

# Bericht 2017 der Rechtspflegekommission

Bericht vom 10. Mai 2017

## Inhaltsverzeichnis

<b>Mitgliederverzeichnis</b>	<b>2</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2 Zuständigkeit</b>	<b>4</b>
<b>3 Allgemeine Tätigkeit</b>	<b>4</b>
3.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates	4
3.2 Verschärftes Sicherheitsdispositiv an Sessionen	5
3.3 Petitionen	5
3.4 Administrativuntersuchung und Öffentlichkeitsgesetz	5
3.5 Eingaben	6
<b>4 Gerichte</b>	<b>6</b>
4.1 Gesamterneuerungswahlen kantonale Gerichte 2017/2023	6
4.1.1 Abläufe	6
4.1.2 Kandidaturen	7
4.1.3 Wahlvorschläge	8
4.1.4 Wahlen	8
4.1.5 Auswertung und Handlungsbedarf	8
4.2 Amtsberichte der Gerichte über das Jahr 2016	9
4.3 Amtsberichte der Gerichte ab dem Jahr 2017	9
<b>5 Prüfungstätigkeit</b>	<b>9</b>
5.1 Auftrag	9
5.2 Organisation	10
5.3 Amtsjahr 2016/2017	10
5.3.1 Prüfungspunkt	10
5.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	11
5.3.3 Würdigung und Bewertung	11
5.3.4 Empfehlungen und Anträge	12
<b>6 Antrag</b>	<b>12</b>

# Mitgliederverzeichnis<sup>1</sup>

Stand 10. Mai 2017

## Mitglieder

Walter Locher-St.Gallen, Präsident<sup>2</sup>

Remo Maurer-Altstätten, 1. Vizepräsident<sup>3</sup>

Andreas Broger-Altstätten

Daniel Bühler-Bad Ragaz

Karl Bürki-Gossau<sup>4</sup>

Ernst Dobler-Oberuzwil

Peter Eggenberger-Rüthi

Cornel Egger-Oberuzwil<sup>4</sup>

Mirco Gerig-Wildhaus-Alt St.Johann

Karl Güntzel-St.Gallen, 3. Vizepräsident<sup>3</sup>

Peter Haag-Jonschwil<sup>4</sup>

Silvia Kündig-Schlumpf-Rapperswil-Jona<sup>4</sup>

Michael Schöbi-Altstätten, 2. Vizepräsident<sup>3</sup>

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel

Andreas W. Widmer-Wil

## Ausgeschiedene Mitglieder<sup>5</sup>

Seline Heim-Gossau

Maria Huber-Rorschach

Dario Sulzer-Wil

Martin Wicki-Andwil

## Geschäftsführung

Gerda Göbel-Keller, *Geschäftsführerin*

Beat Müggler, *Geschäftsführer-Stv.*

---

<sup>1</sup> Vgl. Ratsinformationssystem ([www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch) > Kantonsrat > Ständige Kommissionen).

<sup>2</sup> Präsident seit Juni 2012, in der Junisession 2016 durch den Kantonsrat wiedergewählt.

<sup>3</sup> Die Rechtspflegekommission hat die Vizepräsidenten an der konstituierenden Sitzung vom 15.06.2016 gewählt.

<sup>4</sup> Mitglieder seit Juni 2016.

<sup>5</sup> Mitglieder bis Mai 2016.

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Rechtspflegekommission unterbreitet Ihnen den Bericht 2017. Dies geschieht erstmals unter einer von den Amtsberichten der Gerichte separaten Geschäftsnummer. In der Vergangenheit hat die Rechtspflegekommission jeweils den gleichen Berichtszeitraum gewählt wie die Amtsberichte der Gerichte, also das Vorjahr. Ein Nachteil war, dass der Berichtszeitraum im Zeitpunkt der Berichterstattung im Kantonsrat bereits ein halbes Jahr zurück lag. In Zukunft wird sie jeweils über das Amtsjahr Bericht erstatten. Im Übergangsjahr 2017 deckt der Bericht der Rechtspflegekommission einen Zeitraum von eineinhalb Jahren ab, nämlich die zweite Hälfte des Amtsjahres 2015/2016 (Januar bis Mai 2016)<sup>6</sup> sowie das Amtsjahr 2016/2017 (Juni 2016 bis Mai 2017).

## 1 Einleitung

An ihren zahlreichen Sitzungen befasst sich die Rechtspflegekommission nebst der ordentlichen Geschäftsabwicklung immer wieder mit allgemeinen politischen Fragen, die die Justiz betreffen. Die Gewährleistung einer unabhängigen Justiz trotz politischem und medialem Druck, das Erfordernis von Effizienz auch in der Rechtsprechung unter dem Druck knapper werdender Staatsfinanzen bei gleichzeitiger Gewährleistung von Verfahren nach rechtsstaatlichen Prinzipien, der Widerspruch zwischen Transparenz der Richterpersonen und deren Schutz vor öffentlicher Ausforschung waren solche Themen.

Zunehmend Sorge bereitet der Rechtspflegekommission der Umstand, dass seit der Einführung vereinheitlichter Prozessordnungen für Zivil- und Strafverfahren Anfang 2011 der Gang zum Richter immer mehr erschwert wird. Wer unter dem Existenzminimum lebt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und ist von der Leistung von Vorschüssen und der sofortigen Bezahlung von Gerichtsgebühren befreit. Wer über die finanziellen Ressourcen verfügt, um sich auch riskante Prozesse zu leisten, hat keine Probleme. Der Mittelstand kann es sich dagegen kaum noch leisten, den Zivilrichter anzurufen. Zum Teil unter Hinweis auf finanzpolitische Fragen ist gesamtschweizerisch, aber auch im Kanton St.Gallen damit begonnen worden, die Gerichtskosten zu erhöhen und eine Vorschusspflicht einzuführen, obwohl im Zivilverfahren Art. 98 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; ZPO) die Leistung eines Vorschusses vom Ermessen des Gerichts abhängig macht. In der Praxis wird jedoch die Kann-Version der ZPO durch eine zwingende Vorschusspflicht ersetzt. Ein Schaffhauser Obergericht hatte in der NZZ vom 12. April 2017 in diesem Zusammenhang von einem unzulässigen Ermessensverzicht gesprochen. Unbefriedigend ist auch die Bestimmung, wonach der Gewinner eines Prozesses den Vorschuss nicht mehr vom Staat zurückerhält, sondern ihn bei der Gegenseite einholen muss. Ist der Schuldner zahlungsunfähig oder lebt er im Ausland, zahlt faktisch der Prozessgewinner trotzdem die Prozesskosten. Damit überwälzt der Staat sein Inkassorisiko einfach auf die Parteien. Auch das ist nicht im Interesse einer Justiz, die dem Einzelnen zur Klärung heikler Streitigkeiten zur Verfügung stehen soll. Die Gewährleistung des Zugangs zum Gericht und eine funktionierende Justiz gehören in einem Rechtsstaat zu einander und es darf nicht sein, dass der Bürger durch solche Mechanismen das Vertrauen in die staatlichen Institutionen verliert oder sogar zur Selbsthilfe greift.

---

<sup>6</sup> Über die erste Hälfte des Geschäftsjahrs 2015/2016, die Monate Juni bis Dezember 2015, hatte die Rechtspflegekommission im Bericht 2016 informiert.

## 2 Zuständigkeit

Aufgabe der Rechtspflegekommission ist die Vorberatung folgender Geschäfte:

- Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfälliger Kassationsbeschwerden (Art. 14 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> GeschKR<sup>7</sup>). Die Rechtmässigkeit von Ersatzwahlen während der Amtsdauer prüft grundsätzlich der Präsident der Rechtspflegekommission (Art. 14<sup>bis</sup> Abs. 2 Satz 2 GeschKR);
- Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter (Art. 14 Abs. 1 Bst. a<sup>ter</sup> GeschKR). Aufgabe der Rechtspflegekommission ist es, Qualität und Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten zu beurteilen;
- Petitionen (Art. 14 Abs. 1 Bst. b GeschKR);
- Begnadigungsgesuche (Art. 14 Abs. 1 Bst. c GeschKR);
- Administrativuntersuchungen, Disziplinarfälle sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden (Art. 14 Abs. 1 Bst. d GeschKR);
- Eingaben an den Kantonsrat. Diese kann die Rechtspflegekommission auch in eigener Zuständigkeit erledigen (Art. 127 ff. GeschKR).

Ausserdem hat die Rechtspflegekommission die Aufsicht über die Strafuntersuchungs- und Vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten (Art. 14 Bst. e GeschKR).

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

- (1) Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Haftrichter;
- (2) Anklagekammer und Staatsanwaltschaft (einschliesslich kantonales Untersuchungsgefängnis und Regionalgefängnisse);
- (3) Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs, Konkursamt mit Zweigstellen, Strafanstalt Saxerriet, Anstalt Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe;
- (4) Richterwahlen: Vorberatung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter. In dieser Subkommission haben alle im Kantonsrat vertretenen Fraktionen mit je einem Mitglied Einsitz.

## 3 Allgemeine Tätigkeit

Die Rechtspflegekommission traf sich im Zeitraum Januar 2016 bis Mai 2017 zu acht halbtägigen Kommissionssitzungen und zwei Kurzsitzungen sowie zu zwei ganztägigen Fachexkursionen in die Strafanstalt Lenzburg im Kanton Aargau (Mai 2016) und Realta in Cazis im Kanton Graubünden (Mai 2017). Die Subkommission Richterwahlen kam zu elf weiteren Sitzungen zusammen. Neun davon betrafen die Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte für die Amtsdauer 2017/2023 (vgl. Ziff. 4.1.1). Die drei Subkommissionen für die Prüfungstätigkeit, deren Präsidenten der Subkommission Richterwahlen angehören, hatten im Berichtszeitraum keine Sitzung.

### 3.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates

Am 28. Februar 2016 fanden die Erneuerungswahlen des Kantonsrates für die Amtsdauer 2016/2021 statt. Der Präsident der Rechtspflegekommission prüfte am 27. Mai 2016 im Wahlbüro die Gültigkeit der Wahl. Er hat dabei insbesondere folgende Wahlabläufe kontrolliert:

- die amtliche Veröffentlichung der Ergebnisse der Kantonsratswahlen 2016/2020;
- den Losentscheid Huser/Wüst, der am Montagmorgen nach der Wahl durchgeführt wurde;
- die acht Losentscheide zur Festlegung der Rangfolge für allfällige spätere Ersatzwahlen (vgl. «\*» im ABI), welche noch am Wahlabend durchgeführt wurden;

---

<sup>7</sup> Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979, sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

- die Abläufe zur Bestimmung der Nachfolge der in die Regierung gewählten Kantonsräte Damann und Mächler; insoweit liegen alle Erklärungen vor.

Ausserdem liess er sich drei nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Gemeindewahlprotokolle zeigen.

Der Kommissionspräsident stellte fest, dass die Abläufe korrekt waren, die Kantonsratswahl für die Amtsdauer 2016/2020 nicht angefochten wurde und alle Gewählten die Wahl angenommen haben. Am 6. Juni 2016 nahm die provisorische Rechtspflegekommission das Ergebnis der Wahlprüfung zur Kenntnis und beantragte dem Kantonsrat einstimmig, die Kantonsratswahlen zu validieren.

### 3.2 Verschärftes Sicherheitsdispositiv an Sessionen

Wie schon im letzten Jahr berichtet, muss sich die Rechtspflegekommission zunehmend mit Eingaben und Strafklagen gegen Mitglieder der obersten Gerichte, Regierung und Kantonsräte, bzw. mit Ausstandsbegehren gegen einzelne dieser Behördemitglieder oder die gesamten Gremien befassen. In mehreren Fällen war dabei ein zunehmend aggressiver Ton festzustellen, in einem Fall kam es zu konkreten Drohungen gegenüber verschiedenen Behördemitgliedern. Die Rechtspflegekommission stellte an ihrer ausserordentlichen Sitzung vom 28. November 2016 fest, dass sie immer wieder mit Personen zu tun hat, die zur Gefahr werden können. Nach Beratung durch den Sicherheitsbeauftragten der Staatskanzlei beantragte sie beim Präsidium des Kantonsrates, den Sicherheitsstandard an Sessionen generell wieder hochzufahren. Das verschärfte Sicherheitsdispositiv gilt seit der Februarsession 2017.

### 3.3 Petitionen

Die Rechtspflegekommission hat im Berichtszeitraum sechs Petitionen vorberaten, die 2016 eingereicht wurden. Der Kommissionspräsident hat dem Kantonsrat zu vier Petitionen in der Februar- und Septembersession 2016 mündlich berichtet (vgl. 82.16.02). In den Ausstand trat die Rechtspflegekommission bei einer fünften Petition, die verlangte, die im Februar wiedergewählten Kommissionsmitglieder für immer aus dem Kantonsrat auszuschliessen. Das Präsidium des Kantonsrates übernahm die Vorberatung und beschloss Anfang Mai 2016, auf die Petition nicht einzutreten, weil die Vorwürfe offensichtlich unhaltbar waren. Eine sechste Petition, die sich an die Regierung und den Kantonsrat richtete, wurde vom Sicherheits- und Justizdepartement nach Rücksprache mit der Rechtspflegekommission und dem Staatsarchiv als historisches Auskunftsersuchen behandelt und durch Hinweise für die Eigenrecherche im Staatsarchiv beantwortet.

### 3.4 Administrativuntersuchung und Öffentlichkeitsgesetz

Nach Abschluss der Administrativuntersuchung «über mögliche Amtsgeheimnisverletzungen betreffend neuer Standort der Kantonsschule Wattwil» gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär hatten zwei Kantonsräte und zwei Journalisten gestützt auf das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 18. November 2014 (sGS 140.2; abgekürzt OeffG) Einsicht in den Bericht des Gutachters Prof. Dr. Felix Uhlmann beantragt. Beim Bericht Uhlmann handelt es sich um eine Sitzungsunterlage der Subkommission Richterwahlen, die als Grundlage für den Bericht der Rechtspflegekommission an den Kantonsrat diente und in die weder das Plenum der Rechtspflegekommission noch der Kantonsrat Einsicht genommen hatten. Nach Abschluss der Administrativuntersuchung im Kantonsrat war die Rechtspflegekommission für die Behandlung der Einsichtsgesuche in den Bericht Uhlmann nicht mehr zuständig. Sie übergab den Bericht dem Ratsdienst der Staatskanzlei. Dieser veröffentlichte ihn am 24. März 2016 im Ratsinformationssystem (04.14.01).

Die Rechtspflegekommission nahm die ersten Erfahrungen mit dem neuen OeffG zum Anlass, Fragen der Abgrenzung des Öffentlichkeitsgesetzes und des Kommissionsgeheimnisses mit Vertretern des Präsidiums des Kantonsrates und den weiteren ständigen Kommissionen zu diskutieren.

### **3.5 Eingaben**

Die Rechtspflegekommission behandelte im Berichtszeitraum Eingaben von elf Personen, die sie direkt oder von Justizbehörden zur Entscheidung zugewiesen erhielt. In sechs Fällen handelte es sich um Personen, die praktisch jede Verwaltungsverfügung und jeden Gerichtsentscheid anfochten, gegen die meisten Verfahrensbeteiligten Strafanzeige einreichten und sich schliesslich bei Aussichtslosigkeit auch an die Rechtspflegekommission wandten. Dies führte wie bereits im Vorjahr zu einer Flut von Akten mit zum Teil unverständlichen Anträgen und Begründungen, ehrverletzenden Äusserungen und immer wieder auch Ausstandsbegehren gegen die Mitglieder der Rechtspflegekommission selbst. Die Behandlung der umfangreichen Eingaben führte zu einem erheblichen Mehraufwand für die Geschäftsführung und den Präsidenten bzw. die bei Ausstand zuständigen Vizepräsidenten der Rechtspflegekommission.

## **4 Gerichte**

### **4.1 Gesamterneuerungswahlen kantonale Gerichte 2017/2023**

In der Februarsession 2017 hat der Kantonsrat im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte für die Amtsdauer 2017/2023 insgesamt 112 kantonale Richterinnen und Richter gewählt. In der Aprilsession 2017 hat er ergänzend eine Ersatzwahl in der Verwaltungsrekurskommission durchgeführt (vgl. Ziff. 4.1.1, Abs. 4). Insgesamt wurden 113 Stellen besetzt. Angesichts der Zahl der zu prüfenden neuen Wahlvorschläge waren die Wahlen mit einem enormen Aufwand für die Subkommission Richterwahlen, die Geschäftsführung und die Parlamentsdienste verbunden.

#### **4.1.1 Abläufe**

Die Rechtspflegekommission hatte bereits Mitte März 2016 mit der Vorbereitung der Gesamterneuerungswahlen begonnen. Nach einer vorbereitenden Sitzung der Subkommission Richterwahlen mit den Gerichtspräsidenten der sechs kantonalen Gerichte Mitte Juni 2016 wurden zunächst die kantonalen Gerichte eingeladen, bekannt zu geben, welche Richterinnen und Richter zurücktreten bzw. welche wieder für die neue Amtsdauer kandidieren. Danach legte die Kommission in Absprache mit den Gerichtspräsidenten fest, dass alle Bewerberinnen und Bewerber, auch die Wiederkandidierenden, einen aktuellen standardisierten Lebenslauf, der u.a. Auskunft über die Interessenbindungen gibt, sowie je einen aktuellen Betreibungs- und Strafregisterauszug einzureichen hatten. Auf die Anhörung Wiederkandidierender wurde verzichtet. Anfang Juli 2016 erhielten die Fraktionen Gelegenheit, ihre Wahlvorschläge für die Gesamterneuerung aller sechs Gerichte einzureichen. Gleichzeitig erging eine Einladung an verschiedene Berufsverbände, den Fraktionen Vorschläge für spezifische vom Handelsgericht gesuchte Fachpersonen zu machen. Die Wiederkandidierenden wurden aufgefordert, ihre Bewerbung mit den vorgenannten Unterlagen zu aktualisieren. Alle Kandidaten wurden darauf aufmerksam gemacht, dass Kandidaten angehört würden, die von Fraktionen vorgeschlagen wurden (Art. 14 Abs. 1<sup>ter</sup> GeschKR).

Die Wahlvorbereitung für Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission wurde als Folge der noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsjustizreform zunächst zurückgestellt. Nach der ersten Lesung der Verwaltungsjustizreform in der Septembersession 2016 war absehbar, aus welchen Richterfunktionen sich das Verwaltungsgericht in Zukunft zusammensetzen würde. Ebenso war abschätzbar, dass Schiedsrichter am Versicherungsgericht in Zukunft nicht mehr durch den Kantonsrat, sondern im Einzelfall ad hoc durch die Präsidentin oder den

Präsidenten des Versicherungsgerichts auf Vorschlag der Streitparteien zu wählen sein würden. Daher wurden die Fraktionen eingeladen, nun auch für diese Gerichte ihre Wahlvorschläge einzureichen.

Die Subkommission Richterwahlen führte gemeinsam mit den jeweiligen Gerichtspräsidenten am 24. und 31. Oktober 2016 ganztägig und am 2. November 2016 halbtägig Anhörungen der von den Fraktionen neu vorgeschlagenen Kandidierenden durch, um deren fachliche Eignung für das angestrebte Richteramt zu prüfen. Die Rechtspflegekommission bestätigte die Eignung am 2. November 2016. Am 8. November 2016 erläuterte die Subkommission Richterwahlen die Ergebnisse mit den sechs Gerichtspräsidenten und am 30. November 2016 mit den Fraktionspräsidenten. Die Fraktionen erhielten Gelegenheit, bis Anfang Januar 2017 weitere Kandidaturen für alle Gerichte zu melden. Am 18. und 25. Januar 2017 hörte die Subkommission Richterwahlen die nachgemeldeten Kandidaturen für das Kantonsgericht, das Handelsgericht und das Verwaltungsgericht an. Die Rechtspflegekommission bestätigte am 25. Januar 2017 die Eignung. Nach einer weiteren Aussprache der Fraktionspräsidenten am 25. Januar 2017 erhielten die Fraktionen nochmals Gelegenheit, innert Frist ihre definitiven Wahlvorschläge für die Februarsession zu melden. Bei der Vorbereitung der Wahlen am Verwaltungsgericht, am Versicherungsgericht und an der Verwaltungsrekurskommission durch die Subkommission Richterwahlen und die Gesamtkommission waren Direktbetroffene im Ausstand.

Ein Richter wurde in der Februarsession als hauptamtlicher Richter am Verwaltungsgericht und an der Verwaltungsrekurskommission gewählt. Da er sich für den Sitz am Verwaltungsgericht entschied, wurde eine weitere Bewerbungsrunde bei den Fraktionen gestartet. Am Anhörungstermin vom 22. März 2017 wurden drei Kandidaten auf ihre Eignung überprüft. Die Ersatzwahl für die Verwaltungsrekurskommission wurde in der Aprilsession durchgeführt.

#### **4.1.2 Kandidaturen**

23 Richterinnen und Richter sind, meist altershalber, per Ende der Amtsdauer 2011/2017 zurückgetreten. Zunächst bewarben sich insgesamt 55 Personen. Nicht angehört wurden durch die Berufsverbände vermittelte Bewerbungen als Handelsrichter und eine Bewerbung als Verwaltungsrichter, die direkt bei der Rechtspflegekommission eingingen und trotz Rückfrage bei den Fraktionen von keiner Fraktion zur Anhörung empfohlen wurden (Art. 14 Abs. 1<sup>ter</sup> GeschKR).

Anders als bei der letzten Gesamterneuerungswahl konnten in dieser Amtsdauer alle Kandidierenden einer Fraktion zugeordnet werden. Für die Kandidaturen der Verwaltungsrekurskommission Abteilung V, bei denen sich nur die Hälfte einer Fraktion zuordnen liess, die aber wegen ihrer fachlichen Spezialisierung schwieriger zu rekrutieren sind, reichten alle Fraktionen auf Vorschlag der Rechtspflegekommission einen gemeinsamen Wahlvorschlag ein.

Angehört wurden insgesamt 48 neue Bewerberinnen und Bewerber. Die Subkommission Richterwahlen hatte dabei die Aufgabe, zu beurteilen, ob es zwingende Gründe gegen eine Kandidatur gibt. Nicht zur Eignungsprüfung gehört ein juristisches Kolloquium. Der Kantonsrat ist nicht an die Beurteilung der Rechtspflegekommission gebunden.

Durch regelmässigen Informationsaustausch der Subkommission Richterwahlen mit den Gerichtspräsidenten und den Fraktionspräsidenten konnten dem Kantonsrat in der Februarsession für sechs Gerichte und drei Gerichtspräsidenten genauso viele Wahlvorschläge unterbreitet werden, wie Stellen zu besetzen waren. Lediglich beim Verwaltungsgericht kam es zu Kampfkandidaturen bei den hauptamtlichen und den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.

Die Rechtspflegekommission hat bei der Vorbereitung der Wahlen ein besonderes Augenmerk auf die Altersstruktur der Richterinnen und Richter gelegt. Der Kanton St.Gallen kennt zwar bei den kantonalen Richterinnen und Richtern keine Altersbeschränkung. Bei Personen im AHV-Alter

wird aber auf einen fortbestehenden Praxisbezug geachtet. Von den für die Amtsdauer 2017/2023 gewählten 113 Richterinnen und Richtern werden 15 bei Amtsantritt im Juni 2017 im AHV-Alter sein, 14 Wiederkandidierende und ein neuer Kandidat. Dabei handelt es sich um drei nebenamtliche Richter und zehn Fachrichterinnen und Fachrichter an der Verwaltungsrekurskommission sowie zwei Handelsrichter. Sie alle haben ein besonderes Fachwissen, auf das die betroffenen Gerichte angewiesen sind, und konnten trotz Kandidatensuche nicht ersetzt werden. Der neue Fachrichter an der Verwaltungsrekurskommission wird genau im Zeitpunkt des Amtsantritts pensioniert und möchte sein Fachwissen im Dienste der Allgemeinheit noch einbringen. Wie die Rücktritte auf Ende der Amtsdauer 2011/2017 zeigen, treten Richterinnen und Richter in der Regel mit 65 Jahren zurück. Dies gilt vor allem für die Hauptamtlichen. Da bei den kantonalen Gerichten insgesamt 44 Personen während bzw. auf Ende der Amtsdauer 2017/2023 das AHV-Alter erreichen werden, davon zehn hauptamtliche, sechs neben- bzw. teiltamtliche und 28 Fachrichterinnen und Fachrichter, ist in den nächsten sechs Jahren mit regelmässigen Ersatzwahlen zu rechnen. Die Rechtspflegekommission hat deshalb den Fraktionen empfohlen, frühzeitig mit der Nachfolgeplanung zu beginnen und eine ausgewogene Altersstruktur anzustreben. Angesichts des grossen Interesses von sehr gut ausgebildeten jungen Berufsleuten wird es den Fraktionen möglich sein, geeignete Kandidaturen zu finden.

Bei den Anhörungen waren folgende Trends erkennbar:

- **Vorbereitung aufs Richteramt:** Immer mehr junge Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber verzichten auf ein Anwaltpatent und absolvieren stattdessen die Richterakademie in Luzern. Die Rechtspflegekommission steht den reinen Richterkarrieren skeptisch gegenüber. Das St.Gallische System ist von einer Durchlässigkeit der Richterlaufbahn gekennzeichnet.
- **Berufsrichtertum:** Berufsleute (juristisch ausgebildete, aber auch andere) übernehmen an verschiedenen Gerichten und Stellen Funktionen (z.B. Wahl zur hauptamtlichen Richterin am Kreisgericht, nebenamtlichen Richterin am Verwaltungsgericht und Richterin am eidgenössischen Schiedsgericht; z.B. Wahl zum Leiter Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse und Bewerbung als Handelsrichter; z.B. Wahl zum Handelsrichter und Mitglied Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse; z.B. Wahl zur Fachrichterin Verwaltungsrekurskommission und Ombudsfrau der Stadt St.Gallen). Aus Sicht der Rechtspflegekommission ist der zunehmende Trend zum Berufsrichtertum nicht erwünscht. Ein Berufsrichtertum ist der Schweiz und unserem Kanton fremd. Es verhindert den für die Justiz wichtigen Praxisbezug und die Durchlässigkeit aus der Privatwirtschaft.

#### 4.1.3 Wahlvorschläge

Im Kanton St.Gallen werden die Wahlvorschläge für die Wahlen an die kantonalen Gerichte von den Fraktionen (Art. 14 Abs. 1 Bst. a<sup>ter</sup> GeschKR) gemacht. Eine öffentliche Ausschreibung von Richterstellen erfolgt nicht.

Bei der Verteilung der Richterstellen wird jeweils grundsätzlich auf den Parteienproporz im Kantonsrat nach den Gesamterneuerungswahlen abgestellt. Die Fraktionen haben die Richterstellen in einer ersten Runde parteiintern frei zur Bewerbung ausgeschrieben.

#### 4.1.4 Wahlen

Die Gesamterneuerungswahlen der 113 kantonalen Richterinnen und Richter wurden wiederum als Listenwahlen je Gericht durchgeführt. Im dritten Wahlgang für das Verwaltungsgericht wurden die Listen für die Wahl der hauptamtlichen bzw. nebenamtlichen Richterinnen und Richter getrennt.

#### 4.1.5 Auswertung und Handlungsbedarf

Gesamthaft hat sich das geltende System für die Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte bewährt. Die öffentliche bzw. politische Diskussion um einen Wahlvorschlag ist kein Grund, davon abzuweichen.

Die Rechtspflegekommission wird die Vorbereitung und Abläufe der Gesamterneuerungswahlen zusammen mit den Präsidenten der sechs kantonalen Gerichte auswerten und allfälligen Anpassungsbedarf prüfen. Punktuelle Anpassungen am Wahlprocedere bleiben vorbehalten.

## 4.2 Amtsberichte der Gerichte über das Jahr 2016

Die Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2016 wurden in der Kommissionssitzung vom März 2017 behandelt und zur Kenntnis genommen.

## 4.3 Amtsberichte der Gerichte ab dem Jahr 2017

Die Rechtspflegekommission hatte bei den Präsidenten der sechs kantonalen Gerichte Anfang November 2016 an einer Aussprache angeregt, die Berichte ab 2017 einheitlich abzufassen. Gleichzeitig hatte sie mitgeteilt, welche Informationen sie in Zukunft in den Amtsberichten der Gerichte erwartet. Die Gerichte haben das anschliessend intern diskutiert und eigene Vorschläge gesammelt. Die Kommission hat beides in ihrer Märzsession 2017 mit den Präsidenten von Kantonsgericht und Verwaltungsgericht diskutiert und die Vorgaben ab 2017 festgelegt.

# 5 Prüfungstätigkeit

## 5.1 Auftrag

Dem Kantonsrat obliegt die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte (Art. 65 Bst. k KV<sup>8</sup> und Art. 45 GerG).

Die Rechtspflegekommission ist eine ständige Kommission des Kantonsrates. Als solche wirkt sie nach Art. 1 Abs. 2 GeschKR «bei der Vorbereitung» der Kantonsratsgeschäfte mit. Sie besteht aus 15 Mitgliedern und erfüllt ihre Aufgaben grundsätzlich das ganze Jahr über. Die ordentliche Prüfungstätigkeit fand bisher schwergewichtig zum Jahresende statt. Die Rechtspflegekommission erstattet dem Kantonsrat jeweils auf die Junisession, bei Ende der Amtsdauer auf die Aufräumsession im April, schriftlich Bericht.

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e GeschKR). Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt sie fest, ob die Amtsführung von Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur in der Regel vor Ort, fasst Inhalt und Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit in einem Bericht zusammen und spricht darin bei Bedarf Erwartungen oder Empfehlungen aus. Grundlage der Prüfungstätigkeit bilden sowohl die jährlichen Amtsberichte der kantonalen Gerichte und der Regierung als auch – und vor allem – eigene Wahrnehmungen der Kommissionsmitglieder. So greift die Rechtspflegekommission vermehrt Angelegenheiten auf, auf die sie bei ihrer übrigen Tätigkeit aufmerksam gemacht wurde oder die ihr von Dritten zugetragen werden, und führt gezielte Nachkontrollen durch.

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

---

<sup>8</sup> Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1.

## 5.2 Organisation

Einheit	Mitglieder	Aufgabe/Prüfung
Subkommission 1	<ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Schöbi-Altstätten</b></li><li>– Bürki-Gossau</li><li>– Dobler-Oberuzwil</li><li>– Eggenberger-Rüthi</li><li>– Spoerlé-Ebnat-Kappel</li></ul>	Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Haftrichter
Subkommission 2	<ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Maurer-Altstätten</b></li><li>– Bühler-Bad Ragaz</li><li>– Egger-Oberuzwil</li><li>– Gerig-Wildhaus-Alt St.Johann</li><li>– Haag-Jonschwil</li></ul>	Anklagekammer und Staatsanwaltschaft (einschliesslich kantonales Untersuchungsgefängnis und Regionalgefängnisse)
Subkommission 3	<ul style="list-style-type: none"><li>– <b>Güntzel-St.Gallen</b></li><li>– Broger-Altstätten</li><li>– Kündig-Schlumpf-Rapperswil-Jona</li><li>– Widmer-Wil</li></ul>	Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs, Konkursamt mit Zweigstellen, Strafanstalt Saxerriet, Anstalt Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe

## 5.3 Amtsjahr 2016/2017

Der übergeordnete Prüfungspunkt im Jahr 2016/2017 lautete «Laien (Nichtjuristen) in der Justiz». Mit dem Begriff «Laien» sind alle Personen gemeint, die Funktionen wahrnehmen, welche nicht zwingend mit Juristinnen oder Juristen besetzt sein müssen.

Der Kantonsrat St.Gallen hat in verschiedenen Gesetzesrevisionen bei den Gerichten ausdrücklich am System Laienrichter festgehalten. Im Gegensatz zur kürzlich erfolgten Diskussion und Volksabstimmung im Kanton Zürich, wo Laien auch als Einzelrichter eingesetzt wurden, sprechen Laien am Gericht im Kanton St.Gallen nur im Gremium – gemeinsam mit Juristinnen und Juristen – Recht. Auch die Rechtspflegekommission hält es im Grundsatz für ein gutes System, das sich gesamthaft bewährt hat. Die ordentlichen Visitationen bei den Kreisgerichten und der Staatsanwaltschaft haben in den letzten Jahren gezeigt, dass Laien unterschiedlich eingesetzt werden.

Der Kanton St.Gallen kennt aber auch ausdrücklich «Fachrichter», welche – in der Regel – keine Juristen, aber in verschiedenen Fachgebieten spezialisiert sind, was vom Gesetzgeber ausdrücklich gewünscht und verlangt wird. Zu erwähnen sind insbesondere das Handelsgericht und die Verwaltungsrekurskommission. Auch die Fachrichterinnen und Fachrichter entscheiden immer zusammen mit Juristinnen und Juristen.

«Laien in der Justiz» sind beispielsweise aber auch in den Schlichtungsstellen oder bei der Staatsanwaltschaft tätig, dort teilweise mit Entscheidungsbefugnis.

### 5.3.1 Prüfungspunkt

Wegen der zeitlichen Beanspruchung der Subkommissionspräsidenten durch die Vorbereitung der Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte verzichtete die Rechtspflegekommission im laufenden Geschäftsjahr auf Visitationen bei einzelnen Stellen. Stattdessen wurde über alle Justizbehörden (bei insgesamt 46 Adressatinnen und Adressaten) eine elektronische Umfrage zum gleichen Thema durchgeführt. Geprüft wurde der Einsatz von Laienrichterinnen und Laienrichtern an kantonalen Gerichten (Handelsgericht, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht, Verwaltungsrekurskommission), in allen Kreisgerichten, in den Vermittlungsämtern, in den

Schlichtungsstellen (für Miet- und Pachtverhältnisse, für Arbeitsverhältnisse, für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz und in öffentlich-rechtlichen Personalsachen des Kantons St.Gallen) sowie die Mitarbeitenden mit staatsanwaltlichen Befugnissen in den Untersuchungsämtern und bei der Jugendanwaltschaft.

Die Umfrage umfasste fünf Fragenkomplexe:

- Anzahl der Laien (Dienststelle, Anzahl, Motivation, Rekrutierung, Amtsdauer),
- Einsatz der Laien (Verfahren und Fälle, Funktion, Häufigkeit, Nutzen),
- Aufwand für Laien (Zeitaufwand, Entschädigung, Kosten-Nutzen-Verhältnis),
- Ausbildung der Laien (Anforderungsprofil, Einführung, Fortbildung, Fachlicher Austausch, Erfahrungsaustausch, Einbettung ins Team, Bewertung Einzelpersonen),
- Wünsche (Bewertung Gesamtnutzen, Anpassungsbedarf Gesetze).

Der elektronische Fragebogen wurde mit dem Tool Findmind.ch erstellt, war anwenderfreundlich gestaltet und erleichterte der Rechtspflegekommission die Darstellung, Zusammenfassung und Auswertung der Antworten. Zum Teil waren mehrere Antworten möglich, oft konnten die Antworten kommentiert werden. Ausgefüllt wurde der Fragebogen jeweils von den Präsidentinnen bzw. Präsidenten der angeschriebenen Stellen. Die beschäftigten Laien sollten im Hintergrund in geeigneter Form einbezogen werden. Über den Inhalt der Prüfungstätigkeit informiert waren auch das Sicherheits- und Justizdepartement sowie die Präsidenten des Kantonsgerichts und der Anklagekammer.

### **5.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit**

Die Einladung samt Link zur elektronischen Umfrage wurde am 7. November 2016 per Mail verschickt. Die befragten Stellen erhielten eine Beantwortungsfrist bis zum 30. November 2016. Anfang Dezember wurden diejenigen, die nicht teilgenommen hatten, mit einer kurzen Nachfrist an die Umfrage erinnert. Der Rücklauf betrug 85 Prozent.

Im Dezember 2016 erfolgte zunächst eine elektronische Gesamtauswertung der Umfrage mit Grafiken, Balkendiagrammen und Prozentzahlen. Die Mitglieder der Rechtspflegekommission erhielten, sortiert nach Subkommissionen, Ausdrucke der Einzelantworten. Aus der elektronischen Gesamtauswertung und der Auswertung der Einzelkommentare entstand der Teilbericht zur Prüfungstätigkeit. Die Gesamtkommission hat sich in drei Schritten damit befasst.

### **5.3.3 Würdigung und Bewertung**

Zusammengefasst ist festzustellen, dass sich der Einsatz von «Laien» in der St.Gallischen Justiz bewährt hat und daran festzuhalten ist. Die grosse Mehrheit der befragten Stellen sieht ebenfalls einen Nutzen im Einsatz von Laien. Gut 63 Prozent halten ihn für unverzichtbar, knapp 25 Prozent für unterstützend. Laien haben einen Praxisbezug. Sie bringen ein wertvolles Fachwissen mit und entwickeln es bei langjähriger Anstellung weiter. Sie entlasten die Juristinnen und Juristen und sind trotz ihrer hohen Qualifizierung kostengünstiger. Sie sind daran interessiert, sich regelmässig weiterzubilden und ihre Erfahrungen mit anderen Laien auszutauschen. Das sollte für alle Laien vermehrt gefördert und institutionalisiert werden.

Sinnvoll erscheint der Trend zum Einsatz von juristisch geschulten Personen wenigstens in den Leitungen der Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen.

Nicht erwünscht ist aus Sicht der Rechtspflegekommission hingegen der zunehmende Trend zum reinen Berufsrichtertum, der sowohl bei der Prüfungstätigkeit als auch bei den Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte zu beobachten war.

### **5.3.4 Empfehlungen und Anträge**

Die Rechtspflegekommission empfiehlt den Gerichten:

- zu prüfen, ob es regelmässige kantonale, regionale oder stellenbezogene Fortbildungen für Laien mit gleicher Aufgabe zum Verfahren gibt und sie dort, wo sie fehlen (z.B. an den Schlichtungsstellen für Arbeitsverhältnisse), anzuregen oder zu organisieren;
- den kantonalen, regionalen oder stellenbezogenen Erfahrungsaustausch der Laien mit gleicher Aufgabe bedarfsgerecht anzuregen oder zu organisieren;
- mit Blick auf das Informationsinteresse der Öffentlichkeit, einheitliche Kriterien für die Veröffentlichung der Personendaten der Laienrichterinnen und -richter im Internet der Gerichte festzulegen (z.B. Geburtsjahr, Ausbildung, berufliche Tätigkeit);
- die Stellenleitenden der Schlichtungsstellen im Internet der kantonalen Verwaltung mit einheitlichen Funktionsbezeichnungen zu erfassen.

## **6 Antrag**

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht 2017 der Rechtspflegekommission einzutreten.

Für die Rechtspflegekommission,

Walter Locher  
Präsident