Verantwortung des Kantonsrates als Wahlorgan zu erinnern. Der Präsident der Verwaltungsrekurskommission hatte in verdankenswerter Weise seine Suche nach ärztlichen Fachrichterinnen bzw. Fachrichtern fortgesetzt. So konnte die Rechtspflegekommission an drei Terminen im April 2011 die Anhörungen der fünf als ärztliche Fachrichterinnen und -richter der Abteilung V der VRK Kandidierenden vornehmen. In der Frühjahrsession 2011 wählte der Kantonsrat schliesslich weitere zehn Fachrichterinnen bzw. Fachrichter der VRK.

Anhörungen zur Vorbereitung einzelner Ersatzwahlen hatte die Rechtspflegekommission im Jahr 2011 keine durchzuführen.

5 Kreisgericht Toggenburg

5.1 Ausgangslage

Die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission visitierte am 20. Dezember 2011 das Kreisgericht Toggenburg. Dieses wurde im ordentlichen Turnus innerhalb der Prüfungstätigkeit ausgewählt, aber auch im Hinblick auf die besondere personelle Situation nach Umsetzung der Justizreform und Vollzugsbeginn der Schweizerischen Zivil- und Strafprozessgesetzgebung. Zudem wurde die Tätigkeit des Kreisgerichts Toggenburg als Kantonales Zwangsmassnahmengericht geprüft.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren folgende Mitarbeitende:

- Kurt Hürlimann, lic.oec., Präsident des Gesamtgerichts;
- Andreas Hagmann, lic.iur., Abteilungspräsident, Vizepräsident des Gesamtgerichts;
- Bruno Räbsamen, lic.iur., Abteilungspräsident;
- Frederik Müller, lic.iur., Gesamtgerichtsschreiber;
- Gabriela Giger, Sekretärin.

5.2 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 Kreisgerichts 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.

5.3 Personelles und Organisation

5.3.1 Stellenplan

Das Kreisgericht Toggenburg ist das kleinste im Kanton. Die personelle Situation des Kreisgerichts zeigt sich am 31. Dezember 2011 wie folgt, wobei bei den Richterstellen eine Reserve von 20 Prozent gegenüber dem Stellenplan besteht:

Stellen	Personen	Funktionsbezeichnung
2,8	3	hauptamtliche Richter
–	(12)	nebenamtliche Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung
1,75	2	Gerichtsschreiberin und Gerichtsschreiber
2	2	Auditorin und Auditor
1,5	3	Sekretärinnen (Kanzlei)
8,05	10	Total

Der Zuständigkeitsbereich des früheren Kreisgerichtes Obertoggenburg/Neutoggenburg wurde mit der Justizreform erweitert um die Gemeinden des Bezirkes Alltogggenburg sowie um die Gemeinde Ganterschwil und den Gebietsteil Mogelsberg (heute Gemeinde Neckertal). Dies bedeutete einwohnermässig fast eine Verdoppelung. Vor der Justizreform war der aktuelle Gerichtspräsident alleiniger hauptamtlicher Richter. Das neue Kreisgericht Toggenburg erhielt dann zwei weitere hauptamtliche Richterstellen zugeteilt. Auch die übrigen Stellen wurden aufgestockt, wenn auch nicht im gleichen Mass.

Schon bald nach Vollzugsbeginn der Justizreform am 1. Juni 2009 zeigte sich, dass die vom Kantonsgericht aufgrund von Berechnungen über die zu erwartenden Fallzahlen veranlasste Personalzuteilung im Fall des Kreisgerichtes Toggenburg grosszügig war. Dies zeigte sich zuerst im administrativen, später aber auch im juristischen Bereich. In dieser Situation setzte das Kreisgericht aus eigener Initiative zunächst eine Sekretärin und einen Auditor beim Kreisgericht Wil ein, das sich über zu wenig Personal beklagte. Eine weitere Sekretärin war einige Zeit am Kantonsgericht tätig; sie übernahm dort das Teilzeitpensum einer Mitarbeiterin im Mutterschaftsurlaub. Nach Absprache mit dem Kantonsgericht wurden auch einige Fälle des Kreisgerichtes Wil durch das Kreisgericht Toggenburg bearbeitet. Die entsprechenden Verhandlungen fanden in Lichtensteig statt, was weder für die nebenamtlichen Richter des Kreisgerichtes Wil noch für die Parteien ein Problem darstellte.

Später übertrug das Kantonsgericht 40 Stellenprozente bei der Kanzlei definitiv und die nicht beanspruchten 20 Stellenprozente bei den Richtern provisorisch vom Kreisgericht Toggenburg auf das Kreisgericht Wil. Aktuell arbeitet Kreisrichter Bruno Räsamen im Umfang von 30 Stellenprozente für das Kreisgericht Wil. Schliesslich übernahm das Kreisgericht Toggenburg am 1. Januar 2011 die Funktion des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts vom Präsidenten der Anklagekammer. Diese Sonderaufgabe nimmt rund 20 Stellenprozente in Anspruch.

Alle diese Massnahmen zusammen führten zu einer guten Auslastung des Kreisgerichts, zumal unter Berücksichtigung der Mehrbelastung, die sich aufgrund des Inkrafttretens der beiden neuen schweizerischen Prozessordnungen ergab. Praktisch führten diese provisorischen Massnahmen auch zu einem gewissen Mehraufwand: Das Personal des Kreisgerichts Toggenburg muss sich in der Geschäftsverwaltung von Wil anmelden, der Briefkopf und gewisse Textbausteine müssen gewechselt, Fallakten zusätzlich verschoben werden.

5.3.2 Aufbauorganisation

Das Kreisgericht ist in drei Abteilungen gegliedert:

1. Abteilung (Strafrecht, Arbeitsrecht, Mietrecht), Präsident: Kurt Hürlimann, zugleich Präsident des Gesamtgerichtes;
2. Abteilung (Familienrecht), Präsident: Bruno Räsamen;
3. Abteilung (Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch, Schuldbetreibung und Konkurs), Präsident: Andreas Hagmann, zugleich Vizepräsident des Gesamtgerichtes.

Der Präsident des Kreisgerichtes leitet das Kreisgericht, vertritt es nach aussen, teilt die Fälle nach festen Regeln zu und sorgt für den Belastungsausgleich. Die drei Abteilungspräsidenten bilden die Verwaltungskommission. Jeder hauptamtliche Richter ist jeweils als Vizepräsident auch in den beiden anderen Abteilungen tätig. Weil bei der stets unterschiedlichen Anzahl Fälle je Rechtsgebiet kaum ein Belastungsausgleich möglich ist, werden jedem hauptamtlichen Richter gleich viele Fälle je Rechtsgebiet zugeteilt. Die zwölf nebenamtlichen Richterinnen und Richter werden ebenfalls in sämtlichen Abteilungen eingesetzt, spezialisieren sich also nicht auf bestimmte Sachgebiete.

Ohnehin ist an einem kleinen Gericht eine eigentliche Spezialisierung kaum möglich; nicht zuletzt muss auch die gegenseitige Stellvertretung der drei hauptamtlichen Richter gewährleistet sein. Für die hauptamtlichen Richter sowie für die Gerichtsschreiberin und den Gerichtsschreiber ist dieses breite Betätigungsfeld sowohl Vorteil als auch Nachteil: Die thematische Vielfalt macht die tägliche Arbeit interessant und abwechslungsreich, verhindert aber auch, sich einlässlicher und vertiefter mit einem Sachgebiet zu befassen. Eine gewisse Spezialisierung drängt sich mittelfristig aber auf, nur schon wegen der neuen und der zunehmenden Vertiefung der bisherigen Rechtsgebiete. Der Trend dazu zeichnet sich auch in der Anwaltschaft ab.

Der Gesamtgerichtsschreiber leitet die Gerichtskanzlei. Im Gericht hat die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber beratende Stimme mit Antragsrecht, führt Protokolle und verfasst die Entscheide. Sie oder er wirkt auf Verlangen des Präsidenten, beim Kreisgericht des Geschäftsleiters, in Einzelrichterfällen mit. Diese Mitwirkung ist nicht mehr auf anspruchsvolle und aufwendige Fälle beschränkt, sondern der Normalfall. Denn mit den Protokollierungsvorschriften der neuen schweizerischen Prozessordnungen ist es nicht mehr denkbar, dass z.B. der Einzelrichter in Strafsachen gleichzeitig die Verhandlung leitet und das Protokoll führt. In der Regel werden bei Einzelrichterfällen die Auditoren anstelle der Gerichtsschreiberin oder des Gerichtsschreibers eingesetzt. Den Grundgedanken hinter der Arbeitsteilung, dass nämlich der Richter seine Urteile auch selber begründen soll, versucht das Kreisgericht im Übrigen so gut als möglich umzusetzen.

5.3.3 Ablauforganisation

Die neu eingehenden Fälle werden vom Sekretariat nach festen Regeln direkt auf die fallbearbeitenden Richter verteilt. Das System der Fallzuteilung ist einfach, transparent und auch gerecht, da das Gesetz der grossen Zahl über einen längeren Zeitraum für einen Ausgleich zwischen einfachen und komplizierten Fällen sorgt.

5.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Die Pendenzen entwickelten sich in den letzten drei Jahren wie folgt:

Datum	01.06. 2009	Justiz-reform	01.12. 2009	01.06. 2010	01.12. 2010	01.06. 2011	01.12. 2011
Fälle	115	–	172	149	191	190	191

Am 1. Dezember 2011 waren beim Kreisgericht folgende Fälle pendent:

aus dem Jahr	2008	2009	2010	2011
Fälle	1	3	17	170

Bei den eigentlichen Altlasten handelt es sich um vier kompliziertere Fälle. Die Begründungen für die Pendenzen sind plausibel und geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

In Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis beginnt der Prozess in der Regel mit einem Schlichtungsversuch bei der Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse. Im Toggenburg erzielt sie eine Vergleichsquote von rund 70 Prozent aller Arbeitsgerichtsfälle (keine Einigung: 17 Prozent, sonstige Erledigung: 13 Prozent). Die Zusammenarbeit mit dem Kreisgericht funktioniert gut. Die Zahl der Arbeitsgerichtsfälle vor Kreisgericht hat in den letzten zwei Jahren abgenommen.

Die Mehrbelastung aufgrund der beiden neuen schweizerischen Prozessordnungen ist beachtlich. Sie gründet in der aufwendigeren Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen und ergibt sich auf allen Stufen, d.h. auf Richter- und Gerichtsschreiberebene sowie in der Kanzlei.⁴ Als besonders und unnötigerweise erschwerend empfunden werden die neuen Protokollierungsvorschriften im Strafverfahren. Früher wurden die Verhandlungen auf Tonband aufgenommen und danach in der Kanzlei das Protokoll geschrieben. Heute warten das Gericht, die Parteien und deren Rechtsvertretung im Gerichtssaal, bis die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber das Protokoll geschrieben und ausgedruckt hat sowie die Angeschuldigten dieses gelesen und unterzeichnet haben.

5.5 Infrastruktur

5.5.1 Räumlich

Mit Gebäude, Räumen und Mobiliar sind die Mitarbeitenden grundsätzlich zufrieden. Die Büros sind zweckmässig eingerichtet, meist aber mit Mobiliar aus unterschiedlichen Beschaffungszeiträumen, was ein wenig einheitliches Bild ergibt. Raumnot oder -reserve besteht keine. Einzig die Schallisolation lässt zu wünschen übrig. Sie verkompliziert die Planung von Einvernahmen insofern, als z.B. gegnerische Parteien im Zivilprozess oder Angeschuldigte und Zeugen im Strafprozess nicht gleichzeitig in Büros auf dem gleichen Stockwerk befragt werden können. Das historische Stadthaus befindet sich im Eigentum der Ortsbürgergemeinde. Für die Vergrösserung

⁴ Vgl. Bericht 2011 der Rechtspflegekommission vom 6. April 2011 (33.11.02), Abschnitt 5.6.

im Rahmen der Justizreform konnte im ersten Obergeschoss eine Privatwohnung übernommen werden. Dort konnte der Gerichtssaal eingerichtet werden. Zuvor tagte das Gericht in der Regel im Rathaus in Lichtensteig oder im Amtshaus, später im Haus Nüssli in Nesslau.

Mit dem Umbau erneuert wurde auch der Eingangsbereich. Der Zugang zum Treppenhaus des Kreisgerichts ist abgeschlossen und mit einer Gegensprechanlage ohne Kamera ausgestattet. Diese fehlende optische Kontrolle erachtet die Subkommission als Mangel. Das Kreisgericht beurteilt die Gefährdungslage als unkritisch. Der aktuelle Kreisgerichtspräsident erlebte in seiner 25-jährigen Gerichtstätigkeit nur ganz wenige Fälle, in denen eine verfahrensbeteiligte Person als Sicherheitsrisiko eingestuft werden musste. Diese Personen waren den Mitarbeitenden mehr oder weniger bekannt und begegneten ihnen auch ausserhalb des Gerichtsgebäudes.

5.5.2 Informatik

Die Informatikmittel einschliesslich der für die Organe der Rechtspflege vorgegebenen zentralen Fachapplikation «Juris» werden als taugliche Arbeitsinstrumente beurteilt.

5.5.3 Archiv

Das Archiv im Dachgeschoss des Gerichtsgebäudes genügt den Ansprüchen des Kreisgerichts auf absehbare Zeit.

5.6 Kantonales Zwangsmassnahmengericht

Zwangsmassnahmen nach Art. 196 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO) sind Verfahrenshandlungen der Strafbehörden, die in Grundrechte der Betroffenen eingreifen und die dazu dienen, Beweise zu sichern, die Anwesenheit von Personen im Verfahren sicherzustellen oder die Vollstreckung des Endentscheides zu gewährleisten. Zwangsmassnahmen können nur ergriffen werden, wenn:

- a) sie gesetzlich vorgesehen sind;
- b) ein hinreichender Tatverdacht vorliegt;
- c) die damit angestrebten Ziele nicht durch mildere Massnahmen erreicht werden können;
- d) die Bedeutung der Straftat die Zwangsmassnahme rechtfertigt.

Mit der Einführung der neuen schweizerischen Strafprozessordnung wurde die Erfüllung der Aufgaben des Zwangsmassnahmengerichts organisatorisch zweigeteilt: Für die Anordnung der Verlängerung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie von Ersatzmassnahmen erschien weiterhin eine dezentrale Organisation zweckmässig. Sie orientiert sich an der Organisation der früheren Haftrichter. Demgegenüber wurde für die Genehmigung geheimer Überwachungsmaßnahmen, die Anordnung von Massenuntersuchungen zur Erstellung von DNA-Profilen sowie für den Entscheid über Entsigelung, Zusicherung der Anonymität und Überwachung der Bankbeziehungen eine Zentralisierung bzw. Spezialisierung als notwendig erachtet. Damit kann in diesen teilweise komplexen Fällen eine einheitliche Praxis besser gewährleistet werden.

Die Kompetenz zur genauen Ausgestaltung der Organisation der Zwangsmassnahmengerichte wurde dem Kantonsgericht übertragen. Um demokratisch ausreichend legitimiert zu sein, werden sämtliche Aufgaben der Zwangsmassnahmengerichte von hauptamtlichen oder festangestellten nebenamtlichen Mitgliedern der Kreisgerichte als Einzelrichter erfüllt. Das Kreisgericht Toggenburg übernahm die Funktion des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts vom Präsidenten der Anklagekammer am 1. Januar 2011. Um die Stellvertretung gewährleisten zu können und um eine gewisse Erfahrung sammeln zu können, werden die Fälle zu je einem Drittel auf die drei hauptamtlichen Richter aufgeteilt.

Im Jahr 2011 entschied das Kreisgericht in insgesamt 318 Fällen als kantonales Zwangsmassnahmengericht. Diese müssen schnell bearbeitet werden; häufig wird innerhalb eines Arbeitstages entschieden. Darum bestehen keine nennenswerten Pendenzen.

Prozent	Fälle	Art
4,1	13	Notsuchen
6	19	Entsiegelungen
3,5	11	technische Überwachungen
85,8	273	Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
0,3	1	Zusicherung der Anonymität
0,3	1	Überwachung der Bankbeziehungen
100	318	Total

Folgende Arten von Zwangsmassnahmen sind zu unterscheiden.

- a) Notsuche: Bei der Suche und Rettung vermisster Personen besteht in der Regel kein Tatverdacht und handelt es sich nicht um ein Strafverfahren. In diesen Fällen stellt die Polizei das Gesuch, das Mobiltelefon der vermissten Person zu orten. Technisch erledigt das ein besonderer Informationsdienst in Bern, der dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement angegliedert ist. Bis Ende des Jahres 2010 war diese Art der Überwachung nicht genehmigungspflichtig.
- b) Entsiegelungen: Werden im Rahmen eines Strafverfahrens Akten beschlagnahmt, z.B. bei einem Wirtschaftsdelikt die Geschäftsbücher eines Treuhänders, haben die Betroffenen die Möglichkeit, die Siegelung dieser Akten zu verlangen. Damit ist die Strafuntersuchung bezüglich der Untersuchung dieser Akten quasi unterbrochen. Dann muss die Staatsanwaltschaft dem Zwangsmassnahmenrichter ein Begehren um Entsiegelung dieser Akten stellen, wenn sie diese für ihre Untersuchung tatsächlich benötigt. Unter Umständen muss der Zwangsmassnahmenrichter das Material zuerst sichten, um über die Entsiegelung entscheiden zu können.
- c) Technische Überwachungen: Zum einen geht es dabei um Ortungsinformationen mobiler Objekte: Wenn etwa am Fahrzeug eines Tatverdächtigen ein versteckter GPS-Sender⁵ montiert wird, können seine Bewegungen überwacht werden. Zum andern geht es um Bildübertragungen von festen Örtlichkeiten, wie die Überwachung eines Hauseingangs oder einer Abfalldeponie mit einer Videokamera.
- d) Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, einschliesslich Internetzugang: In der überwiegenden Mehrheit der Fälle geht es um die Überwachung des Telefonverkehrs und sehr oft um Betäubungsmitteldelikte. Möglich ist die Überwachung für drei Monate in die Zukunft und sechs Monate in die Vergangenheit. Ausgewertet werden sämtliche Daten: der Inhalt des Gesprächs selber (nur bei aktiver Überwachung mit Direktschaltung), aber auch die Nummer, mit der die Verbindung besteht und von welcher Seite diese aufgebaut wird. Ein besonderes Problem stellt in diesem Bereich die Internet-Telefonie dar, weil dort die Überwachung nicht ganz einfach ist.
- e) Zusicherung der Anonymität: Besteht Grund zur Annahme, dass z.B. eine Zeugin oder ein Zeuge, eine beschuldigte oder eine sachverständige Person durch die Mitwirkung im Verfahren sich einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben aussetzt, trifft die Verfahrensleitung geeignete Schutzmassnahmen. Dazu gehört auch die Zusicherung der Anonymität der zu schützenden Person.

⁵ GPS ist die Abkürzung für Global Positioning System, ein globales Navigationssatellitensystem zur Positionsbestimmung und Zeitmessung.

- f) Einsatz verdeckter Ermittler: Wenn der Verdacht auf Begehung bestimmter im Gesetz aufgeführter Straftaten besteht, kann die Staatsanwaltschaft eine verdeckte Ermittlung anordnen, wenn die Schwere der Straftat dies rechtfertigt und die bisherigen Untersuchungshandlungen erfolglos geblieben sind, die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.
- g) Bei der Überwachung der Bankbeziehungen einer beschuldigten Person geht es in der Regel um Geldwäscherei, Betäubungsmittel oder Steuerhinterziehung.
- h) Massenuntersuchungen: Zur Aufklärung eines Verbrechens kann zudem die Entnahme von Proben und die Erstellung von DNA-Profilen⁶ von Personen angeordnet werden, die bestimmte, in Bezug auf die Tatbegehung festgestellte Merkmale aufweisen.

In den meisten Fällen werden die Zwangsmassnahmen bereits angewendet, weil die entsprechende Untersuchungshandlung nicht mehr den gewünschten Erfolg zeigte, wenn sie einige Stunden oder Tage später vorgenommen würde. Die Staatsanwaltschaft unterbreitet sie schriftlich innert der gesetzlich festgelegten Frist dem kantonalen Zwangsmassnahmengericht zur Genehmigung. Dabei hat sie sämtliche zur Beurteilung der Rechtmässigkeit erforderlichen Einzelheiten anzugeben. Genehmigt das Gericht die Massnahme, wird diese fortgesetzt; verweigert es die Genehmigung, wird die Massnahme abgebrochen und dürfen die bereits erhobenen Beweise nicht verwertet werden.

5.7 Weitere Bemerkungen

Dem Kreisgericht gehören nach Art. 6 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987 (sGS 941.1; abgekürzt GerG) als Mitglieder in der erforderlichen Zahl an:

- a) hauptamtliche und fest angestellte nebenamtliche Richterinnen oder Richter;
- b) nebenamtliche Richterinnen oder Richter ohne feste Anstellung.

Die Stimmberechtigten der politischen Gemeinden des Gerichtskreises wählen die Präsidentin oder den Präsidenten des Kreisgerichtes und die Richterinnen oder Richter des Kreisgerichtes (Art. 20 GerG). Für hauptamtliche und fest angestellte nebenamtliche Mitglieder sieht Art. 26 GerG vor, dass sie über ein juristisches Studium, das sie mit Lizentiat oder Master einer schweizerischen Hochschule abgeschlossen haben, oder ein schweizerisches Anwaltspatent und wenigstens drei Jahre Berufserfahrung in der Rechtspflege oder Advokatur verfügen müssen. Nach der Wahl konstituiert sich das Kreisgericht selbst.

Die Kandidatur für bzw. die Wahl in die Präsidialfunktion ist auf dem Wahlzettel ausgewiesen. Ob die Kandidierenden aber für die Tätigkeit als hauptamtliche und fest angestellte nebenamtliche oder als nebenamtliche Richterinnen oder Richter ohne feste Anstellung vorgesehen sind, geht aus dem Wahlzettel nicht hervor. Diese Information müssen sich die Stimmberechtigten aus den Medien oder anderweitig beschaffen. Ein eigentlicher Wahlkampf findet in der Regel nicht statt. Traditionellerweise werden die Wahlen von den Parteien im Gerichtskreis vorbereitet und sind sich die Kandidierenden im Klaren darüber, wessen Nachfolge sie antreten würden. Insofern ist ihnen auch bekannt, welche Art der Anstellung und welches Pensum am Kreisgericht frei werden. Bei Kandidierenden, die nicht von den Parteien vorgeschlagen werden, ist dies nicht sichergestellt.

Im Fall von «wilden» Kandidaturen besteht damit die Möglichkeit, dass die fachliche Qualifikation und/oder das gewünschte Pensum eines gewählten Mitglieds nicht mit den Anforderungen des Gesetzes bzw. dem Stellenplan des Kreisgerichtes übereinstimmen. Einerseits wäre denkbar, dass für zwei frei werdende Stellen je eines nebenamtlichen Mitglieds mit und ohne feste Anstellung eine Juristin, welche die Wahlvoraussetzungen erfüllt, und zwei Nicht-Juristen, welche

⁶ Umgangssprachlich auch als genetischer Fingerabdruck bezeichnet. DNA ist die Abkürzung für Desoxyribonucleinacid. DNA ist die Trägerin der Erbinformation eines Lebewesens.

diese nicht erfüllen, kandidieren. Werden die letzteren zwei gewählt, kann die Stelle des fest angestellten nebenamtlichen Mitglieds nicht besetzt werden. Andererseits wäre denkbar, dass ein überraschend gewähltes fest angestelltes Mitglied seine Wahl nicht annimmt oder gleich wieder zurücktritt, wenn seine Vorstellungen bezüglich Beschäftigungsgrad nicht mit den Möglichkeiten des Stellenplans und den Vorstellungen der bisherigen Mitglieder in Übereinstimmung zu bringen sind.

Die Kreisgerichte hatten bereits im Vorfeld der Justizreform auf diesen Schwachpunkt des Wahlrechts hingewiesen. Die drei hauptamtlichen Richter des Kreisgerichts und die Mitglieder der Subkommission waren sich einig, dass grundsätzlich an der Volkswahl der Mitglieder der Kreisgerichte festzuhalten ist, aber im Wahlverfahren zu unterscheiden ist zwischen den hauptamtlichen und fest angestellten nebenamtlichen Richterinnen oder Richtern einerseits und den nebenamtlichen Richterinnen oder Richtern ohne feste Anstellung andererseits.

5.8 Würdigung und Bewertung

Die Subkommission gewann an ihrer Visitation einen guten Eindruck vom kleinsten Kreisgericht im Kanton. Das Arbeitsklima im Toggenburger Gericht ist ausgezeichnet. Das motivierte Team hat die Veränderungen der letzten Jahre gut bewältigt. Als sich bald nach Vollzugsbeginn der Justizreform zeigte, dass die Personalzuteilung grosszügig war, leitete das Kantonsgericht Korrekturmassnahmen ein, die Wirkung zeigten. Zudem übernahm das Kreisgericht Toggenburg die Funktion des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts. Alle getroffenen Massnahmen zusammen führten zu einer guten Auslastung. In baulicher Hinsicht fielen der Subkommission zwei Schwachstellen auf. Der Tatsache, dass die historischen Räume sehr schalldurchlässig sind, trägt das Kreisgericht mit organisatorischen Massnahmen Rechnung. Im Eingangsbereich sollte aus Sicherheitsgründen zusätzlich zur Gegensprechanlage eine Überwachungskamera installiert werden.

Gestützt auf die Beratung des Teilberichts der Subkommission übernahm die Rechtspflegekommission diese Würdigung und Bewertung. Zudem beschloss sie die Einreichung der Motion 42.12.07 «Wahlverfahren der Kreisrichterinnen und Kreisrichter».

6 Jugendanwaltschaft

6.1 Ausgangslage

Die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission visitierte am 13. Dezember 2011 die Jugendanwaltschaft. Diese wurde im ordentlichen Turnus innerhalb der Prüfungstätigkeit ausgewählt, aber auch im Hinblick auf die mit der Einführung der Schweizerischen (Jugend-) Strafprozessordnung in der Jugendanwaltschaft erfolgte Reorganisation sowie die Themen Öffentlichkeitsprinzip und Medienpräsenz der Staatsanwaltschaft allgemein.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren folgende Mitarbeitende:

- Thomas Hansjakob, Erster Staatsanwalt;
- Stephan Ramseyer, Leitender Jugendanwalt;
- Thomas Angehrn, Stellvertreter des Leitenden Jugendanwalts (Leiter der Jugendanwaltschaft Wil);
- Gabriela Ernst (Jugendanwaltschaft Uznach) als Vertretung der Jugendanwältinnen/Jugendanwälte;
- Johannes Aschwanden (Jugendanwaltschaft Altstätten) als Vertretung der Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter;
- Sandra Reolon (Jugendanwaltschaft Wil) als Vertretung der Mitarbeiterinnen des Sekretariats.

6.2 Zuständigkeit / Auftrag

Die Jugendanwaltschaft des Kantons St.Gallen gliedert sich in vier regionale Jugendanwaltschaften in St.Gallen, Altstätten, Uznach und Wil. Diese führen die Strafverfahren gegen Jugendliche im Alter von 10 bis 18 Jahren, die in ihrer Region wohnhaft sind. Sie sind für die Strafuntersuchung zuständig, fällen mit wenigen Ausnahmen alle Sanktionen in Form von Strafbefehlen und vollziehen die angeordneten Strafen und Massnahmen. Die Jugendanwaltschaft ist für die Behandlung aller strafbaren Handlungen von Jugendlichen zuständig, von typischen Bagatelldelikten bis hin zu schwerwiegenden Straftaten.

6.3 Personelles und Organisation

6.3.1 Stellenplan

Die personelle Situation der Jugendanwaltschaft insgesamt zeigt sich am 31. Dezember 2011 wie folgt:

Stellen	Personen	Funktionsbezeichnung
3,7	4	Leitung
5,3	9	Jugendanwältinnen und -anwälte
6,1	15	Sozialarbeiterinnen und -arbeiter, wovon vier in Ausbildung
3	3	Auditorinnen und Auditoren
5,15	8	Sekretärinnen und Sekretäre
23,25	39	Total

Bei der Jugendanwaltschaft arbeiten mehr Angestellte mit einem **Teilzeitpensum** als im Erwachsenenstrafrecht. Dies hängt zum einen mit der Aufgabe, zum andern mit dem höheren Frauenanteil zusammen. In der Sozialarbeit ist es üblich, Teilzeit zu arbeiten; der Frauenanteil ist allgemein höher. So ist an jedem Standort lediglich ein Sozialarbeiter beschäftigt, in Wil zudem einer in Ausbildung. Auch bei den Jugendanwältinnen und -anwälten stehen 8 Frauen 5 Männern gegenüber.

Um den relativ hohen Koordinationsaufwand in Grenzen zu halten, ist der Amtsleiter darauf bedacht, möglichst keine Pensen unter 50 Prozent mehr zu vergeben. Die aktuell in sechs Fällen tieferen Beschäftigungsgrade kommen daher, dass die Mitarbeiterinnen mit einem höheren Pensum eingestiegen sind, dann Mütter wurden und darum ihr Pensum reduziert haben. Diese Frauen arbeiten sehr engagiert, verfügen über grosse Erfahrung und erhöhen den Beschäftigungsgrad nach der Familienphase meist auch wieder.

Die **Fluktuation** in der Jugendanwaltschaft ist sehr tief und beschränkt sich auf Pensionierungen und interne Wechsel. Gute Erfahrungen macht die ganze Staatsanwaltschaft in allen Funktionen mit der Wieder- oder Weiterbeschäftigung von Mitarbeitenden, die sich während der Ausbildung besonders bewährt haben. Gerade die Jugendanwältinnen und -anwälte sind in einem sehr sensiblen Bereich tätig und übernehmen vom Beginn ihrer Tätigkeit an viel Verantwortung. In dieser Funktion kann sich der Staat keine Experimente leisten und macht es daher umso mehr Sinn, Personen einzustellen, die bereits gute Arbeit geleistet haben. Der regelmässige Wechsel in diesen Ausbildungsstellen bringt zudem etwas frischen Wind in den Betrieb. Bei den Auditorinnen oder Auditoren handelt es sich meistens um Studienabgängerinnen oder -abgänger, die im Hinblick auf die Erlangung des Anwaltspatents ein halbjähriges Praktikum absolvieren.

Bei der **Fort- und Weiterbildung** gelten die Vorgaben des Personalamtes: Die auf die Erhaltung der beruflichen Qualifikation ausgerichtete Fortbildung gilt in der Regel als Arbeitszeit und wird vom Kanton bezahlt. Das sind vor allem die verschiedenen Kurse aus dem breiten Angebot von

POE-OST⁷ und die internen Fortbildungen der Staatsanwaltschaft. Im Weiteren besuchen alle Juristinnen und Juristen die Angebote des Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik der Hochschule Luzern.⁸ Dessen Studiengänge wurden mit massgeblicher Beteiligung von Leitenden Staatsanwälten des Kantons St.Gallen entwickelt. Der Leitende Jugendanwalt und mehrere andere St.Galler Staatsanwälte sind als Dozenten tätig.

An die auf die Erweiterung der beruflichen Qualifikation ausgerichtete Weiterbildung leistet der Kanton einen Beitrag in Form von finanziellen Beiträgen oder von Ausbildungszeit, die als Arbeitszeit angerechnet wird. Überschreitet der Beitrag des Kantons den Gesamtwert von Fr. 4000.–, muss eine schriftliche Weiterbildungsvereinbarung getroffen werden, die auch eine Rückerstattungspflicht beinhaltet für den Fall der Auflösung des Arbeitsverhältnisses. In der Staatsanwaltschaft richtet sich der Beitrag des Kantons grundsätzlich nach dem Beschäftigungsgrad; berücksichtigt werden kann aber auch der Nutzen der Weiterbildung für die tägliche Arbeit oder die Leistung der Mitarbeitenden. Liegt der Beschäftigungsgrad unter 60 Prozent, ist die Weiterbildung in der Regel in der Freizeit zu bewältigen.

6.3.2 Aufbauorganisation

Die Jugendanwaltschaft ist organisatorisch ein Amt und besteht aus den Jugendanwaltschaften St.Gallen, Altstätten, Uznach und Wil. Die Funktionen der heutigen Jugendanwaltschaft wurden bis 31. Dezember 2010 in den Untersuchungsämtern wahrgenommen. Die Jugendantwältinnen und -anwälte sowie die Sozialarbeiterinnen und -arbeiter waren der jeweiligen Staatsanwältin bzw. dem jeweiligen Staatsanwalt unterstellt. Sie waren in einer eigenen Gruppe organisiert, wie jene für die Bearbeitung der Strassenverkehrsdelikte. Mit Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung auf 1. Januar 2011 wurden die vier regionalen Jugendanwaltschaften des Kantons organisatorisch zusammengefasst und einem neuen Leitenden Jugendanwalt unterstellt, den die Regierung im August 2010 wählte. Der Leitende Jugendanwalt ist als Amtsleiter der Leitenden Staatsanwältin und den Leitenden Staatsanwälten hierarchisch gleichgestellt.

Der Leitende Jugendanwalt:

- a) leitet die Jugendanwaltschaft in personeller, organisatorischer und fachlicher Hinsicht;
- b) überträgt den Mitarbeitenden einzelne Untersuchungen mit den abschliessenden Verfügungen;
- c) beauftragt diese mit der Anklagevertretung;
- d) kann ihnen Weisungen erteilen;
- e) kann einzelne Untersuchungshandlungen selber vornehmen sowie in besonderen Fällen die Untersuchung selbst durchführen und die Anklage vertreten;
- f) ergreift Rechtsmittel und kann diese zurückziehen.

Die Jugendantwältin oder der Jugendanwalt:

- a) eröffnet und führt die Untersuchung bei strafbaren Handlungen von Jugendlichen;
- b) erlässt die Abschlussverfügung;
- c) vertritt auf Anordnung des Leitenden Jugendanwalts die Anklage;
- d) vertritt die Jugendanwaltschaft auf Anordnung des Leitenden Jugendanwalts im Rechtsmittelverfahren.

In organisatorischen Belangen wird der Leitende Jugendanwalt von seinem Stellvertreter unterstützt. Dieser ist zugleich Gruppenleiter der Jugendanwaltschaft Wil. In administrativen Belangen wird er von seiner Assistentin unterstützt, die u.a. die Personalakten der rund 40 Mitarbeitenden

⁷ Weiterbildungsangebot für das Personal der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Glarus; Personal- und Organisationsentwicklung des Personalamtes des Kantons St.Gallen.

⁸ Vgl. Bericht 2009 der Rechtspflegekommission vom 4. März 2009 (32.09.02), Seiten 20 bis 23.

der Jugendanwaltschaft verwaltet. Fachlich und personell führen die Gruppenleiterin und die Gruppenleiter ihre Standorte. Damit hat der Leitende Jugendanwalt die Möglichkeit, selber Fälle zu führen. Zu Beginn bestand die Erwartung, dafür 50 Stellenprozent einzusetzen, faktisch waren es im ersten Jahr rund 20 Stellenprozent. Die übrigen 80 Stellenprozent nahm die Leitung in Anspruch. Die praktische Tätigkeit umfasst sämtliche Verfahrensschritte vom Pikettdienst über die Einvernahme bis zur Vertretung der Anklage beim Kreisgericht. Diese Tätigkeit erlaubt dem Leitenden Jugendanwalt, über möglichst gleiche Erfahrungen und Kenntnisse zu verfügen wie die Jugendanwältinnen und -anwälte, sowie ein gewisses Verständnis für die Fragen zu erhalten, die sich an der Front stellen können. Dies wiederum erleichtert die Führung und wird auch von den Mitarbeitenden sehr geschätzt.

6.3.3 Ablauforganisation

Die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1; abgekürzt JStPO) regelt die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht, die Personen, die zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben, und den Vollzug der gegen sie verhängten Sanktionen. Nach Art. 66 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010 (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO) werden im Jugendstrafprozess die Bestimmungen über den Erwachsenenstrafprozess unter Berücksichtigung der Grundsätze von Art. 4 JStPO sachgemäss angewendet. Ergänzende Bestimmungen finden sich in Art. 67 bis 78 EG-StPO.

6.3.3.a Die Strafuntersuchung

Begehen Jugendliche strafbare Handlungen, erfährt dies in der Regel die Polizei als erste Behörde. Sie nimmt die Ermittlungen auf und klärt ab, was geschehen ist. Sie sichert Spuren und befragt die verdächtigen Personen. Sie erstellt einen Rapport und stellt ihn der Jugendanwaltschaft zu. Diese nimmt ihre Tätigkeit in der Regel am nächsten Arbeitstag nach Erhalt des Rapports auf und klärt den Sachverhalt ab. Dazu dienen die polizeilichen Befragungen und andere Beweiserhebungen sowie eigene Einvernahmen von Beschuldigten, Zeugen und Auskunftspersonen. Ein wichtiger Aufgabenbereich der Jugendanwaltschaft ist auch die Anordnung von Zwangsmassnahmen. Bei schweren Delikten hat sie nach Art. 307 StPO die Verfahrensleitung.

Die **Einvernahme** dauert ein bis zwei Stunden. Die Jugendlichen und ihre Eltern werden vorgelesen und gemeinsam zur Person, die Jugendlichen alleine zur Sache befragt. Das Ergebnis der Einvernahme dient der Jugendanwältin oder dem Jugendanwalt als Grundlage für das ganze weitere Verfahren und auch dazu, über weitere Abklärungen durch den Sozialdienst zu entscheiden. Der Sozialdienst der Jugendanwaltschaft klärt gegebenenfalls in weiteren Gesprächen mit den Jugendlichen und den Erziehungsberechtigten die Persönlichkeit der Tatverdächtigen und deren Umfeld ab. Er kann bei Lehrpersonen und Lehrbetrieben Auskünfte einholen und bei Bedarf für vertiefte Abklärungen aussenstehende Fachstellen mit gutachterlichen Stellungnahmen beauftragen (Psychologen, Ärzte, Psychiater oder Beobachtungsstationen). Die Kontaktaufnahme mit der Arbeitgeberin wird in der Regel mit den Eltern und den Jugendlichen abgesprochen.

Die Abklärungen von Jugendanwältin oder Jugendanwalt und Sozialdienst laufen parallel und erfolgen in der Regel ambulant. Die Jugendlichen bleiben vorläufig zu Hause, gehen zur Schule und/oder zur Arbeit. Bei Flucht-, Verdunkelungs-, Fortsetzungs- oder Ausführungsgefahr wird die Festnahme des Verdächtigen angeordnet. Wenn notwendig, können Jugendliche durch die Jugendanwältin bzw. den Jugendanwalt auch vorsorglich fremdplatziert werden. In besonders schweren Fällen wird der oder die Jugendliche innert weniger Stunden in eine geschlossene Wohngruppe im Jugendheim Platanenhof eingewiesen und von der Polizei dorthingebacht. Gegenstände, die mit der Tat in Zusammenhang stehen, können beschlagnahmt und Hausdurchsuchungen angeordnet werden.

6.3.3.b Das Urteil

Die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt erlässt in den meisten Fällen einen Strafbefehl. Sie bzw. er fällt Strafen aus und kann ambulante Massnahmen anordnen. Das Kreisgericht ist für die Beurteilung zuständig, wenn eine Unterbringung oder Freiheitsentzug von mehr als drei Monaten oder eine Busse über Fr. 1000.– in Betracht kommt. Der Sozialdienst hat beratende Stimme und gibt eine Empfehlung ab.

Schutz und Erziehung des straffälligen Jugendlichen, die positive Entwicklung seiner Persönlichkeit nennt der Gesetzgeber als Wegleitung für die Anwendung des Jugendstrafgesetzes. Dies bedeutet, dass primär jene unterstützende Massnahme oder Strafe angeordnet werden soll, die diesen übergeordneten Zielen beim einzelnen jugendlichen Täter am besten dient. Bagatelldelikte werden möglichst unkompliziert und rasch mit einer angemessenen Disziplinarstrafe geahndet.

Schwere oder häufige Straftaten sind oft auch dramatische Signale der Jugendlichen aus einer verzweiferten Situation heraus. Meist stehen dann die Überforderung in der Schule oder am Arbeitsplatz, Spannungssituationen oder Vernachlässigungen im Elternhaus, Arbeitslosigkeit, Beziehungsschwierigkeiten einer positiven Entwicklung im Wege. In diesen Fällen ist nicht primär zu bestrafen, sondern der Situation mit geeigneten Massnahmen entgegenzutreten. Hier ist das Spezialwissen des Sozialdienstes gefragt. In enger Zusammenarbeit mit den Eltern, der Schule, der Arbeitgeberin und, wenn nötig, unter Beizug weiterer Fachstellen werden geeignete Massnahmen gesucht und durchgesetzt. Hat der Jugendliche schuldhaft gehandelt, ist er zusätzlich zur unterstützenden Massnahme angemessen zu bestrafen. Drängen sich trotz schwerer Delinquenz keine unterstützenden Massnahmen auf, wird ausschliesslich mit der Ausfällung empfindlicher Strafen auf das Fehlverhalten reagiert.

Der Entscheid, welche **Strafen und/oder Massnahmen** verfügt werden, hängt ab von der persönlichen Entwicklung und Situation, von der strafbaren Handlung sowie der Schuldfähigkeit bzw. dem Grad des Verschuldens. Als weitere Möglichkeiten neben Strafen und Massnahmen sieht das Jugendstrafrecht Strafbefreiung und Mediation vor.

Als Strafen kommen in Frage:

- Verweis (im Sinne einer Verwarnung);
- persönliche Leistung (z.B. gemeinnützige Arbeit, Verpflichtung zu Kursbesuchen);
- Busse;
- Freiheitsentzug.

Ausser dem Verweis können die Strafen bedingt, teilbedingt oder unbedingt verfügt werden.

Die Jugendlichen unterliegen je nach Alter unterschiedlichen Strafandrohungen. Vom Gesetz vorgesehene Straffrahmen sind:

- von 10 bis 15 Jahre: Verweis, persönliche Leistung (bis 10 Tage);
- von 15 bis 16 Jahre: Verweis, persönliche Leistung (bis 3 Monate), Busse (bis Fr. 2000.–) und Freiheitsentzug (bis 1 Jahr);
- von 16 bis 18 Jahre: Verweis, persönliche Leistung (bis max. 3 Monate), Busse (bis Fr. 2000.–) und Freiheitsentzug (bis 1 Jahr und bei schwerster Delinquenz bis 4 Jahre).

Die Anordnung von Massnahmen erfolgt verschuldensunabhängig, wenn der jugendliche Straftäter einer besonderen erzieherischen Betreuung oder therapeutischen Behandlung bedarf. Bei schuldhaftem Handeln werden zusätzlich zu notwendigen Massnahmen auch angemessene (verhältnismässige) Strafen ausgesprochen. Als Massnahmen kommen in Frage:

- Aufsicht;
- persönliche Betreuung (z.B. Jobcoaching);
- ambulante Behandlung (z.B. Antiaggressionstraining);
- Unterbringung.

Vor Erreichen des 18. Altersjahres können die aufgeführten Massnahmen für alle Jugendlichen angeordnet werden. Aufsicht, persönliche Betreuung und ambulante Behandlung können, wenn das Urteil erst nach dem 18. Geburtstag gefällt wird, nur mit Einverständnis des Betroffenen neu angeordnet werden. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens hat die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt einen Ermessensspielraum. Im konkreten Fall ist jene Strafe und/oder Massnahme zu finden, welche die mildest mögliche, aber noch wirksame ist. Diese muss nicht nur mit einer hohen Wahrscheinlichkeit die erwünschte Wirkung zeigen, sondern auch zeitnah umsetzbar sein. In diesem Sinn wäre es wenig sinnvoll, eine hohe Busse zu verfügen, wenn von vornherein klar ist, dass diese beim Jugendlichen nicht eingetrieben werden kann.

Wenn es um persönliche Leistung oder Betreuung geht, arbeitet die Jugendanwaltschaft oft mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, aber auch mit privaten Anbietern zusammen, z.B. mit «Rheinspringen» in St.Gallen, einem Unternehmen, das sich auf verschiedene Angebote an der Schnittstelle zwischen Schul- und Arbeitswelt spezialisiert hat. Für gemeinnützige Arbeitseinsätze pflegt die Jugendanwaltschaft ein umfangreiches Verzeichnis von geeigneten öffentlichen Einrichtungen (Spital, Altersheim, Werkhof, Entsorgungsamt, Feuerwehr usw.). Bei der konkreten Arbeitszuweisung achtet sie darauf, dass ein möglichst direkter Bezug zwischen Delikt und Arbeit besteht. Beispielsweise geht Buswartehäuschen reinigen, wer ein solches verspritzt hat, oder bei der Stadtgärtnerei Kompost umschichten und Laub wischen, wer eine Blumenrabatte verwüstet hat. Die Unterbringung oder Fremdplatzierung erfolgt nur ausnahmsweise bei Familien. Die meisten Jugendlichen werden in offenen oder geschlossenen Heimen untergebracht, wo sie extern oder intern eine Lehre absolvieren können. In Fällen, in denen es zuerst einmal um die psychische Stabilisierung geht, werden die Jugendlichen in offene oder geschlossene Einrichtungen der forensischen Jugendpsychiatrie eingewiesen.

Im Sinn der Einwirkung auf die Jugendlichen wohl das wichtigste Element des ganzen Verfahrens ist die mündliche **Eröffnung des Urteils** in den Räumen der Jugendanwaltschaft. Das im Erwachsenenstrafrecht übliche schriftliche Verfahren kommt nur bei Bagatelldelikten zur Anwendung. In allen anderen Fällen werden die Jugendlichen erneut vorgeladen, und zwar immer mit wenigstens einem Elternteil. Kommen die Jugendlichen alleine, findet kein Gespräch statt, sondern wird ein neuer Termin angesetzt. Beim Gespräch mit dem Jugendlichen und wenigstens einem Elternteil werden analog einer Gerichtsverhandlung die Tat, der verursachte Schaden und die wesentlichen Verfahrensschritte nochmals ausgebreitet. Danach wird die Strafe und/oder Massnahme eröffnet.

Diese mündliche Eröffnung ist gesetzlich nicht verlangt, aber möglich. Die Jugendanwaltschaft legt grossen Wert auf dieses zwar etwas aufwendigere, aber nach ihrer festen Überzeugung wirksamere Verfahren. Allein die Tatsache, dass Eltern und Jugendliche im Betrieb oder in der Schule frei nehmen und ihre Abwesenheit meist auch begründen müssen, bewirkt etwas. Der formelle Akt der Eröffnung, das Aufzeigen des Zusammenhangs zwischen der persönlichen Straftat und der staatlichen Sanktion, wirkt bei etlichen Jugendlichen mehr als die Strafe selbst. Die Jugendlichen müssen nochmals zu ihren Handlungen stehen, diese in gewisser Weise reflektieren und bekommen die Konsequenzen unmittelbar aufgezeigt. Damit wird auch eines der wichtigsten Ziele der Strafrechtspflege erreicht, nämlich straffällig gewordene Personen von der Begehung weiterer Delikte abzuhalten. Die tiefe Rückfallquote – wenigstens bei mittleren und schweren Delikten – scheint ihr recht zu geben.

6.3.3.c Der Vollzug

Die Jugendanwaltschaft ist für den Vollzug aller Urteile zuständig; im Erwachsenenstrafrecht obliegt dieser dem Amt für Justizvollzug. Sie vollzieht alle Strafen, organisiert, überwacht und begleitet alle erzieherischen oder therapeutischen Massnahmen. Sie erklärt die Massnahme für beendet, wenn diese ihren Zweck erfüllt hat, sie keine erzieherische oder therapeutische Wirkung mehr entfaltet, oder von Gesetzes wegen mit Vollendung des 22. Altersjahres. Eine Strafe wird

darüber hinaus fortgesetzt. Auf Bundesebene sind zurzeit Bestrebungen im Gang, diese Obergrenze des Massnahmealters nach Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (SR 311.1; abgekürzt JStG) in bestimmten Fällen von bisher 22 auf 25 Jahre anzuheben.⁹ In den meisten Fällen ist die Massnahme aber ohnehin vor Vollendung des 22. Altersjahres abgeschlossen.

6.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Im Jahr 2011 wurden durch die Jugendanwaltschaft 2252 Abschlussverfügungen erlassen, wobei je Verfahren mehr als eine Verfügung möglich ist. Von allen Fällen wurden 99 Prozent durch Jugendanwältinnen und -anwälte erledigt. Nach Erledigungsart lassen sich die Fälle wie folgt gruppieren:

Prozent	Fälle	Art
1	21	Anklagen
22	503	Strafbefehle schriftlich eröffnet
31	689	Strafbefehle mündlich eröffnet
23	517	Einstellungen, z.B. wenn kein Tatverdacht erhärtet ist, der eine Anklage bzw. einen Strafbefehl rechtfertigt
15	331	Nichtanhandnahme, z.B. wenn der fragliche Straftatbestand eindeutig nicht erfüllt ist
1	29	Sistierungen
7	162	Abtretungen
100	2252	Total

Im Jahr 2011 verfügte die Jugendanwaltschaft folgende neue Strafen und Massnahmen:

- 26 stationäre Massnahmen (Unterbringung zur Erziehung und/oder Therapie);
- 75 ambulante Massnahmen (Aufsicht, persönliche Betreuung, ambulante Behandlung);
- 51 Begleitungen (Bewährung);
- 229 Verweise und Strafbefreiungen;
- 347 persönliche Leistungen (z.B. gemeinnützige Arbeit);
- 546 Bussen;
- 84 Freiheitsentzüge;
- 574 Verkehrserziehungen.

Mit rund 2000 Fällen im Jahr ist die Jugendanwaltschaft mittelfristig ausgelastet. Die Zahl der neuen Fälle ging von 2401 im Jahr 2009 auf 2111 im Jahr 2010 und auf 1995 im Jahr 2011 zurück. Dieser Rückgang hängt v.a. damit zusammen, dass das Schwarzfahren nicht mehr verzeigt wurde bzw. wird. Das Bundesgericht hat hierfür eine Gesetzeslücke festgestellt. Die Zahl der Pendenzen ging von 434 im Jahr 2009 auf 284 im Jahr 2010 und auf 247 im Jahr 2011 zurück. Dieser deutliche Rückgang ist v.a. auf die Reorganisation zurückzuführen. Mit der zentralen Organisation und unter der neuen Führung konnte die Geschwindigkeit in der Bearbeitung deutlich gesteigert werden. Schon Ende 2010 war St.Gallen bezüglich der Verfahrensdauer bei den besten Kantonen. Ende 2011 liegt er wohl an der Spitze. Die Jugendanwaltschaft erfüllte die Vorgabe des Ersten Staatsanwalts, 75 Prozent der Fälle in drei Monaten zu erledigen und höchstens

⁹ Motion 07.3847 «Maximale Altersobergrenze für erzieherische und therapeutische Schutzmassnahmen im Jugendstrafrecht».

ein Prozent überjährige Fälle zu haben, im Jahr 2011 problemlos. Ein einziger komplexer Fall einer versuchten vorsätzlichen Tötung ist bald einmal ein Jahr alt; im Übrigen stammen die ältesten Fälle vom April 2011.

Der Geschwindigkeit kommt im Jugendstrafverfahren eine besondere Bedeutung zu. Das Credo lautet: einfache Fälle so einfach wie möglich, komplizierte Fälle so gründlich wie möglich. Es ist wichtig, schnell zu sein, um den Jugendlichen möglichst unmittelbar aufzuzeigen, dass und welche Konsequenzen ihr fehlbares Verhalten hat. Sind diese Konsequenzen nicht zeitnah sichtbar und auch spürbar, wird in der Regel weiter delinquent. Einen einfachen Fall von Littering erledigt die Jugendanwaltschaft beispielsweise innerhalb von höchstens zehn Tagen; bei den durchschnittlich komplexen Fällen sind es drei oder vier Wochen. Andere Kantone mögen Verfahren formalistischer führen und komplizierter organisiert sein. Das Hauptziel des neuen Amtsleiters war und ist, den Spielraum der Gesetzgebung im Sinn der Effizienz, aber ohne Qualitätsverlust auszunutzen und möglichst viel administrativen Aufwand von den Jugendanwältinnen und -anwälten auf das Sekretariat zu verlagern, damit erstere sich auf die inhaltliche Fallbearbeitung konzentrieren können. Entsprechend hoch und schwankend ist die Belastung des Verwaltungspersonals.

Die Gruppenleiter teilen sich selbst und den übrigen Jugendanwältinnen und -anwälten die Fälle zu. Sie können Weisungen zu Führung und Abschluss von Strafverfahren erteilen und stellen die Vorkontrolle bei Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen sicher. Monatlich analysieren sie den Pendenzenstand und erteilen die nötigen Weisungen, um die beförderliche Behandlung sicherzustellen. Sie kontrollieren auch die Einhaltung der Vorgabe, dass sich jedes Verfahren wenigstens alle drei Monate einen Schritt vorwärtsbewegt. Dies gilt auch für die gut funktionierende Zusammenarbeit mit der Polizei.

Die Mitarbeitenden sind mittlerweile überzeugt vom Nutzen des umfassenden Verfahrenscontrollings; letztlich erleichtert es allen die Arbeit, nicht zuletzt darum, weil aktuelle Fälle leichter zu bearbeiten sind als alte, in die sie sich zuerst wieder einlesen müssen. Die entsprechenden Statistiken können die Mitarbeitenden auch selber aus dem Geschäftsverwaltungssystem «Juris» erstellen.

Generelle Aussagen zur Entwicklung der Jugendkriminalität sind mit Vorsicht zu geniessen. Die – wohl auch aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen – mittelfristig stabilen Fallzahlen lassen auf eine anhaltend hohe Belastung der Jugendanwaltschaft schliessen. Die durch Vereinfachungen im Verfahren und Verbesserungen in der Organisation gewonnene Zeit wird von umfangreicheren und anspruchsvolleren Abklärungen im Umfeld der Jugendlichen beansprucht. Stichworte hierzu sind Jugendarbeitslosigkeit, fehlende Tagesstrukturen, geringeres Durchhaltevermögen, Multioptionsgesellschaft. Zudem muss bei den schwierigeren Jugendlichen ein breiteres Spektrum und eine Mehrzahl von Massnahmen eingesetzt werden, um sie überhaupt zu erreichen. Im Sinn eines Trends beobachtet die Jugendanwaltschaft denn auch, dass die schwierigen Fälle noch komplexer werden und länger dauern. Wenn Jugendliche Probleme haben, zeigt sich bald einmal die ganze – ebenfalls gestiegene – Komplexität der heutigen Gesellschaft.

6.5 Infrastruktur

Mit Gebäude, Räumen und Mobiliar sind die Mitarbeitenden grundsätzlich zufrieden. Die Informatikmittel einschliesslich der für die Organe der Rechtspflege vorgegebenen zentralen Fachanwendung «Juris» werden als taugliche Arbeitsinstrumente beurteilt. Die Büros sind zweckmässig eingerichtet; Raumnot oder -reserve besteht keine.

6.6 Öffentlichkeitsprinzip und Medienpräsenz

Dieser Abschnitt bezieht sich nicht nur auf die Jugendanwaltschaft, sondern auf die ganze Staatsanwaltschaft und thematisiert daher Aspekte des Erwachsenen- und Jugendstrafrechts.

Nach Art. 60 KV informieren die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen, wobei das Gesetz die Informationsverbreitung und den Zugang zu amtlichen Informationen regelt. Nach Art. 33 Abs. 4 EG-StPO können die Strafbehörden Privatpersonen über Strafverfahren informieren, soweit diese ein schützenswertes Interesse glaubhaft machen und das Interesse an der Information gegenüber den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Personen eindeutig überwiegt.

Nach Art. 74 StPO können Staatsanwaltschaft und Gerichte sowie mit deren Einverständnis die Polizei die Öffentlichkeit über hängige Verfahren orientieren, wenn dies erforderlich ist:

- a) damit die Bevölkerung bei der Aufklärung von Straftaten oder bei der Fahndung nach Verdächtigen mitwirkt;
- b) zur Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung;
- c) zur Richtigstellung unzutreffender Meldungen oder Gerüchte;
- d) wegen der besonderen Bedeutung eines Straffalles.

Die Polizei kann ausserdem von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten ohne Nennung von Namen orientieren. Bei der Orientierung der Öffentlichkeit sind der Grundsatz der Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu beachten. In Fällen, an denen ein Opfer beteiligt ist, dürfen Behörden und Private ausserhalb eines öffentlichen Gerichtsverfahrens seine Identität und Informationen, die seine Identifizierung erlauben, nur veröffentlichen, wenn eine Mitwirkung der Bevölkerung bei der Aufklärung von Verbrechen oder bei der Fahndung nach Verdächtigen notwendig ist oder das Opfer beziehungsweise seine hinterbliebenen Angehörigen der Veröffentlichung zustimmen.

Nach Art. 69 StPO sind die Verhandlungen vor dem erstinstanzlichen Gericht und dem Berufungsgericht sowie die mündliche Eröffnung von Urteilen und Beschlüssen dieser Gerichte mit Ausnahme der Beratung öffentlich. Haben die Parteien in diesen Fällen auf eine öffentliche Urteilsverkündung verzichtet oder ist ein Strafbefehl ergangen, können interessierte Personen in die Urteile und Strafbefehle Einsicht nehmen. Nicht öffentlich sind:

- a) das Vorverfahren; vorbehalten bleiben Mitteilungen der Strafbehörden an die Öffentlichkeit;
- b) das Verfahren des Zwangsmassnahmengerichts;
- c) das Verfahren der Beschwerdeinstanz und, soweit es schriftlich durchgeführt wird, des Berufungsgerichts;
- d) das Strafbefehlsverfahren.

Öffentliche Verhandlungen sind allgemein zugänglich, für Personen unter 16 Jahren jedoch nur mit Bewilligung der Verfahrensleitung.

Weitere Bestimmungen der StPO regeln:

- Einschränkungen und Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 70);
- Bild- und Tonaufnahmen (Art. 71);
- die Gerichtsberichterstattung (Art. 72);
- Geheimhaltungspflicht (Art. 73);
- Mitteilung an andere Behörden (Art. 75).

Das Jugendstrafverfahren findet nach Art. 14 JStPO unter **Ausschluss der Öffentlichkeit** statt. Die Untersuchungsbehörde und die Gerichte können die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über den Stand des Verfahrens informieren. Das Jugendgericht und die Berufungsinstanz können eine öffentliche Verhandlung anordnen, wenn die oder der urteilsfähige beschuldigte Jugendliche oder die gesetzliche Vertretung dies verlangt oder das öffentliche Interesse es gebietet und dies den Interessen der oder des beschuldigten Jugendlichen nicht zuwiderläuft.

Die Einsicht in Informationen über die persönlichen Verhältnisse der oder des beschuldigten Jugendlichen kann Art. 15 JStPO in ihrem oder seinem Interesse eingeschränkt werden für:

- a) sie oder ihn selber;
- b) die gesetzliche Vertretung;
- c) die Privatklägerschaft;
- d) die Behörde des Zivilrechts.

Die Verteidigung und die Jugendstaatsanwaltschaft können die gesamten Akten einsehen. Sie dürfen von Inhalten, in welche die Einsicht eingeschränkt ist, keine Kenntnis geben.

In ihren internen Weisungen regelt die Staatsanwaltschaft die **Zuständigkeiten im Bereich der Information** von Polizei, Staatsanwalt und Jugendanwalt, Leitendem Staatsanwalt und Leitendem Jugendanwalt sowie Erstem Staatsanwalt. Die internen Regeln der Jugendanwaltschaft gehen noch weiter und beschränken die Beantwortung von Medienanfragen auf die Kaskade der folgenden drei Personen: Amtsleiter, Stellvertreter, Erster Staatsanwalt. In bestimmten Situationen kommuniziert die Jugendanwaltschaft aktiv, ohne Hinweise auf die Personen. Dies macht dann Sinn, wenn es darum geht, Befürchtungen in der Bevölkerung zu zerstreuen, beispielsweise nach einer Serie von Brandstiftungen, oder vor Nachahmungstaten abzuschrecken, z.B. mit der raschen und harten Bestrafung von Gewaltexzessen am Rand von Fussballspielen.

Die Jugendanwaltschaft wirkt auch mit in einer Arbeitsgruppe des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes zur Krisenintervention in den Schulen. Diese trifft sich halbjährlich zur Besprechung von heiklen Fällen und hat aufgrund ihrer Erfahrungen die entsprechenden Informationen für Gemeindebehörden aufbereitet. Im Vordergrund steht die Beratung der Schulen, z.B. wie sie reagieren sollen auf Vorfälle. Besteht ein tatsächliches Fachinteresse, informiert die Jugendanwaltschaft, auf Anfrage und, sofern das Tagesgeschäft dies zulässt, auch mit Referaten über ihre Tätigkeit. Sowohl Staatsanwaltschaft als auch Polizei laden schliesslich jährlich zum Medientreffen ein, an dem die Statistiken vorgestellt und in der Regel zwei oder drei Schwerpunktthemen vertieft behandelt werden.

Gestützt auf einen Entscheid der Anklagekammer aus dem Jahr 2003 pflegte die Staatsanwaltschaft die Praxis, während der Einsprachefrist¹⁰ – der Zeit zwischen Erlass und Rechtskraft – **Einsicht in Strafbefehle** zu geben. Sie ging davon aus, dass sich die Rechtslage mit Einführung der StPO nicht ändern würde. Mit ihrem Entscheid vom 25. Mai 2011 änderte die Anklagekammer diese Praxis. Sie hielt fest, die Beschränkung des Einsichtsrechts in zeitlicher Hinsicht auf die Dauer der Rechtsmittelfrist erscheine formal überspitzt. Nach dem im Fall des damaligen Chefs der Armee, Roland Nef, ergangenen Bundesgerichtsentscheid sei das Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich nicht an Fristen gebunden (BGE 137 I 16). Vielmehr sei eine Interessenabwägung vorzunehmen und die Einsicht zu gewähren, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstünden. Berechtigten entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen könne durch Kürzung oder Anonymisierung Rechnung getragen werden.

Angestossen hatte den Fall ein Journalist der Zeitschrift «Beobachter», der am 28. März 2011 bei der Staatsanwaltschaft um Herausgabe eines Strafbefehls ersuchte. Er stützte sich dabei auf eine Meldung im «St.Galler Tagblatt» vom 7. Oktober 2009 über einen «18-jährigen Automobilisten, der am 5. Oktober 2009 von der Stadt St.Gallen auf der Autobahn A1 mit 260 km/h Richtung Thal, dann weiter Richtung Au, vor der Polizei geflohen sein soll.» Die Staatsanwaltschaft wies das Gesuch um Akteneinsicht ab und begründete dies im Wesentlichen damit, dass der gewünschte Strafbefehl vor mehr als einem Jahr ergangen und längst in Rechtskraft erwachsen sei. Wenn eine Interessenabwägung vorzunehmen wäre, würde diese ergeben, dass die Interessen des damals nur wenig über 18-jährigen Beschuldigten an der Geheimhaltung das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit überwiegen würden.

¹⁰ Seit 1. Januar 2011 beträgt die Einsprachefrist 10 Tage, zuvor betrug sie 14 Tage.

Die Staatsanwaltschaft konnte sich im konkreten Fall nicht über die bisherige Praxis ihrer Aufsichtsbehörde hinwegsetzen. In der Sache begrüsst sie die neue Praxis, stellt sich aber auch die Frage, wie gross der Informationsgehalt eines Strafbefehls für eine nicht in den Fall involvierte Person oder die Öffentlichkeit ist, da dieser nach der StPO nicht begründet wird und weder die Subsumtion unter den bestimmten Tatbestand noch die Abwägung der Strafzumessungsgründe erläutert. Die Anonymisierung des Strafbefehls hilft in jenen Fällen nichts, in denen Medienschaffende aus anderen Quellen die Person bereits kennen oder Private zufälligerweise beobachten, wie ihnen bekannte Personen von der Polizei verhaftet werden.

6.7 Weitere Bemerkungen

Aus Sicht der Jugendanwaltschaft hat sich die **Reorganisation** bewährt; *eine* kompetente Leitung ist ein grosser Vorteil. In der neuen Struktur ist es einfacher, Vorgaben für die Fallbearbeitung durchzusetzen, eine einheitliche Praxis zu gewährleisten, neue Fragen und Probleme zu klären sowie Schnittstellen (z.B. zu Polizei, Vormundschaft, Schule) zu pflegen. Zusammen mit der notwendigen – vom Kantonsrat genehmigten – Stellenerhöhung um durchschnittlich 75 Prozent je Standort der Jugendanwaltschaft trug die Reorganisation dazu bei, die teilweise grossen Pendenzenberge abzutragen, die Qualität der Dienstleistung weiter zu verbessern und die Abläufe noch effizienter zu gestalten.

Die **Kosten für stationäre Massnahmen** bei Jugendlichen belaufen sich auf rund 10 Mio. Franken und machen damit etwa einen Sechstel des gesamten Voranschlags der Staatsanwaltschaft aus. Dieser beachtliche Posten könnte in Zeiten der allgemeinen Finanzknappheit dazu verleiten, die Sparschraube anzusetzen, zumal es sich um Ermessensentscheide handelt, theoretisch also mehr oder weniger Massnahmen verfügt werden könnten. Der Jugendanwaltschaft ist es ein besonderes Anliegen, darauf hinzuweisen, dass sie in diesem Bereich bereits sehr haushälterisch mit den Mitteln umgeht und Abstriche letztlich sogar zu Mehrkosten führen würden. Je früher mit geeigneten Massnahmen die Entwicklung der Jugendlichen beeinflusst werden kann, desto besser. Ein gut resozialisierter Jugendlicher läuft weniger Gefahr, erneut straffällig zu werden, und verursacht daher langfristig weniger Vollzugskosten. Eine stationäre Massnahme wird nur schon darum als letztes Mittel (*ultima ratio*) eingesetzt, weil sie einen relativ dramatischen Einschnitt für die betroffene Familie bedeutet. Den Entscheid fällt nicht eine Person allein, sondern schliesslich das Kreisgericht. Im Vorfeld laufen zudem verschiedene Abklärungen, in der Regel unter Beizug des Sozialdienstes, allenfalls weiterer Fachleute und immer auch des Leitenden Jugendanwalts. Alle verfügten stationären Massnahmen unterliegen auch einem strikten Controlling.

Problematischer ist in diesem Zusammenhang die teilweise beachtliche Erhöhung der Tarife, die der Kanton nicht beeinflussen kann. So erhöhte kürzlich eine Einrichtung im Kanton Thurgau den Tagessatz deutlich, weil sie zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen treffen musste. Der Anstieg der gesamten Kosten für stationäre Massnahmen beruht nicht allein auf der Zunahme der Fälle, sondern auf der Erhöhung der Tarife. Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass die meisten Einrichtungen keine Aufnahmepflicht haben. Die grössten Probleme, den richtigen Platz zu finden, stellen sich in Fällen mit psychischen Auffälligkeiten sowie geistigen Behinderungen. Häufig kommen bei diesen Jugendlichen auch noch massive Sucht- und weitere Probleme dazu, weshalb die Betreuung sehr aufwendig ist. In der ersten spezialisierten Station für forensische Jugendpsychiatrie der Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel waren die verfügbaren acht Plätze trotz eines Tagessatzes von Fr. 1'250.– sofort ausgebucht. Allgemein hat die Zahl der verfügbaren Plätze für stationäre Massnahmen in den letzten 50 Jahren deutlich abgenommen, dafür aber das Angebot bei den ambulanten Massnahmen zugenommen.

Verfügt die Jugendanwaltschaft bedingte Strafen, z.B. Arbeitsleistungen oder Bussen, werden diese im Unterschied zu Einschliessungsstrafen nicht im gesamtschweizerischen **Strafregister** eingetragen. Aufgrund der fehlenden zentralen Registrierung ist bei einer späteren Verurteilung in einem anderen Kanton nicht sichergestellt, dass diese Jugendstrafe im neuen Verfahren bekannt wird. Auf Bundesebene sind bereits Bestrebungen im Gang, diese Situation zu ändern.

Die enge amtsinterne Zusammenarbeit zwischen Jugendanwältinnen und -anwälten sowie Sozialarbeiterinnen und -arbeitern funktioniert gut. Die meist in den unterschiedlichen Sichtweisen gründenden fachlichen Auseinandersetzungen werden als konstruktiv erlebt. Intensiver geworden ist in den letzten Jahren der Austausch zwischen Jugendanwaltschaft und Schule im Bereich der Sozialarbeit, insbesondere seit der Einführung der Schulleitungen oder den vermehrt ausgesprochenen Schulausschlüssen. In einzelnen Fällen gelingt es auch der Schulsozialarbeit, Jugendliche aufzufangen, bevor sie in die Straffälligkeit abgleiten.

Aus Sicht der Jugendanwaltschaft ist die seit 1. Mai 2010 für die **Arbeitszeit-, Absenzen-, Spesen- und Leistungserfassung** (abgekürzt Azalee) eingesetzte Software projekto.pro bzw. presento.pro in der Bedienungsfreundlichkeit im Vergleich zum früheren System für den durchschnittlichen Benutzer ein klarer Rückschritt. Die neu eingesetzte Software ist wenig ergonomisch und relativ träge in der Bedienung, arbeitet mit zahlreichen verschiedenen Bildschirmansichten je für Arbeits- und Projektzeit- sowie Spesenerfassung. Das Auffinden der richtigen Einträge ist eine grössere Herausforderung. Da die Selbstkontrolle für die meisten Mitarbeitenden zu kompliziert ist, stossen Ende Monat in der Regel erst die Mutationsverantwortlichen auf fehlerhafte Einträge. Die Jugendanwaltschaft beurteilt die neue Software für ihre Bedürfnisse als wenig tauglich. Sie bezweifelt, ob das Kosten-Nutzen-Verhältnis insbesondere in der mehrfach verzögerten Einführung, aber auch im Betrieb angemessen war bzw. ist.

6.8 Würdigung und Bewertung

Die Subkommission gewann an ihrer Visitation einen sehr positiven Eindruck einer effizient geführten Jugendanwaltschaft. Der Leitende Jugendanwalt überzeugte durch seine Fachlichkeit und Führungskompetenz, die wesentlich dazu beitragen, dass «sein» Team überdurchschnittliche Leistungen erbringt. Sowohl der Amtsleiter als auch die befragten Mitarbeitenden bezeichnen das Arbeitsklima als gut, die Arbeitszufriedenheit als hoch und die Tätigkeit als interessant. Verbesserungen sollten dringend vorgenommen werden bei der für die Arbeitszeit-, Absenzen-, Spesen- und Leistungserfassung eingesetzten Software. Ein System, das die praktischen Bedürfnisse derart schlecht befriedigt, sollte rasch abgelöst werden.

Gestützt auf die Beratung des Teilberichts der Subkommission übernahm die Rechtspflegekommission diese Würdigung und Bewertung.

7 Konkursamt

7.1 Ausgangslage

Die Subkommission 3 der Rechtspflegekommission visitierte am 14. Dezember 2011 das Konkursamt. Dieses wurde im ordentlichen Turnus innerhalb der Prüfungstätigkeit nach dem Departementswechsel und im Hinblick auf die Aufgabe der Liquidation von Gesellschaften aufgrund von Mängeln in der Organisation ausgewählt.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren folgende Mitarbeitende:

- Urs Benz, Amtsleiter;
- Andreas Karrer, seit 01.04.2010 Konkursbeamter auf der Zweigstelle Wil;
- Jasmin Schmid, seit 01.01.2009 Sachbearbeiterin und Rechnungsführerin am Hauptsitz.

7.2 Zuständigkeit / Auftrag

Das Konkursamt führt im Rahmen der Gesetzgebung über Schuldbetreibung und Konkurs die Konkursverfahren sowie die Betreibungsverfahren gegen den Kanton, Gemeinden sowie andere Körperschaften und selbständige Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts durch.

7.3 Personelles und Organisation

7.3.1 Stellenplan

Die personelle Situation des Konkursamtes zeigt sich am 31. Dezember 2011 wie folgt:

Stellen	Personen	Funktionsbezeichnung
4	4	Amtsleiter sowie Zweigstellenleiter
10,4	11	Konkursbeamtinnen und Konkursbeamte
4,3	6	Sachbearbeiterinnen
2	2	Lernende
20,7	23	Total

Neben den zwei Führungsrollen, Amtsleiter und Zweigstellenleiter, wird unterschieden zwischen Konkursbeamtinnen und -beamten, die das einzelne Konkursverfahren eigenverantwortlich durchführen, und den Sachbearbeiterinnen, die sie in der Durchführung unterstützen.

Obwohl die Mitarbeitenden des Konkursamtes in der Eingriffsverwaltung tätig sind, hoheitlich auftreten und manchmal auch in tragische Schicksale und gescheiterte Lebensentwürfe Einblick erhalten, bleiben sie in der Regel lange an ihrer Arbeitsstelle. Wem das Thema zusagt und wen das Konkursrecht interessiert, dem gefällt diese Tätigkeit auch längerfristig.

Der Leiter des Konkursamtes legt ebenso grossen Wert auf die materielle wie auf die personelle Führung. Er hat ein ausgeprägtes Dienstleistungs- und Qualitätsbewusstsein. Die Mitarbeitenden attestieren ihm denn auch ein offenes Ohr für ihre Anliegen. Bei Unstimmigkeiten zwischen Mitarbeitenden nimmt sich der Amtsleiter selber der Situation an, bespricht diese mit dem Zweigstellenleiter, dem ganzen Team oder auch dem Personalamt.

In den Jahren 2006 bis 2009 durchlebte das Konkursamt in organisatorischer und personeller Hinsicht schwierige Zeiten.¹¹ Entsprechend hoch war in dieser Zeit die Fluktuation beim Personal. Die letzte Auflösung eines Dienstverhältnisses in diesem Zusammenhang erfolgte auf 31. Juli 2010. Seither traten drei Mitarbeitende in den Ruhestand, kündigte eine Mitarbeiterin, weil sie nach ihrer Schwangerschaft das Schwergewicht auf die Familienarbeit legen wollte, und orientierten sich zwei Mitarbeiterinnen neu.

7.3.2 Aufbauorganisation

Obwohl es im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht v.a. um den Vollzug von Bundesrecht geht, ist es den Kantonen überlassen, wie sie sich organisieren wollen. Der Kanton St.Gallen bildet einen Konkurskreis. In St.Gallen befindet sich der Hauptsitz des Kantonalen Konkursamtes. Zweigstellen gibt es in Wil, Buchs und Rapperswil. Der Leiter des Konkursamtes und die Leiter der Zweigstellen sind Konkursbeamte. Die Regierung kann weiteren Beamten konkursamtliche Befugnisse übertragen. Personell und organisatorisch sind die vier Amtsstellen dem Departement

¹¹ Vgl. Bericht 2010 der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 19. April 2010 (32.10.01), S. 22 bis 25.

des Innern des Kantons St.Gallen unterstellt. Die Fallerfassung und die Buchhaltung des gesamten Konkursamtes werden zentral am Hauptsitz in St.Gallen geführt. Die Amtsinformatik betreut eine Mitarbeiterin der Zweigstelle Wil.

Die Konkursverfahren werden vom Hauptsitz den verschiedenen Amtsstellen zur Bearbeitung zugewiesen. In der Regel erfolgt die **Fallzuteilung** anhand der geografischen Zuständigkeit der Konkurskreise. Ausnahmen in den Randgebieten sind nach Art. 7 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 10. April 1980 (sGS 971.1; abgekürzt EG zum SchKG) möglich. So wurde das Konkursverfahren über die Melander Fischfarm Oberriet der HaRa International AG nicht von der Zweigstelle Buchs, sondern vom Hauptsitz aus geführt.

Je nach der Komplexität des Falls, für die das Konkursamt wiederum einen Kriterienkatalog hat, und dem voraussichtlichen Aufwand des Verfahrens werden die Fälle in vier Kategorien eingeordnet. Neben diesen Eigenschaften des Falls werden bei der Fallzuteilung auch Ausbildung und Berufserfahrung, besondere Branchenkenntnisse, Arbeitskapazität / Auslastung sowie Geschlecht, Religion und Nationalität berücksichtigt. Mit der angemessenen Berücksichtigung der letzten drei Kriterien können je nach kulturellem Hintergrund des Schuldners schwierige Situationen vermieden werden. Schliesslich kann auch die Örtlichkeit eine Bedeutung haben: Wenn der Konkursbeamte bei einem Schuldner, der nicht in St.Gallen oder der Nähe einer Zweigstelle domiziliert ist, auf dem Arbeitsweg gewisse Amtshandlungen vornehmen kann, weil er in der Nähe wohnt, ist dies der Verfahrenseffizienz zuträglich.

Das Konkursamt wird von der aus drei Mitgliedern des Kantonsgerichts zusammengesetzten kantonalen **Aufsichtsbehörde** für Schuldbetreibung und Konkurs und über das Handelsregister beaufsichtigt. Nach Art. 15 EG zum SchKG prüft die Aufsichtsbehörde die Geschäftsführung des Konkursamtes, erteilt ihm Weisungen, erledigt Beschwerden im Konkursverfahren und ordnet Disziplinar massnahmen gegenüber Beamten und Angestellten des Konkursamtes an. Zudem untersteht das Konkursamt – wie die übrige kantonale Verwaltung auch – der Aufsicht der Finanzkontrolle. Diese führt einerseits unangemeldete Kassenkontrollen, andererseits eine jährliche Rechnungsprüfung durch.

Für die Besprechung von organisatorischen und personellen Angelegenheiten treffen sich der Amtsleiter, sein Stellvertreter und die drei Zweigstellenleiter wenigstens viermal im Jahr zur so genannten Vorgesetztenkonferenz. Für die Erörterung von **Fachthemen** treffen sich die Leitung sowie alle Konkursbeamtinnen und Konkursbeamten zum so genannten Forum Konkursarbeit. Das Forum findet wenigstens viermal im Jahr in zwei Gruppen mit wechselnder Besetzung statt und dient dazu:

- die Professionalität des Konkursamtes zu entwickeln und zu sichern;
 - das vorhandene Wissen zu erhalten und zu erschliessen;
 - der fachlichen, sozialen und personalen Kompetenzen zu fördern;
 - die einheitliche Anwendung der Gesetzgebung über Schuldbetreibung und Konkurs sicherzustellen;
 - wichtige Beschwerdefälle oder Praxisänderungen der Rechtsprechung zu diskutieren.
- Zentrale Hilfsmittel in organisatorischer und fachlicher Hinsicht sind die vom Amtsleiter auf 1. Januar 2009 eingeführten Qualitätsstandards.

Von Seiten des Bundes geniessen die Konkursämter relativ wenig Unterstützung, was insbesondere im Hinblick auf den Vollzug neuer oder geänderter Erlasse vermisst wird. Beispiele hierfür sind das auf 1. Januar 2012 geänderte Immobiliarsachenrecht oder der auf 1. Januar 2011 eingeführte elektronische Rechtsverkehr. Ein gewisser Austausch ergibt sich innerhalb der schweizerischen Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten. Darüber besteht auch ein Kontakt

zum Bundesamt für Justiz. Zudem bietet die Konferenz allgemeine Weiterbildungen an, wie übrigens auch die Universität St.Gallen. Aber die neuen Themen muss sich das Konkursamt weitgehend selber erarbeiten.

7.3.3 Ablauforganisation

Das Konkursamt führt im Rahmen der Gesetzgebung über Schuldbetreibung und Konkurs die Konkursverfahren durch. Ziel dabei ist, die Gläubiger so weit wie möglich zu befriedigen und – bei juristischen Personen – die Liquidation der Gesellschaft. Zudem führt das Konkursamt Betreibungsverfahren gegen Kanton, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie selbständige Anstalten des kantonalen Rechts durch.

In absteigender Häufigkeit werden folgende **Arten** von Konkursverfahren unterschieden:

- In den meisten Fällen wird das Verfahren auf Antrag eines Gläubigers aus einer Betreibung auf Konkurs oder aus einer Wechselbetreibung eröffnet.
- Es kann aber auch auf Antrag eines Gläubigers ohne eine vorgängige Betreibung eröffnet werden, wenn z.B. der Aufenthaltsort des Schuldners unbekannt ist oder er die Zahlungen eingestellt hat.
- Wenn sämtliche Erben eine Erbschaft ausschlagen, wird die Erbschaft konkursamtlich liquidiert.
- Wenn eine Gesellschaft Mängel in der Organisation hat, kann das schliesslich zu einer Liquidation nach den Vorschriften des Konkurses führen.
- Auf Antrag des Schuldners wird das Verfahren im Fall der Insolvenzerklärung oder der Bilanzdeponierung eröffnet.
- Den besonderen Bestimmungen der Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über den Konkurs von Banken und Effektenhändlern vom 30. Juni 2005 (SR 952.812.32; abgekürzt BKV-Finma) unterliegen die seltenen Fälle des Bankenkurses.

Nach Art. 38 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1; abgekürzt SchKG) werden auf dem Wege der Schuldbetreibung die Zwangsvollstreckungen durchgeführt, die auf eine Geldzahlung oder eine Sicherheitsleistung gerichtet sind. Die Schuldbetreibung beginnt mit der Zustellung des Zahlungsbefehles und wird auf dem Wege der Pfändung, der Pfandverwertung oder des Konkurses fortgesetzt. Der Betreibungsbeamte bestimmt, welche Betreibungsart anwendbar ist.

Die Verfahrensschritte der typischen Betreibung auf Konkurs lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Betreibungsbegehren: Gläubiger ⇔ Betreibungsamt
- Zahlungsbefehl: Betreibungsamt ⇔ Schuldner
- Rechtsvorschlag: Schuldner ⇔ Betreibungsamt
- Beseitigung Rechtsvorschlag: Gläubiger ⇔ Gericht
- Fortsetzungsbegehren: Gläubiger ⇔ Betreibungsamt
- Konkursandrohung: Betreibungsamt ⇔ Schuldner
- Gesuch Konkursöffnung: Gläubiger ⇔ Gericht
- Konkursöffnung: Konkursrichter
- Einvernahme, Inventar, Sicherungsmassnahmen, Schuldenruf: Konkursamt
- Forderungseingaben: Gläubiger ⇔ Konkursamt
- Gläubigerversammlung / Kollokationsplan: Konkursamt
- Verwertung / Verteilung und/oder Verlustschein: Konkursamt ⇔ Gläubiger

Weitere Informationen zum Konkursverfahren finden sich im Internet-Auftritt des Konkursamtes.¹²

¹² Vgl. www.konkurs.sg.ch/home/konkurs__was_nun_.

7.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

In den letzten fünf Jahren entwickelten sich die Fallzahlen und Pendenzen des Konkursamtes wie folgt:

Ende des Jahres	2007	2008	2009	2010	2011
erledigt	615	622	616	772	665
pendent	175	178	165	194	187

Im Jahr 2010 ergab sich eine Rekordzahl an Konkurseröffnungen. Der Anstieg ist in erster Linie auf eine starke Zunahme der Konkurse aufgrund von Mängeln in der Organisation zurückzuführen (+102 Konkurse). Die Fallzahlen sind in einem gewissen Mass von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Konkrete Prognosen sind aber kaum möglich. Das Verhältnis der vier nach Komplexität und Aufwand gebildeten Fallkategorien ist in den letzten Jahren mehr oder weniger gleich geblieben. Je Fallkategorie besteht eine interne Vorgabe, z.B. sollte ein A-Fall (einfach und nicht aufwendig) innerhalb von höchstens sechs Monaten abgewickelt sein. Die Einhaltung dieser Vorgabe kontrollieren die Zweigstellenleiter wenigstens alle drei Monate. Die Verfahrensdauer der Konkurse liegt zum grössten Teil unter einem Jahr, bei Verfahren der Fallkategorie A unter sechs Monaten. Ende des Jahres 2011 sind 34 überjährige Verfahren pendent, die vier ältesten stammen aus dem Jahr 2007.

Die insgesamt 665 Verfahren des Jahres 2011 lassen sich wie folgt gliedern:

Prozent	Fälle	Art des Schuldners
57,0	380	Unternehmen
16,0	101	Private
27,0	184	ausgeschlagene Erbschaften

Prozent	Fälle	Art der Eröffnung
38	253	Konkurseröffnung auf Gläubigerbegehren
27	184	ausgeschlagene Erbschaften
13,5	90	Insolvenzerklärungen
15	98	Mängel in der Organisation
6	38	Bilanzdeponierungen
0,5	2	Bankenkursverfahren

Prozent	Fälle	Art der Erledigung
0,5	1	ordentliche Verfahren
35	233	summarische Verfahren
52	345	eingestellte Verfahren
5	36	Aufhebungen
0,5	2	Widerrufe
7	48	Übrige

7.5 Infrastruktur

7.5.1 Räumlich

Räumlich sind alle vier Standorte gut ausgestattet und verfügen über eine gute, angemessene Infrastruktur. Aufgrund der Rückmeldungen, die das Konkursamt erhält, erachtet auch die Kundschaft die Arbeitsstellen als zeitgemäss. Raumnot oder -reserve besteht keine. Von der blossen Grösse her sind einige Büros, insbesondere am Hauptsitz, ungenügend. Das hat sich auch in der letzten Mitarbeiterbefragung des Kantons gezeigt, die alle drei Jahre stattfindet. Im Jahr 2009 bewerteten die Mitarbeitenden in St.Gallen den Arbeitsplatz mit lediglich 3,8 von 6 Punkten.

Da die Konkursbeamtinnen und -beamten die **Einvernahme** der Schuldnerin oder des Schuldners in ihren Büros durchführen, benötigen sie Einzelbüros. Für diese Einvernahmen wäre etwas mehr Distanz nötig, zumal diese Situation für die Schuldner meist nicht nur wirtschaftlich, sondern auch emotional schwierig ist und darum ein gewisses Konfliktpotenzial birgt. Wenn der Schuldner noch in Begleitung erscheint, wird der Raum in diesen Büros knapp. Zur beengenden Situation trägt auch das Mobiliar aus den 90er-Jahren bei. Damals waren halbrunde Pulte modern, die allerdings für den gleichzeitigen beidseitigen Gebrauch nicht ideal sind. Das Konkursamt hatte dieses Mobiliar schon am alten Standort an der Moosbruggstrasse 11 aus zweiter Hand – teilweise von der Abraxas Informatik AG – übernommen.

Ein weiterer Nachteil der meisten Büros ist die fehlende Fluchtmöglichkeit. In den meisten Büros gibt es nur eine Türe und sitzt die Schuldnerin oder der Schuldner näher bei dieser als die Konkursbeamtin oder der Konkursbeamte. Obwohl in den letzten Jahren nur zwei Situationen eskalierten und schliesslich glimpflich ausgingen, will das Konkursamt den Sicherheitsaspekt spätestens mit dem erneuten Umzug am Hauptsitz thematisieren. Im Vordergrund steht dabei die Möglichkeit, die Arbeitsplätze systematisch mit dem Sicherheitsbeauftragten des Kantons, auch bezüglich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, zu bewerten.

Wie in etlichen anderen Dienststellen mit Kundenkontakt ist aber die so genannte Mitarbeiterunterstützungstaste auf eine der Direktwahltasten der Telefonapparate programmiert. Sollte im Bedrohungsfall Hilfe benötigt werden, wird diese Taste unauffällig gedrückt. In diesem Moment ertönt auf allen andern in die Alarmorganisation eingebundenen Telefonapparaten ein besonderer Klingelton und steht auf dem Display, woher der Alarm kommt. Nehmen die andern Mitarbeitenden den Hörer ab, erhalten sie ab Band nochmals die Ansage, bei wem ein Unterstützungsbedarf besteht. Danach können sie über den Lautsprecher das Gespräch im Büro der bedrohten Person mithören und am Telefon Absprachen treffen, ohne dass es im Büro der bedrohten Person gehört wird. Je nach Bedarf genügt es, im betroffenen Büro eine Unterlage abzugeben oder ein Nachschlagewerk zu holen, um die Situation zu entschärfen oder genauer zu beurteilen.

7.5.2 Informatik

Das Konkursamt arbeitet seit dem Jahr 2000 mit der Fachanwendung KA-Soft, die es damals zusammen mit einer lokalen Informatik-Unternehmung, der All Consulting, St.Gallen, entwickelt hatte. Die auf die Tätigkeiten des Konkursamtes zugeschnittene Anwendung funktioniert noch zur vollen Zufriedenheit und wird von den Mitarbeitenden sehr geschätzt. Die Anwendung konnte auch immer wieder an neue Vorgaben und Bedürfnisse angepasst werden. In den nächsten Jahren wird sich eine Ablösung aber aufdrängen, da das Programm vom Anbieter nur noch beschränkte Zeit unterstützt wird. Dannzumal wird wohl der Schritt Richtung papierloses Falldossier mit einem Geschäftsverwaltungssystem fällig sein, das alle bisher in separaten Anwendungen aufgerufenen Funktionen integriert: Verfahrenssteuerung, Textverarbeitung, E-Mail, Kalender, Buchhaltung, Statistik usw. Schweizweit sind in den Konkursämtern wohl nur drei oder vier verschiedene Fachanwendungen im Einsatz.

7.5.3 Archiv

Das Konkursamt archiviert einerseits die eigenen Akten zu jedem Verfahren, andererseits die Geschäftsakten konkursiter Gesellschaften, die es einziehen und zehn Jahre lang aufbewahren muss. Die vorhandenen Archivräumlichkeiten genügen. Am Hauptsitz in St.Gallen hat das Konkursamt drei Archive: das Tagesarchiv im Haus, einen Raum im Handelsregisteramt am Oberen Graben für die Konkursakten der letzten Jahre und ein Aussenarchiv für die Geschäftsakten. Letzteres wurde im Dezember 2011 von der Schuppisstrasse an die Mingerstrasse verlegt, was einiges an Ressourcen beanspruchte, umfasst das Archiv doch rund 3'000 Umzugsschachteln. Das mit dem Staatsarchiv im Jahr 2009 erarbeitete Bewertungsmodell sieht vor, dass für die dauernde Aufbewahrung nur grössere Einzelfälle von Interesse sind, z.B. der Konkurs eines alteingesessenen Stickereibetriebs.

7.6 Liquidation von Gesellschaften aufgrund von Mängeln in der Organisation

Das Konkursamt verzeichnet seit dem Jahr 2008 eine erhebliche Zunahme der Summarverfahren, die zu einem grossen Teil auf Art. 731b des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) [SR 220; abgekürzt OR] zurückzuführen ist, eine Bestimmung, die im Interesse eines «saubereren» Handelsregisters geschaffen wurde. Seit dem 1. Januar 2008 kann danach ein Aktionär, ein Gläubiger oder der Handelsregisterführer dem Richter beantragen, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, wenn der Gesellschaft eines der vorgeschriebenen Organe fehlt oder eines dieser Organe nicht rechtmässig zusammengesetzt ist. Der Richter – im Kanton St.Gallen der Präsident des Handelsgerichts – kann insbesondere:

1. der Gesellschaft unter Androhung ihrer Auflösung eine Frist setzen, binnen derer der rechtmässige Zustand wiederherzustellen ist;
2. das fehlende Organ oder einen Sachwalter ernennen;
3. die Gesellschaft auflösen und ihre Liquidation nach den Vorschriften über den Konkurs anordnen.

Diese Fälle haben weiter zugenommen, weil seit dem 1. Januar 2009 auch die Gesellschaften mit beschränkter Haftung eine Revisionsstelle haben müssen, solange sie nicht ordentlich darauf verzichtet haben. Im Einzelnen entwickelten sich die Fallzahlen wie folgt:

Jahr	2007	2008	2009	2010	2011
Fälle	0	39	71	173	98

Die Spitze im Jahr 2010 ergab sich aus der systematischen Kontrolle aller Gesellschaften mit beschränkter Haftung durch das Handelsregisteramt. Bezüglich einer ähnlichen «Aktion» im Bereich der Genossenschaften steht das Konkursamt im Kontakt mit dem Handelsregisteramt.

In diesen Fällen wird nicht ein eigentliches Konkursverfahren durchgeführt, sondern richtet sich lediglich die Liquidation nach den Vorschriften des Konkurses. Selbst wenn Geld zum Vorschein kommt, wird der Konkurs in der Regel nicht aufgehoben. Unter bestimmten Voraussetzungen stellt das Handelsgericht die Frist zur Behebung der Organisationsmängel wieder her. Wenn alle Forderungen bezahlt und die Organisationsmängel behoben sind, hebt es die Anordnung der Liquidation auf. Die meisten Verfahren werden aber mangels Aktiven eingestellt. Diese Fälle verursachen einen Aufwand, der dem eines einfacheren Konkursverfahrens nahekommmt, da doch alle Verfahrensschritte durchzuführen sind. Im Unterschied zum Konkursverfahren leistet niemand einen Kostenvorschuss, und weil in den wenigsten Fällen Geld vorhanden ist, bleiben die Kosten für das Verfahren am Staat hängen. Beim Konkursamt kamen im Jahr 2011 rund 220'000 Franken an uneinbringlichen Gebühren und Auslagen zusammen.

7.7 Weitere Bemerkungen

Für die Mitarbeitenden des Konkursamtes besonders belastend sind negative **Medienberichterstattungen** über Verfahren oder in personellen Angelegenheiten des Amtes. Da sie in der Regel auf unvollständigen Informationen beruhen und/oder alte Geschichten «aufwärmen», vermitteln sie der Öffentlichkeit ein falsches Bild. Aufgrund des Amtsgeheimnisses können die einzelnen Mitarbeitenden dieses aber nicht zurechtrücken. Werden derartige Fälle in den Medien immer wieder aufgegriffen, führt dies mittelfristig zu einem Imageschaden, was umso ärgerlicher ist, als das Konkursamt für sich in Anspruch nehmen darf, gute Arbeit zu leisten. Dies bestätigte im Jahr 2009 auch ein Vergleich mit den Konkursämtern der Kantone Aargau, Bern, Zürich und Thurgau. Im Jahr 2011 wurde in nur sieben Fällen des Konkursamtes St.Gallen Beschwerde bei der kantonalen Aufsichtsbehörde erhoben.

Sorgen bereitet den Mitarbeitenden des Konkursamtes der **Spardruck**. Einerseits hat das Amt einen klaren und unveränderten gesetzlichen Auftrag, die Konkursverfahren abzuwickeln, und verlangen die Betroffenen zu Recht, dass diese Verfahren nicht nur korrekt, sondern auch innert nützlicher Frist abgewickelt werden. Andererseits muss das Amt aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung davon ausgehen, dass die Fallzahlen in den nächsten Jahren eher zunehmen werden. Die Verschlechterung der Wirtschaftslage hat sich bisher stets mit einiger Verzögerung auch bei den Konkursverfahren niedergeschlagen. Die Leitung des Konkursamtes erkennt weder in organisatorischer noch in personeller Hinsicht Sparmöglichkeiten, zumal bereits in den letzten Jahren Stellen nicht wiederbesetzt sowie Rechnungsführung und Informatikaufgaben organisatorisch zentralisiert worden sind. Die Abläufe sind optimiert und die Mitarbeitenden leisten sehr gute Arbeit. Jegliche Kürzung der Ressourcen würde sich direkt in längeren Verfahren und/oder höheren Pendenzen auswirken.

Sollte das Konkursamt mit der gleichen Stellendotation längerfristig viel grössere Fallzahlen oder Belastungsspitzen bewältigen müssen, stehen als mögliche Entlastung die Einsetzung von ausseramtlichen und ausserordentlichen Konkursverwaltungen im Vordergrund:

- Für die ausseramtliche Konkursverwaltung müssen bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllt sein. Ihr Einsatz ist nur im ordentlichen Verfahren möglich und bedingt in der Regel eine freie Masse von wenigstens 200'000 Franken. Sie wird auf Antrag des Konkursamtes oder eines Gläubigers durch die Gläubigerversammlung gewählt. Als Nachteil hat sich erwiesen, dass teils die Verfahren sehr lange dauerten, teils die ausseramtliche Konkursverwaltung für ihre Arbeit überhöhte Honorare verlangte.
- Die Einsetzung einer ausserordentlichen Konkursverwaltung stützt sich auf Art. 10 EG zum SchKG. Sie ist bei Einstellungen, summarischen oder ordentlichen Verfahren und schon unmittelbar nach Konkurseröffnung möglich. Der Kanton als Auftraggeber bestimmt die Person des ausserordentlichen Konkursverwalters, womit auch Gewähr für eine bestimmte Qualität gegeben ist. Zudem kann er auf die Verfahrensdauer Einfluss nehmen und die Entschädigung festlegen. Zulasten der Gläubiger werden voraussichtlich höhere Verfahrenskosten anfallen als bei der Durchführung durch das Konkursamt.

Das Konkursamt hat ein – vorläufig noch internes – Konzept hierzu erarbeitet, das es vom Departement und allenfalls von der Regierung genehmigen lassen möchte.

Unter dem allgemeinen Spardruck wird hin und wieder die **Zentralisierung** des Konkursamtes vorgeschlagen. Für diesen Vorschlag hat das Konkursamt kein Verständnis. Das Konkursamt arbeitet seit dem Jahr 1981 mit dieser dezentralen Organisation, die sich bewährt hat – zumal im geografisch weitläufigen Kanton St.Gallen. Die Tätigkeit des Konkursamtes ist ein ebenso klassisches Beispiel der dezentralen Verwaltung wie jene der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren oder der Amtsnotariate. Vorab geht es darum, nahe beim Kunden, also beim Schuldner und beim Gläubiger zu sein. Die Konkursbeamtin oder der Konkursbeamte muss zahlreiche Amtshandlungen vor Ort, insbesondere in den Geschäfts- oder Privaträumen des Schuldners vornehmen. Hierfür jedesmal von der Hauptstadt aus in den ganzen Kanton auszuschwärmen, ist weder in

ökologischer noch ökonomischer Hinsicht sinnvoll und der Verfahrenseffizienz nicht zuträglich. Ein dezentral geführtes Amt ist näher am Geschehen und kann seine Aufgaben wirtschaftlicher und wirksamer erfüllen. Weitere – noch immer zutreffende – Überlegungen finden sich in der Botenschaft¹³ der Regierung zum EG zum SchKG.

7.8 Würdigung und Bewertung

Die Subkommission gewann an ihrer Visitation einen positiven Eindruck eines effizient geführten Amtes mit qualitativ hohen Leistungen. Die Führung durch den Amtsleiter wird als fördernd und fordernd empfunden. Sie trägt der mitunter belastenden Arbeit der Konkursbeamtinnen und Konkursbeamten Rechnung und bildet die Grundlage für ein insgesamt gutes Betriebsklima. Die organisatorisch und personell schwierigen Zeiten (in den Jahren 2006 bis 2009) scheinen nun überwunden zu sein. Der regelmässigen Weiterbildung wird die gebotene Aufmerksamkeit geschenkt, sei es intern oder im Austausch mit der Schweizerischen Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten.

Gestützt auf die Beratung des Teilberichts der Subkommission übernimmt die Rechtspflegekommission diese Würdigung und Bewertung.

8 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht 2012 der Rechtspflegekommission einzutreten.

Für die Rechtspflegekommission

Christoph Bürgi
Präsident

¹³ Siehe ABI 1979, 791 ff.