

Berichterstattung 2024 der Rechtspflegekommission

Bericht der Rechtspflegekommission vom 3. April 2024

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Zuständigkeit	3
2.1 Auftrag	3
2.2 Organisation	4
3 Allgemeine Tätigkeit	5
3.1 Rechtspflegekommission	5
3.2 Kantonsrat	5
3.3 Petitionen	5
3.4 Eingaben	5
4 Gerichte	6
4.1 Ersatzwahlen in die kantonalen Gerichte	6
4.2 Geschäftsberichte der Gerichte	6
4.3 Weiterverfolgte Themen aus früherer Prüfungstätigkeit	7
4.3.1 Fallpunktesystem des Kantonsgerichtes für die Kreisgerichte	7
4.3.2 Öffentliche Ausschreibung der Richterämter	7
4.3.3 Wohnsitzpflicht der Kreisrichterinnen und Kreisrichter	8
5 Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2023/2024	9
5.1 Ablauf der Prüfungstätigkeit	9
5.2 Prüfungspunkte	9
5.2.1 Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft des Kantons St.Gallen 2023	9
5.2.2 Kantonsgericht	9
5.2.3 Strafanstalt Saxerriet	10
5.2.4 Verwaltungsrekurskommission	12
5.2.5 Schwerpunktthema: Wahrung der Kinderrechte	13
5.2.6 Ressourcensituation Staatsanwaltschaft	16
5.2.7 Entwicklung Best Practice der Staatsanwaltschaft	18
5.2.8 Neuerungen im Konkursrecht	20
6 Empfehlungen	21
7 Antrag	22

Mitgliederverzeichnis

Stand: 3. April 2024

Mitglieder

Martin Stöckling-Rapperswil-Jona, *Präsident*¹

Helen Alder Frey-Gossau

Alexander Bartl-Widnau

Margot Benz-St.Gallen

René Bühler-Schmerikon

Thomas Eugster-Altstätten

Mirco Gerig-Mosnang

Adrian Gmür-Bütschwil-Ganterschwil

Christian Vogel-Bütschwil-Ganterschwil

Ivan Louis-Nessler, *Vizepräsident*²

Heidi Romer-Jud-Benken

Michael Schöbi-Altstätten

Katrin Schulthess-Grabs

Jigme Shitsetsang-Wil

Bettina Surber-St.Gallen

Ausgeschiedene Mitglieder

Karl Güntzel-St.Gallen³

Geschäftsführung

Sandra Brühwiler-Stefanovic, *Geschäftsführerin*

Simona Risi, *Stv. Geschäftsführerin*

¹ Präsident seit Juni 2020.

² Vizepräsident seit Juni 2018.

³ Ausgeschieden im November 2023.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Rechtspflegekommission erstattet Ihnen mit dieser Vorlage Bericht über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2023/2024.

1 Einleitung

Das Amtsjahr 2023/2024 der Rechtspflegekommission war geprägt von der Nachbetrachtung der Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte für die Amtsdauer 2023/2029. Die Prüfungstätigkeit befasste sich mit dem Schwerpunkt «Wahrung der Kinderrechte». Die Rechtspflegekommission verfolgte schliesslich weiterhin das Ziel, die Justiz im Kanton zu unterstützen, aber dennoch von aussen ein wachsames Auge auf diese zu haben.

2 Zuständigkeit

2.1 Auftrag

Die Zuständigkeiten der Rechtspflegekommission sind im Geschäftsreglement des Kantonsrates⁴ geregelt. Die Rechtspflegekommission berät folgende Angelegenheiten vor:

- die Gültigkeit der Wahl der Mitglieder des Kantonsrates⁵ (bzw. der Ersatzwahlen⁶);
- die Wahlvorschläge der Fraktionen für die kantonalen Gerichte.⁷ Die Rechtspflegekommission und ihre Subkommission Richterwahlen, in der alle Fraktionen des Kantonsrates mit je einem Mitglied Einsitz haben, sind für die Vorbereitung der alle sechs Jahre im Kantonsrat stattfindenden Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte sowie der zwischenzeitlich notwendigen Ersatzwahlen zuständig. Aufgabe der Rechtspflegekommission ist es, die fachliche Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten zu beurteilen;
- Berichte und Anträge aus Administrativuntersuchungen, Disziplinarfällen sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden.⁸
- Werden dem Kantonsrat Geschäfte unterbreitet, die einen engen Bezug zur Tätigkeit der Rechtspflegekommission haben, kann sie als vorberatende Kommission für dieses Geschäft bestellt werden⁹;
- an den Kantonsrat gerichtete Petitionen, mit Ausnahme allfälliger Petitionen des Jugendparlamentes, die vom Präsidium des Kantonsrates behandelt werden.¹⁰

Die Rechtspflegekommission behandelt an den Kantonsrat gerichtete Eingaben, soweit sie diese nicht einer anderen ständigen Kommission überweist.¹¹ Ausserdem nimmt die Rechtspflegekommission für den Kantonsrat die Aufsicht über die Justizbehörden des Kantons St.Gallen wahr. Sie prüft aufgrund von Berichten und durch eigene Kontrollen die Amtsführung der Strafuntersuchungs- und Vollzugsbehörden, des Konkursamtes sowie der Gerichte und der ihnen nachgeordneten Behörden.¹² In diesem Zusammenhang berät sie die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte vor.¹³

⁴ sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

⁵ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. a GeschKR.

⁶ Dafür ist nach Art. 14^{bis} Abs. 2 GeschKR normalerweise die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident allein zuständig.

⁷ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. c GeschKR.

⁸ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. d GeschKR.

⁹ Art. 21 GeschKR.

¹⁰ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. e und Art. 7 Abs. 5 GeschKR.

¹¹ Art. 14 Abs. 1^{ter} GeschKR.

¹² Art. 14 Abs. 1 GeschKR.

¹³ Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. b GeschKR.

2.2 Organisation

Die Rechtspflegekommission hat vier ständige Subkommissionen gebildet.

Subkommission Richterwahlen

In der Subkommission Richterwahlen sind alle Fraktionen des Kantonsrates mit je einem Mitglied vertreten. Die Subkommission Richterwahlen erfüllt zweierlei Aufgaben:

Aufgabe	Mitglieder	Zuständigkeit
Lenkungsausschuss	<i>Stöckling-Rapperswil-Jona</i> Benz-St.Gallen Gmür-Bütschwil-Ganterschwil Louis-Nesslau Surber-St.Gallen	Als geschäftsführender Ausschuss der Rechtspflegekommission (Lenkungsausschuss) plant die Subkommission Richterwahlen die Prüfungstätigkeit der Rechtspflegekommission und tauscht sich regelmässig mit dem Sicherheits- und Justizdepartement, den kantonalen Gerichten sowie bei Bedarf mit anderen ständigen Kommissionen aus.
Richterwahlen	<i>Stöckling-Rapperswil-Jona</i> Benz-St.Gallen Gmür-Bütschwil-Ganterschwil Louis-Nesslau Surber-St.Gallen	Vorbereitung der Wahlen von Mitgliedern der kantonalen Gerichte

Prüfungskommissionen

Die Subkommissionen 1, 2 und 3 sind je in ihrem Bereich für die eigentliche Prüfungstätigkeit zuständig. Sie führen Visitationen vor Ort durch und berichten der Rechtspflegekommission mit Teilberichten darüber. Gleichzeitig würdigen und bewerten sie die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit und bereiten Empfehlungen vor. Präsidium und Mitglieder werden auf Amtsdauer bestellt. Bei der Besetzung werden möglichst alle Fraktionen berücksichtigt. Weil der Kommissionspräsident nicht in den Subkommissionen Einsitz nimmt, bestehen sie aus vier bis fünf Personen.

Organ	Mitglieder	Zuständigkeit
Subkommission 1	<i>Surber-St.Gallen</i> Alder Frey-Gossau Bühler-Schmerikon Gerig-Mosnang Schöbi-Altstätten	Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Zwangsmassnahmengerichte
Subkommission 2	<i>Gmür-Bütschwil-Ganterschwil</i> Bartl-Widnau Benz-St.Gallen Eugster-Altstätten Vogel-Bütschwil-Ganterschwil	Anlagekammer, Staatsanwaltschaft, kantonale Untersuchungsgefängnisse und Regionalgefängnis Altstätten, Strafanstalt Saxerriet, Massnahmenzentrum Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe
Subkommission 3	<i>Louis-Nesslau</i> Romer-Jud-Benken Schulthess-Grabs Shitsetsang-Wil	Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde über Schuldbetreibung und Konkurs sowie über das Handelsregister, Konkursamt mit Zweigstellen

3 Allgemeine Tätigkeit

3.1 Rechtspflegekommission

Die Rechtspflegekommission richtet ihren Terminplan wegen der regelmässigen Vorberatung von Kantonsratsgeschäften jeweils auf die Sessionen des Kantonsrates aus.

Das Plenum der Rechtspflegekommission traf sich im Berichtsjahr zu fünf Arbeitssitzungen im Regierungsgebäude. Die Landsitzung fand im April 2024 im Massnahmenzentrum Bitzi mit anschliessender Besichtigung statt. Die Exkursion findet im Mai 2024 als Austausch mit dem Landgericht Konstanz statt und soll einen Einblick in die Justizarbeit über die Landesgrenzen hinaus ermöglichen. Vorgesehene Schwerpunkte sind die Digitalisierung der Justiz sowie die Richterwahlen.

Die Subkommission Richterwahlen kam im Berichtsjahr zwecks Ersatzwahlen in kantonale Gerichte zu einer Sitzung zusammen. Zudem traf sie sich an zwei weiteren Sitzungen, um Erkenntnisse aus der Nachbetrachtung der Gesamterneuerungswahlen in der Novembersession 2022 zuhanden der Kommission vorzubereiten (vgl. Abschnitte 4.3.2 bis 4.3.3).

Die drei für die Prüfungstätigkeit zuständigen Subkommissionen führten je eine Visitation mit Sitzung vor Ort durch. Im Fokus stand das Schwerpunktthema der Wahrung der Kinderrechte. Zum Thema referierten Vertreterinnen der Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz im Plenum (vgl. Abschnitt 5.2.5.d).

3.2 Kantonsrat

Im Berichtsjahr gab es im Kantonsrat insgesamt zehn Rücktritte und damit auch zehn Validierungen. Der Präsident der Rechtspflegekommission prüfte jeweils die Rechtmässigkeit der Ersatzwahlen und erstattete im Kantonsrat Bericht (Geschäftsnummern 01.23.03 und 01.24.03).

3.3 Petitionen

Die Rechtspflegekommission behandelte im Berichtszeitraum eine Petition zur Begrenzung der Geschwindigkeit für fossil betriebene Motorsportboote auf dem Bodensee. Mangels Zuständigkeit verwies sie den Petitionär an die Bundeskanzlei.

3.4 Eingaben

Die Rechtspflegekommission behandelte im Berichtszeitraum in eigener Zuständigkeit 46 Eingaben, die sie direkt oder über die Staatsanwaltschaft bzw. Anklagekammer erhielt.

Wie bereits in den Berichten der letzten Jahre ausgeführt, wenden sich häufig Personen an die Rechtspflegekommission, die bereits in Rechtskraft erwachsene Verfügungen und Gerichtsentscheide bemängeln, gegen Verfahrensbeteiligte eine Strafanzeige einreichen und, wenn sie auf dem Rechtsmittelweg nicht weiterkommen, ihren Fall der Rechtspflegekommission vorlegen, obwohl diese wegen der Gewaltenteilung für die Abänderung gerichtlicher Entscheide nicht zuständig ist. Die Rechtspflegekommission stellt nach dem starken Anstieg an Eingaben in den letzten Jahren wieder einen leichten Rückgang der Anzahl der Eingaben fest. Was jedoch den Umfang anbelangt, ist ein Trend zu immer ausführlicheren und weitschweifigeren Eingaben festzustellen.

4 Gerichte

4.1 Ersatzwahlen in die kantonalen Gerichte

An den kantonalen Gerichten gab es im Berichtszeitraum mit dem Beginn der neuen Amtsdauer 2023/2029 nach den Gesamterneuerungswahlen lediglich vereinzelte Vakanzen. In der Sommersession 2023 wurden je ein nebenamtliches Mitglied ins Kantonsgericht (15.23.02) sowie in die Verwaltungsrekurskommission (15.23.06) gewählt. In die Verwaltungsrekurskommission werden eine Fachrichterin oder ein Fachrichter sowie ein nebenamtliches Mitglied voraussichtlich in der Sommersession 2024 (15.24.06) gewählt werden. Die Subkommission Richterwahlen überprüfte im Berichtsjahr an einer Sitzung insgesamt sechs Kandidierende auf ihre Eignung.

Die Subkommission Richterwahlen stellte im Berichtsjahr nach dem Rücktritt eines ärztlichen Fachrichters der Verwaltungskommission fest, dass gewisse Fachrichterprofile schwierig zu besetzen sind. Auch nach zweimaliger Einladung zur Meldung von Kandidaturen an die Fraktionen gingen keine Bewerbungen von fachlich geeigneten Kandidierenden ein. Die Subkommission Richterwahlen steht mit der Präsidentin der Verwaltungsrekurskommission im Austausch und hält weiterhin Ausschau nach geeigneten Fachpersonen.

4.2 Geschäftsberichte der Gerichte

Die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2023 wurden in der Kommissionsitzung vom April 2024 behandelt und zur Kenntnis genommen.

Die Rechtspflegekommission setzte sich insbesondere mit dem Stand der Pendenzen der kantonalen Gerichte auseinander. Das Kantonsgericht verzeichnete mit 2'124 Neueingängen im Vergleich zum Mittelwert der Eingänge der letzten Jahre und v.a. auch im Vergleich zum Jahr 2022 eine weitere Zunahme der eingegangenen Fälle. Die Erledigungen konnten auf einen neuen Höchstwert von 2'080 Fällen gesteigert werden, dennoch sind die Pendenzen weiter angewachsen. Die sieben Kreisgerichte konnten im Jahr 2023 ebenfalls mehr Fälle erledigen als im Vorjahr, während gleichzeitig aufgrund der hohen Geschäftslast die Pendenzen anstiegen. Der Anstieg ist insbesondere auf eine Zunahme der Fälle im Strafrecht und im Familienrecht zurückzuführen. Das Kantonsgericht ergriff im Jahr 2023 verschiedene Massnahmen zur Steigerung der Effizienz. Die Bearbeitung der steigenden und zunehmend komplexeren Fälle nimmt dennoch immer mehr Zeit in Anspruch. Verschärfend kommt hinzu, dass die Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO) die zweitinstanzlichen Gerichte seit dem 1. Januar 2024 verpflichtet, Fälle innerhalb von zwölf Monaten zu erledigen. Diese Frist kann angesichts des hohen Pendenzenstands nicht eingehalten werden, was eine Verletzung des Beschleunigungsgebots bedeutet. Dies wiederum kann zu Strafreduktionen und in extremen Fällen sogar zu einer Einstellung des Verfahrens führen.

Das Verwaltungsgericht verzeichnete leicht steigende Falleingänge, welche jedoch angesichts der tiefen Pendenzenlast gut zu bewältigen waren. Zudem hatten die Gerichtsschreibenden teilweise Kapazität, um am Kantonsgericht und am Versicherungsgericht auszuhelfen. Auch die hauptamtliche Richterin und der hauptamtliche Richter wurden punktuell am Kantonsgericht als Ersatzrichterin bzw. Ersatzrichter eingesetzt. Die hohe Pendenzenlast der Verwaltungsrekurskommission aus dem Vorjahr konnte im Jahr 2023 verringert werden. Derzeit können trotz weiterhin hoher Geschäftslast zwei Drittel der Fälle innert sechs Monaten erledigt werden.

Die Falleingänge des Versicherungsgerichtes sind ebenfalls gestiegen, dennoch konnten wiederum Pendenzen abgebaut und die mittlere Verfahrensdauer weiter von zehn auf neun Monate verkürzt werden.

Die Rechtspflegekommission ist erfreut über die positive Entwicklung der Erledigungszahlen beim Verwaltungsgericht, beim Versicherungsgericht und bei der Verwaltungsrekurskommission. Die im Bericht 2023 der Rechtspflegekommission (Geschäftsnummer 82.23.02) erwartete entlastende Wirkung der vom Kantonsrat genehmigten Stellenbegehren auf den Pendenzenstand des Kantonsgerichtes erfüllte sich nur bedingt. Die Auswirkungen der neu eingeführten Begründungsfrist für Straffälle betrachtet die RPK mit Sorge. Eine weitere Aufstockung des Personals wird inskünftig zu prüfen sein.

4.3 Weiterverfolgte Themen aus früherer Prüfungstätigkeit

Im Bericht 2023 über die letztjährige Prüfungstätigkeit kündigte die Rechtspflegekommission an, sich das Fallpunktesystem des Kantonsgerichtes für die Kreisgerichte durch den Generalsekretär der Konferenz der Gerichte erläutern zu lassen. Im Nachgang zu den Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte für die Amtsdauer 2023/2029 setzte sich die Subkommission Richterwahlen sodann vertieft mit verschiedenen Themen auseinander, welche im Plenum diskutiert und vertieft wurden.

4.3.1 Fallpunktesystem des Kantonsgerichtes für die Kreisgerichte

Der Generalsekretär der Konferenz der Gerichte berichtete dem Plenum, wie mittels des Fallpunktesystems das Ziel der gerechten und gezielten Verteilung der Ressourcen erreicht werden kann. So wurden basierend auf Zeiterhebungen betreffend die Bearbeitung der einzelnen Fälle für jede Fallkategorie sog. Fallpunkte festgelegt, was es erlaubt, den Aufwand einzelner Verfahren miteinander zu vergleichen. Zur Beurteilung der Geschäftslast der Kreisgerichte wertet das Kantonsgericht die Fallstatistik jedes Kreisgerichts aus, verknüpft diese mit der Punkte-Liste und erhebt und gewichtet die juristischen Personalressourcen (Richterinnen und Richter, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, Auditorinnen und Auditoren) je Kreisgericht. Sodann setzt es die Werte für die Geschäftslast und für die personellen Ressourcen bei allen Kreisgerichten in ein Verhältnis, womit im Quervergleich die Belastung sämtlicher Kreisgerichte erkennbar wird. Sofern ein Kreisgericht längerfristig unter oder über einer gewissen Belastungsbandbreite liegt, können Massnahmen getroffen werden, um die Belastung auszugleichen. Insbesondere kommt ein bewährtes Springersystem aus vier Richterinnen und Richtern mit insgesamt 175 Stellenprozenten zum Einsatz, welche das Kantonsgericht kurzfristig zur Aushilfe einteilt. Zeigen sich relevante nachhaltige Unterschiede bei der Belastung, wird gemeinsam mit den betroffenen Kreisgerichten geprüft, ob ein Gericht Ressourcen an ein anderes abgeben kann. Die Ausgleichsmassnahmen stossen bei jenen Gerichten an ihre Grenzen, an denen bereits überwiegend hohe Pensen bestehen, welche nicht weiter aufgestockt werden können. In diesem Zusammenhang kann sich die Frage nach einer zusätzlichen Richterstelle stellen, um die Arbeitslast bewältigen zu können.¹⁴

4.3.2 Öffentliche Ausschreibung der Richterämter

Bis anhin wurden bei einer Vakanz für ein kantonales Richteramt in erster Linie die Fraktionen eingeladen, Kandidaturen zu melden. Gemäss Art. 137 i.V.m. Art. 14 Abs. 1^{bis} Bst. c GeschKR kommt ausschliesslich ihnen die Kompetenz zu, dem Kantonsrat Wahlvorschläge zu unterbreiten. Gelegentlich wurden bei vakanten Fachrichterstellen die entsprechenden Berufs- und Fachverbände angeschrieben, um entsprechende Fachpersonen zu erreichen. Die Interessentinnen und Interessenten wurden ebenfalls gebeten, sich an die Fraktionen des Kantonsrates zu wenden. Im Rahmen der Nachbetrachtung der Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte thematisierte die Rechtspflegekommission die Erweiterung der Rekrutierungsbasis

¹⁴ Dies bedingt neben der Zustimmung des Kantonsrates auch einer Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter (sGS 941.10).

und die Stärkung der demokratischen Legitimation durch mehr Transparenz im Auswahlprozess. Dies kann insbesondere durch die Publikation der verlangten Anforderungen und die Ausschreibung der vakanten Stellen gewährleistet werden.

Da die Ausschreibung der Richterstellen in anderen Kantonen bereits gängige Praxis und im Kanton St.Gallen auch von den Kreisgerichten seit geraumer Zeit üblich ist, beschloss die Rechtspflegekommission, in Zukunft haupt- und nebenamtliche Vakanzan der kantonalen Gerichte öffentlich auszuschreiben. Die Rechtspflegekommission holte vorgängig im Präsidium des Kantonsrates das Meinungsbild der Fraktionen ein, welche die Vergrößerung des Kandidatenpools mittels öffentlicher Ausschreibung begrüßten. Der definitiven Einführung der öffentlichen Ausschreibung geht aber eine Pilotphase voraus, um erste Erfahrungen sammeln und Schlüsse daraus ziehen zu können. Die Publikation erfolgt auf dem Stellenportal des Kantons, und zusätzlich sollen der St.Galler Anwaltsverband sowie der St.Galler Juristenverein jeweils auf aktuelle Vakanzan aufmerksam gemacht werden.

Im Zentrum steht eine Erweiterung der Rekrutierungsbasis, um die am besten qualifizierten Kandidaturen für ein Richteramt zu finden. Der Wahlprozess bleibt weiterhin an die Fraktionen gebunden, und diese stehen auch in der Pflicht, eine Vorselektion ihrer Kandidaturen zu treffen. Darüber hinaus übernehmen die Fraktionen auch nach einer Wahl eine gewisse Verantwortung für ihre Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber. Eine Vorprüfung auf die Eignung der eingereichten Kandidaturen erfolgt zudem weiterhin über die Subkommission Richterwahlen der Rechtspflegekommission. Die Rechtspflegekommission verzichtet vorerst darauf, in der öffentlichen Ausschreibung einen Hinweis auf den Parteienproporz anzubringen, da dies Sache der Fraktionen ist. Sie schliesst aber nicht aus, das Format der Ausschreibung basierend auf den noch zu machenden Erfahrungen weiter anzupassen. Die Rückmeldungen zur ersten öffentlichen Ausschreibung fielen positiv aus und bei den Fraktionen war eine Zunahme der Meldungen von Interessentinnen und Interessenten spürbar.

4.3.3 Wohnsitzpflicht der Kreisrichterinnen und Kreisrichter

Nach Art. 20 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG) wählen die Stimmberechtigten der politischen Gemeinden des Gerichtskreises die Mitglieder des Kreisgerichtes. Art. 25 Abs. 2 GerG konkretisiert diesbezüglich, dass Richterinnen und Richter ihr Amt ausüben können, wenn sie im örtlichen Zuständigkeitsbereich wohnen. Für die Richterinnen und Richter der Kreisgerichte ergibt sich daraus, dass sie zur Ausübung des Amtes Wohnsitz im entsprechenden Gerichtskreis haben bzw. nehmen müssen. Dies erachtet die Rechtspflegekommission als nicht mehr zeitgemäss und votiert deshalb für eine Ausdehnung der Wohnsitzpflicht auf den Kanton. Im Jahr 2007 fiel eine entsprechende Abstimmung im Rat bei der Beratung des IV. Nachtrags zum Gerichtsgesetz (Geschäftsnummer 22.06.14) mit 85:67 Stimmen noch zugunsten der Beibehaltung des Status quo aus. Die Rechtspflegekommission sieht in einer Lockerung der Wohnsitzpflicht die Chance, den Rekrutierungspool an fähigen Richterinnen und Richterinnen zu vergrößern, denn die Kleinräumigkeit der Gerichtskreise stellt heute eine Herausforderung bei der Suche nach kompetenten Fachleuten dar. Das bereits erwähnte Springersystem (vgl. Abschnitt 4.3.1) durchbricht sodann bereits heute das Gerichtskreissystem, da die Springerrichterinnen und -richter nicht in jenem Gerichtskreis gewählt sind, in dem sie aushelfen. Schliesslich zeigte Prof. Benjamin Schindler in einem Referat zum Thema Richterwahlen (vgl. Berichterstattung 2023, S. 8) der Rechtspflegekommission mit der Lockerung der Wohnsitzpflicht auf das Kantonsgebiet ein gewisses Verbesserungspotenzial im Bereich der Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit auf.

5 Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2023/2024

5.1 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt die Rechtspflegekommission fest, ob die Amtsführung der geprüften Stelle funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen in der Regel vor Ort (Visitation). Der Grundsatz der Gewaltenteilung setzt der Kontrolle der Rechtspflegekommission aber enge Grenzen. Nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt es etwa, bei der Visitation von Gerichten Urteile auf ihre Richtigkeit zu überprüfen oder Gerichten Weisungen über die Aufhebung oder die Abänderung von Entscheidungen zu erteilen. Das Schwerpunktthema des Amtsjahrs 2023/2024 lautete «Wahrung der Kinderrechte» (vgl. Abschnitt 5.2.5).

5.2 Prüfungspunkte

5.2.1 Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft des Kantons St.Gallen 2023

Der Geschäftsbericht der Staatsanwaltschaft des Kantons St.Gallen über das Jahr 2023 wurde in der Kommissionssitzung vom April 2024 behandelt und zur Kenntnis genommen.

Die Rechtspflegekommission setzte sich erneut mit der zunehmenden Belastungssituation und der Ressourcenfrage der Staatsanwaltschaft auseinander (vgl. detailliert auch Abschnitte 5.2.6 und 5.2.7). Die Staatsanwaltschaft strebt einen Ausbau der Personalressourcen an und erarbeitet derzeit zuhanden der Regierung und des Kantonsrates einen Bericht, aufgrund dessen geprüft werden soll, inwieweit der Sockelpersonalaufwand im Budget 2025 erhöht werden soll. Die Rechtspflegekommission anerkennt die Anliegen der Staatsanwaltschaft.

5.2.2 Kantonsgericht

Am 13. September 2023 visitierte die Subkommission 1 das Kantonsgericht St.Gallen. Die letzte ordentliche Visitation liegt über zehn Jahre zurück.

Das Kantonsgericht ist die zweite Instanz im Zivil- und im Strafprozess im Kanton St.Gallen.

Um ein Gesamtbild zu erhalten, wurden alle am Kantonsgericht beschäftigten Funktionen befragt. Betrachtet wurde, wie die einzelnen Funktionen eingebunden werden und wie ihre Zusammenarbeit funktioniert. Es erfolgte ein Austausch mit dem Gerichtspräsidenten, je einer hauptamtlichen Kantonsrichterin und einem hauptamtlichen Kantonsrichter, einem nebenamtlichen Kantonsrichter, einer Gerichtsschreiberin sowie einer Kanzleimitarbeiterin.

Die Subkommission 1 machte bei der Visitation des Kantonsgerichtes folgende Feststellungen:

- Das Kantonsgericht ist sehr gut organisiert. Die Mitarbeitenden sind motiviert und zufrieden, das Arbeitsklima ist gut. Dies spiegelt sich auch in der Qualität wider: Die Weiterzugs- und Aufhebungsquote beim Bundesgericht fällt seit Jahren tief aus – rund 99,3 Prozent der Verfahren des Kantonsgerichtes (einschliesslich Handelsgericht und Anklagekammer) wurden akzeptiert oder vom Bundesgericht bestätigt.¹⁵
- Aufgrund der stetig steigenden Falleingänge wurden interne Massnahmen ergriffen, um die Geschäftslast zu bewältigen. Die sich daraus ergebende Output-Steigerung wurde der Subkommission nachvollziehbar dargelegt. Auch die spürbare Unzufriedenheit der Mitglieder und Mitarbeitenden des Kantonsgerichtes über die Tatsache, dass sich in den Büros die Dossiers über Jahre stapeln, ehe sie bearbeitet werden können, zeugt von einem hohen Anspruch des Kantonsgerichtes an sich selbst.

¹⁵ Vgl. 32.23.02 «Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2022», Abschnitt 1.2.4.

- Das Kantonsgericht begründete mit bundesrechtlichen Vorgaben, wie z.B. zur Begründungspflicht oder zur Verfahrensabschreibung, dass es in Bezug auf organisatorische Abläufe nicht frei in der Gestaltung ist, auch wenn es Optimierungspotenzial sieht. Dies führt zu umständlichen Abläufen und massiven Mehrbelastungen bei den Gerichten. So haben die Gerichte gemäss StPO in jedem Fall der Begründungspflicht für ihre Urteile nachzukommen.
- Die Begründungspflicht ist aus Legitimationsgründen ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Akzeptanz von Gerichtsurteilen. Eine bedingungslose Begründungspflicht kann jedoch in jenen Fällen verfahrensökonomisch stossend sein, in denen die Parteien kein Interesse an einer Begründung bzw. an einem Weiterzug des Verfahrens haben und grundsätzlich auf eine Begründung verzichten würden. Ein solcher Verzicht ist aktuell von Bundesrechts wegen nicht zulässig. Dieser würde jedoch mit der Einwilligung aller Parteien unnötige Arbeit angesichts der steigenden Falllast bei den Gerichten ersparen.
- Das Kantonsgericht leidet unter der hohen Geschäftslast, und die Situation wird sich aufgrund neuer bundesrechtlicher Vorgaben per 1. Januar 2024 bezüglich Erledigungsfrist weiter verschärfen. Vorgesehen ist, dass das Berufungsgericht innerhalb von zwölf Monaten zu entscheiden hat (Art. 408 Abs. 2 StPO). Diese – allein auf Berufungsgerichte isolierte – Zeitvorgabe wird das Kantonsgericht in der aktuellen Lage nicht einhalten können. Die Fallbelastung als exogener Faktor kann nicht mehr anderweitig aufgefangen werden. Es besteht Handlungsbedarf bei den Richterstellen. Eine Aufstockung von neun auf elf hauptamtliche Richterinnen und Richter am Kantonsgericht ist zu prüfen. Das Kantonsgericht wird dieses Anliegen im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses einbringen. Es braucht aber auch eine Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter (sGS 941.10).
- Die räumliche und technische Ausstattung des Gerichts ist gut. Bei Räumen für die Verfahrensparteien, Medienschaftenden, Befragungen und der Gewährleistung des barrierefreien Zugangs besteht Verbesserungspotenzial. Diese Punkte werden jedoch bereits im angeordneten Projekt zur Gesamterneuerung des Regierungsgebäudes aufgenommen und entsprechend berücksichtigt. Angesichts der sich laufend ändernden Bedürfnisse und verändernden Arbeitsformen (wie z.B. Homeoffice) ist auch eine flexible Raumgestaltung im Rahmen der Projektarbeiten zu berücksichtigen.
- Dass die Auditorinnen und Auditoren während ihres Praktikumsjahrs im Archiv des Kantonsgerichtes – fernab der Büros der Richterinnen und Richter sowie der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber – untergebracht sind, ist der Raumknappheit geschuldet. Dennoch ist dieser Umstand für einen Ausbildungsort nicht optimal. Eine Verbesserung ist wünschenswert.

Aus der Visitation des Kantonsgerichtes St.Gallen ergab sich als eine Massnahme der Effizienzsteigerung die Idee, mittels einer Standesinitiative die Schweizerische Strafprozessordnung dahingehend anzupassen, dass auch obere kantonale Gerichte von der Begründung von Urteilen absehen können, wenn alle Prozessparteien darauf verzichten. Das vormalige st.gallische Strafprozessgesetz (ausser Kraft seit dem 1. Januar 2011) kannte eine solche Bestimmung. Die Rechtspflegekommission verabschiedete an der Aprilsitzung 2024 ein entsprechendes Standesbegehren zuhanden des Kantonsrates (Geschäftsnummer 41.24.03 «Verzicht auf die schriftliche Begründung von Urteilen ermöglichen»).

Die Rechtspflegekommission bedankt sich für die Einblicke in Tätigkeit und aktuelle Herausforderungen des Kantonsgerichtes St.Gallen.

5.2.3 Strafanstalt Saxerriet

Am 15. September 2023 visitierte die Subkommission 2 die Strafanstalt Saxerriet. Diese wurde für eine ordentliche Visitation ausgesucht, weil sie im Jahr 2015 letztmals geprüft wurde und seither eine neue Direktorin die Leitung übernommen hat.

Die Strafanstalt Saxerriet ist eine offene Strafanstalt für Männer mit 135 Plätzen für Normalvollzug, Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat. Integriert ist eine Geschlossene Übergangsabteilung (GÜA) mit 17 Plätzen. Der offene Vollzug ist – unabhängig vom Delikt – möglich für Straftäter, die nicht gemeingefährlich und höchstens in geringem Masse fluchtgefährdet sind.

Um ein Gesamtbild der vielfältigen Aufgaben der Strafanstalt zu erhalten, wurde die gesamte Leitungsebene befragt. Es erfolgte ein Austausch mit der Direktorin der Strafanstalt, der Leiterin der Abteilung Vollzug, dem Leiter der Abteilung Gewerbe und Industrie, dem stellvertretenden Leiter der Abteilung Landwirtschaft, dem stellvertretenden Leiter der geschlossenen Übergangsabteilung und dem Leiter der Abteilung Verwaltung.

Die Subkommission 2 machte bei der Visitation der Strafanstalt Saxerriet folgende Feststellungen:

- Die Strafanstalt Saxerriet wird unter grossem Einsatz der Leitungsebene professionell geführt und die Vollzugs- und Arbeitsbedingungen werden im Rahmen des Möglichen stetig verbessert. Die leitenden Mitarbeitenden schätzen den kooperativen, lösungsorientierten Führungsstil der Direktorin, welche auch unter den Inhaftierten grosse Akzeptanz erfährt.
- Der offene Vollzug mit dem Konzept der dynamischen Sicherheit (Beziehungsarbeit), einem detaillierten Regelwerk und unterstützenden baulich-technischen Sicherheitsvorkehrungen funktioniert; es sind jährlich – wie bei anderen offenen Vollzugsanstalten – nur wenige Fluchten zu verzeichnen.
- Die Auslastung lag per Ende 2022 bei 81,73 Prozent und damit – wie bereits seit vielen Jahren – unter dem Idealwert von 90 Prozent, obgleich Inhaftierte aus anderen Kantonen, u.a. auch aus der Westschweiz, übernommen werden. Der aktuelle Wert ist mit jenem anderer offener Strafanstalten vergleichbar und derzeit wieder im Steigen begriffen.
- Innerhalb des Betreuungs- und Sicherheitsdienstes mit 16 Mitarbeitenden im Schichtbetrieb herrscht nach einem früheren Konflikt, der auch zu mehreren Kündigungen führte, nach wie vor ein angespanntes Arbeitsklima. Es handelt sich um einen sehr relevanten und sensiblen Bereich, in dem eine gute Zusammenarbeit zentral ist. Die Leitungsebene bearbeitet das Problem aktiv und setzt verschiedene Massnahmen zur Teambildung sowie ein externes Coaching für den neuen Teamleiter ein, um die Situation zu stabilisieren.
- Die Personalressourcen in der Geschlossenen Übergangsabteilung (GÜA) sind sehr knapp, weshalb die Inhaftierten im Vergleich zum offenen Vollzug täglich zwischen 2,75 und 3,25 Stunden länger in der Zelle eingeschlossen sind als jene im offenen Vollzug. Auch in anderen Bereichen sind die personellen Ressourcen teilweise angespannt; krankheitsbedingte Ausfälle führen zu Überstunden der verbleibenden Mitarbeitenden, da die Beschäftigung, Betreuung und Überwachung der Inhaftierten in jedem Fall weitergeführt werden muss.
- Das Nebeneinander von Gewerbe-, Industrie- und Landwirtschaftsbetrieben sowie dem Unterhaltungszentrum, in denen die Inhaftierten ihrer Arbeitspflicht nachkommen, hat sich bewährt; Schwankungen der Nachfrage nach gewerblichen und industriellen Arbeiten kann die Landwirtschaft auffangen.
- Die Strafanstalt verfügt über eine vollständig eingerichtete Schreinerei, die derzeit nicht betrieben werden kann, weil keine finanziellen Ressourcen für die Anstellung einer Werkmeisterin bzw. eines Werkmeisters vorhanden sind. Ein Antrag auf Schaffung einer entsprechenden zusätzlichen Stelle wurde im Rahmen des Budgets 2024 gestellt, konnte aber nicht berücksichtigt werden. Das Amt für Justizvollzug prüft im Rahmen der Personalaufwandsteuerung, ob die Stelle allenfalls zulasten der Schlosserei geschaffen werden kann, zumal dort demnächst eine Pensionierung ansteht. Der Betrieb der Schreinerei ist insbesondere lohnenswert, weil auf diese Art die Möbel für die Inhaftierten selbst hergestellt und instandgehalten werden könnten. Ebenso ist ein Austausch der Fenster geplant.
- Hinsichtlich der Infrastruktur besteht zahlreicher Erneuerungsbedarf. Als besonders dringlich erachtet die Subkommission den räumlichen Ausbau der sehr beengten GÜA, in der Inhaftierte zunehmend längere Zeit verbleiben, die Erneuerung der in die Jahre gekommenen

technischen Infrastruktur, insbesondere des Notfallalarmierungssystems, und den Einbau von Duschkabinen in den Gruppenduschen des offenen Vollzugs. Weitere geplante Infrastrukturprojekte betreffen den räumlichen Ausbau der Arbeitsplätze im Programm zur Individualförderung, die Renovation des Kultursaals, die Installation eines fixen Aussenfitnessbereichs, den Bau eines neuen Besucherraums und Infopavillons, die Neugestaltung des Kiosks für die Inhaftierten und den Neubau der Metzgerei samt einem gemeinsamen Eingang mit der Gärtnerei.

- Die Strafanstalt verfügt über eine Fotovoltaikanlage, mit der in den Sommermonaten der gesamte benötigte Strom selbst produziert werden kann. Die Grünflächen zwischen den Gebäuden werden zur Erhöhung der Biodiversität extensiv bewirtschaftet.

Die Subkommission 2 sieht vor, sich in einem Jahr von der Strafanstalt Saxerriet über den aktuellen Stand der Umsetzungen (insbesondere Situation im Betreuungs- und Sicherheitsdienst sowie in der GÜA und Entwicklung der geplanten Infrastrukturprojekte) informieren zu lassen; weitere Nachkontrollen bleiben vorbehalten.

Die Rechtspflegekommission bedankt sich für die Einblicke in Tätigkeit und aktuelle Herausforderungen der Strafanstalt Saxerriet.

5.2.4 Verwaltungsrekurskommission

Am 8. November 2023 visitierte die Subkommission 3 die Verwaltungsrekurskommission. Die letzte ordentliche Visitation fand im Jahr 2010 statt.

Die Verwaltungsrekurskommission ist das erstinstanzliche Gericht der Verwaltungsjustiz.

Um ein Gesamtbild zu erhalten, wurden alle an der Verwaltungsrekurskommission beschäftigten Funktionen befragt. Betrachtet wurde, wie die einzelnen Funktionen eingebunden werden und wie ihre Zusammenarbeit funktioniert. Es erfolgte ein Austausch mit der Gerichtspräsidentin, je einer hauptamtlichen Richterin und einem hauptamtlichen Richter, einem nebenamtlichen Richter, dem Gesamtgerichtsschreiber sowie einer Kanzleimitarbeiterin.

Die Subkommission 3 machte bei der Visitation der Verwaltungsrekurskommission folgende Feststellungen:

- In der Verwaltungsrekurskommission herrscht ein kollegiales und wertschätzendes Arbeitsklima. Die Mitarbeitenden und Mitglieder des Gerichts sind motiviert und engagiert. Neben Effizienz und Qualität steht das Bedürfnis der Verfahrensparteien, möglichst schnell Klarheit in ihrem Fall zu erhalten, im Vordergrund. Auffällig ist, dass die drei hauptamtlichen Mitglieder des Gerichts im Vergleich mit anderen Richterergremien verhältnismässig jung sind. Die Subkommission empfand die Betriebskultur im Rahmen der Visitation als sehr offen und transparent.
- Aufgrund des Fachkräftemangels und der Notwendigkeit der kurzfristigen Verfügbarkeit für die Beurteilung von fürsorgerischen Unterbringungen fiel in diesem Jahr die Suche nach geeigneten Kandidaturen für eine vakante ärztliche Fachrichterstelle schwer. Geeignete Fachkräfte, welche über den Facharztstitel in Psychiatrie – insbesondere Kinder- und Jugendpsychiatrie – verfügen, sind begehrt und treffen auf eine hohe Nachfrage. Das Erfordernis der Schweizer Staatsbürgerschaft für ein Richteramt engt das Kandidatenfeld zusätzlich ein. Die Subkommission stellt fest, dass die ärztlichen Fachrichterinnen und Fachrichter v.a. als medizinische Sachverständige eingesetzt werden. Ihr Beizug eröffnet in den Verfahren einen weiteren Blickwinkel und stellt die Unabhängigkeit der Entscheide sicher, welche sich dann nicht rein auf die Gutachten der Kliniken abstützen.
- Die Geschäftslast ist hoch, und gewisse Verfahrensarten erfordern aufgrund kurzer Fristen ein schnelles Handeln. Dies ist anspruchsvoll, macht die Arbeit aber zugleich abwechslungsreich. Im Vergleich zu anderen kantonalen Gerichten und im Verhältnis zu den Falleingängen

und den Erledigungen ist die Pendenzenlast jedoch gut zu bewältigen. Spürbar ist der Wille unter den Mitgliedern und Mitarbeitenden des Gerichts, sich gegenseitig auszuhelfen und zu entlasten. Dies ist sicherlich ein wichtiger Beitrag an eine optimierte Fallbearbeitung. Die drei hauptamtlichen Mitglieder sind jeweils in einem 100-Prozent-Pensum tätig. Es besteht jedoch angesichts der Verteilung der Abteilungspräsidien und der Geschäftslast kein Spielraum für eine geringfügige Pensenreduktion. An dieser Stelle sieht die Subkommission ein gewisses Risiko für die Funktionsfähigkeit des Gerichts im Falle von Personalausfällen. Die Ressourcen für die Mitglieder des Gerichts sind knapp bemessen und müssen im Auge behalten werden.

- Der Subkommission wurde berichtet, dass die Regierung der VRK auf dem Verordnungsweg kürzlich eine neue Zuständigkeit zuwies und leider vorgängig keine Vernehmlassung erfolgte. Da die neu zugewiesene Zuständigkeit für Verfügungen über die Zulassung und die Beaufsichtigung von Leistungserbringern im Bereich der ambulanten Krankenpflege sich nicht ideal in die übrigen Zuständigkeiten der VRK einfügt, wäre auch aus Sicht der Subkommission zumindest die Möglichkeit einer Stellungnahme wünschenswert gewesen und würde bei künftigen Zuweisungen auch erwartet.
- Die Infrastruktur des Gerichts ist gut und zweckmässig. Nach einem sicherheitsrelevanten Vorfall wurden räumliche Anpassungen vorgenommen, welche das Eindringen von Unbefugten in die Büroräumlichkeiten des Gerichts verhindern. Der Gerichtssaal befindet sich im Dachgeschoss, was in den Sommermonaten die Nutzung teilweise verunmöglicht und ein Ausweichen auf externe Räume erforderlich macht. Auch die Einrichtung des Gerichtssaals fällt im Vergleich zu anderen Gerichtssälen spärlich aus. Das Problem ist den zuständigen Stellen bereits gemeldet worden.

Die Rechtspflegekommission bedankt sich für die Einblicke in Tätigkeit und aktuelle Herausforderungen der Verwaltungsrekurskommission.

5.2.5 Schwerpunktthema: Wahrung der Kinderrechte

Die Rechtspflegekommission befasste sich im Berichtsjahr mit dem Schwerpunktthema der Wahrung der Kinderrechte. Im Rahmen der Visitationen wurde ein Fokus auf dieses Thema gelegt. Zudem referierten zwei Vertreterinnen der Ombudsstelle für Kinderrechte Schweiz.

5.2.5.a Kantonsgericht

Massgebend für eine Kinderbefragung ist aus Sicht des Kantonsgerichtes v.a. ein einfühlsames Vorgehen, weshalb der Zimmereinrichtung vielleicht keine hohe Priorität eingeräumt wird. Die zuständigen Mitglieder und Mitarbeitenden des Gerichts sind fachlich spezialisiert und sensibilisiert. Dennoch erachtet es die Subkommission als wichtig, dass das Kantonsgericht im Rahmen der Gesamterneuerung des Regierungsgebäudes auf eine entsprechend kindergerechte Einrichtung aller Räume für Kinderanhörungen achtet. Für die angehörten Kinder sollte ersichtlich sein, dass auch schon andere Kinder an diesem Ort waren (vgl. Abschnitt 5.2.5.d). Dies kann mit einfachen – nicht baulichen – Mitteln realisiert werden. Wenn langfristig Renovationsarbeiten im Regierungsgebäude geplant sind, sollte im Rahmen der Planung die Berücksichtigung eines kindergerechten Raums bzw. Bereichs vorgesehen werden.

5.2.5.b Strafanstalt Saxerriet

Schweizweit werden Kinder von Inhaftierten bisher statistisch nicht erfasst. Das Amt für Justizvollzug (abgekürzt AJV) hat per Juli 2023 im Rahmen des Schwerpunktthemas «Angehörigenarbeit» ein standardisiertes Eintrittsprotokoll eingeführt, mittels welchem die Angehörigen erfasst werden. Per September 2023 hatten 31 Inhaftierte der Strafanstalt Saxerriet 47 minderjährige Kinder.

Im Verwaltungsgebäude der Strafanstalt ist ein Familienbesuchszimmer untergebracht. Bis ein Inhaftierter Ausgang hat und am Wochenende seine Familie besuchen kann, darf er zweimal

monatlich Besuch empfangen. Diese finden entweder an zwei vordefinierten Sonntagnachmittagen im Monat im grossen Speisesaal mit kleiner Spielecke für Kinder oder unter der Woche vormittags oder nachmittags im Familienbesuchszimmer statt. Der Einzelbesuch im Familienbesuchszimmer wird insbesondere von Familien mit kleinen Kindern genutzt. Das Familienbesuchszimmer wurde auf Anfang des Jahres 2023 neu umgebaut. Es ist familienfreundlich eingerichtet mit einem Tisch mit vier Stühlen, einem zusätzlichen Kindertisch, diversen Büchern, Gesellschaftsspielen und Spielzeug. Das Zimmer wird nicht videoüberwacht, ist jedoch durch zwei Glastüren einsehbar, was die Kontrolle von aussen ermöglicht. Es steht zudem allen Inhaftierten offen, via Skype zu telefonieren, um ihr Gegenüber, insbesondere ihre Kinder, sehen zu können. Jedes Jahr dürfen schliesslich alle Väter, welche die Voraussetzungen erfüllen, über ein halbes Jahr hinweg einmal monatlich an sog. Vater-Kind-Tagen teilnehmen. Es handelt sich um Gruppenausflüge mit den Kindern, begleitet von Mitarbeitenden der Strafanstalt und einer Sozialpädagogin (z.B. Grillieren, Besuch einer Badi). Bei der gemeinsamen Aktivität können die Väter voneinander lernen und für die Kinder ist es wertvoll festzustellen, dass sie nicht als Einzige einen Vater haben, der eine Strafe absitzt. Dieses Tabu wird damit etwas aufgebrochen. Die Rechtspflegekommission erachtet die regelmässigen Vater-Kind-Tage als wertvolles Instrument, um die Beziehung zwischen Vater und Kind zu erhalten und ein ungezwungenes Zusammensein zu ermöglichen.

Die Mitarbeitenden der Strafanstalt Saxerriet sind sensibilisiert für die Besonderheiten von Kinderbesuchen. Die Einzelbesuche im Familienzimmer werden von Mitarbeitenden des Sozialdienstes begleitet und bei Bedarf vor- und nachbereitet. Der Verein «Perspektive» hat für dreibis siebenjährige Kinder das Buch «Tim und das Geheimnis der blauen Pfote»¹⁶ herausgegeben, welches auf Kinder mit einem inhaftierten Elternteil im Kontext des Deutschschweizer Justizvollzugs zugeschnitten ist. Auf Wunsch der Eltern wird es durch die Strafanstalt abgegeben. Spezifische Weisungen und Leitfäden für Kinderbesuche existieren derzeit nicht; im AJV wird momentan jedoch diskutiert, solche einheitlich für das ganze Amt zu erarbeiten.

5.2.5.c Verwaltungsrekurskommission

Verfahrensbeschleunigungen sind insbesondere dort geboten, wo Kinder involviert und möglicherweise gefährdet sind. Im Kanton St.Gallen ist für Kindes- und Erwachsenenschutz-Fälle (nachfolgend KES-Fälle) ein zweistufiger Instanzenzug vorgesehen. Erstinstanzliche Beschwerdeinstanz ist die Verwaltungsrekurskommission, zweitinstanzlich ist das Kantonsgericht zuständig. Anschliessend steht der Rechtsweg vor Bundesgericht offen. Im kantonalen Vergleich sind sowohl ein- als auch zweistufige Rechtsmittelinstanzen für KES-Fälle etabliert und basieren teilweise auf einer kantonalen Rechtstradition, welche vor der Schaffung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden bereits beim vormundschaftlichen Rechtsschutz bestand. Eine Überprüfung des zweistufigen Instanzenzugs kann sinnvoll sein, da gerade KES-Fälle sehr dynamisch sind und einen schnellen Entscheid erfordern. Es sind jedoch weitere Abklärungen erforderlich, um den möglichen Spielraum für eine Verfahrensbeschleunigung abschliessend beurteilen zu können.

5.2.5.d Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz

Die Vertreterinnen der Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz (nachfolgend Ombudsstelle) erläuterten der Rechtspflegekommission, dass nach ihrer Einschätzung in der Schweiz die Kinderrechte ungenügend angewendet und umgesetzt werden. Dies bestätigte auch der Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention.¹⁷

¹⁶ Abrufbar unter <https://www.angehoerigenarbeit.ch/buch-fur-kinder-mit-inhaftiertem-elternteil>.

¹⁷ Entsprechende Medienmitteilung des Bundesrates abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81643.html>.

Die meisten Anfragen an die Ombudsstelle betreffen Scheidungen, Kinderschutzmassnahmen und Fremdplatzierungen sowie das Recht auf Information und rechtliches Gehör. Die Ombudsstelle ist in allen Rechtsgebieten mit Beteiligung von Kindern tätig und steht allen für Fragen und Beratung offen. Sie unterstützt die betroffenen Kinder beim Zugang zur Justiz, indem sie die Kinder berät und zusammen mit ihnen ermittelt, ob sie selber den nächsten Schritt gehen möchten oder ob die Ombudsstelle ein Behördenmitglied oder einen Beistand kontaktieren soll. Das vordergründige Ziel der Ombudsstelle ist es, einen Beitrag an das an sich gut funktionierende Rechtssystem zu leisten, sodass in Zukunft die Kinderrechte auch ohne Beizug der Ombudsstelle sichergestellt sind.

Mit dem Kanton St.Gallen arbeitet die Ombudsstelle Kinderrechte seit dem Jahr 2014 zusammen. Im Rahmen des Berichts 40.14.07 «Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen: beteiligen, schützen, fördern» wurde erkannt, dass Umsetzungshilfen für kinderrechtskonforme Verfahren nötig sind. Daraufhin wurde eine Arbeitsgruppe für kinderrechtskonforme Verfahren mit Vertreterinnen und Vertretern der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, der Jugendanwaltschaft, des Kantonsgerichtes, des Bildungsdepartementes sowie der Polizei und Staatsanwaltschaft gegründet, welche fachlich von den Vertreterinnen der Ombudsstelle begleitet wurde. Aus der Arbeitsgruppe resultierten Empfehlungen für ein kinderrechtskonformes Verfahren, mit denen alle Fachpersonen im Kanton arbeiten, um ein kindgerechtes Rechtssystem zu ermöglichen.¹⁸ Im Jahr 2023 wurde vom Departement des Innern in Zusammenarbeit mit der Kindes- und Erwachsenenschutz-Konferenz die Strategie «Kinderschutz 2021 bis 2026»¹⁹ verabschiedet, die eine Weiterführung der Arbeitsgruppe vorsieht. Im Zentrum stehen aktuell die Verstetigung der Empfehlungen sowie die Ausweitung auf weitere Felder wie z.B. den medizinischen und schulischen Bereich.

Die Vertreterinnen der Ombudsstelle erläuterten den Soll-Zustand und den aus ihrer Sicht angezeigten Handlungsbedarf betreffend verschiedener Prinzipien der Leitlinien für eine kindgerechte Justiz:

- *Partizipation*: Kinder werden noch nicht überall als Rechtssubjekt wahrgenommen und erfahren entsprechend auch nicht immer von ihren Rechten, insbesondere im Scheidungs- und Schulverfahren. Es ist wichtig, dass unter allen Fachpersonen das Bewusstsein gestärkt wird, dass Kinder und Jugendliche eine eigene Meinung haben, die unter Umständen von jener der Eltern abweicht, und diese entsprechend vertreten werden kann.
- *Übergeordnetes Kindsinteresse*: Es ist wichtig, dass alle Entscheide immer im übergeordneten Kindsinteresse getroffen werden. Diesbezüglich besteht dahingehend Handlungsbedarf, dass das Kindesinteresse über das Elterninteresse sowie auch über finanzielle Interessen zu stellen ist. In den Schweizer Gesetzen wird das «übergeordnete Kindsinteresse» noch «Kindeswohl» genannt; diese Bezeichnung sollte jedoch ersetzt werden.
- *Information und Beratung*: Die Fachpersonen aus Verwaltung und Justiz sollten die Kinder kindgerecht informieren. Kinder müssen den aktuellen Stand und das Verfahren kennen. Vielfach wird dies dem Kind nicht mitgeteilt. Es braucht zudem kindgerechtes Informationsmaterial, das im Kanton St.Gallen noch fehlt. Noch ist das Recht des Kindes auf diese Informationen nicht im Gesetz verankert, was sich ändern sollte. Zum Schutz von Privat- und Familienleben ist es wichtig, dass personenbezogene Daten von Kindern geschützt sind und die Verfahrensschritte unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.
- *Sicherheit*: Es ist wichtig, dass Kinder bei allen gerichtlichen oder aussergerichtlichen Verfahren sowie bei sonstigen Massnahmen geschützt werden, was v.a. die Präventivmassnahmen betrifft. Gesetzgeberisch muss die Opferstellung des Kindes verbessert werden.

¹⁸ Abrufbar unter <https://www.sg.ch/gesundheit-soziales/soziales/kinder-und-jugendliche/kindesschutz/kindesschutz-konferenz.html>.

¹⁹ Abrufbar unter <https://www.sg.ch/gesundheit-soziales/soziales/kinder-und-jugendliche/kindesschutz/strategie-kindesschutz.html>.

- *Schulung der Fachkräfte*: Diesbezüglich entspricht der Ist- dem Soll-Zustand. Viele Fachpersonen (Richterinnen und Richter, Beiständinnen und Beistände usw.) müssen Anhörungen und Befragungen von Kindern durchführen, dafür werden interdisziplinäre Weiterbildungen zur Gesprächsführung oder in der Entwicklungspsychologie durchgeführt.
- *Multidisziplinarität*: Es ist zentral, dass die wichtigen Stellen zusammenarbeiten und sich koordinieren, namentlich die Polizei und die Jugendanwaltschaft, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (abgekürzt KESB) und die Gerichte. Teilweise ist aber aufgrund von Schnittstellen ist nicht immer klar, welche Stelle im Hinblick auf die Information der Kinder welche Handlung vornimmt.
- *Rechtsvertretung*: Die Kinder müssen standardmässig über ihr Recht auf Rechtsvertretung informiert werden sowie über den Entscheid, ob jemand eingesetzt wird oder nicht, damit sie allenfalls ein Rechtsmittel ergreifen können. Die Rechtsvertretung muss qualifiziert sein; der Verein Kinderanwaltschaft Schweiz konzentriert sich darauf, dass gut ausgebildete Personen für diese Aufgabe vorhanden sind. Es geht darum, den subjektiven Kindswillen zu ermitteln, nebst dem, dass Kinder- und Verfahrensrechte sichergestellt sein müssen. Die Ombudsstelle stellt fest, dass der Einsatz in der Regel leider erst erfolgt, wenn die Situation bereits eskaliert ist. Rechtsvertreterinnen und -vertreter müssten früher und vermehrt eingesetzt werden.
- *Recht auf Gehör*: Der Anspruch auf rechtliches Gehör muss in allen Verfahren, in denen Kinder und Jugendliche betroffen sind, gewahrt werden. Die Kinder sind kindgerecht persönlich zu adressieren und in einfacher Sprache zu informieren. Falls eine Rechtsvertretung für das Kind eingesetzt wurde, muss diese zur Anhörung zugelassen werden, denn sie bereitet das Kind darauf vor. Falls das Kind es wünscht, soll es zudem eine Vertrauensperson mitnehmen dürfen. Räumliche Massnahmen, die den Kindern ersichtlich machen, dass bereits andere Kinder in einem Anhörungsraum waren, verschaffen ebenfalls Erleichterung. Es ist ausserdem wichtig, dass überall, wo Kinder betroffen sind, die Verfahren möglichst schnell durchgeführt werden. Für Kinder stellt sich der Zeithorizont oft anders dar als für Erwachsene. Das rechtliche Gehör in Form der Anhörung von Kindern und Jugendlichen sollte insbesondere im Schulrecht gesetzlich verankert werden. Diesbezüglich besteht schweizweit Handlungsbedarf, denn die Kinder haben im Schulrecht noch nicht den nötigen Subjektstatus wie es die UN-Kinderrechtskonvention oder die Leitlinien vorgeben.
- *Kinder inhaftierter Eltern*: Wenn ein Elternteil inhaftiert ist, ist vielleicht ein Besuch oder persönlicher Kontakt nicht möglich, aber es müssen Kontaktmöglichkeiten geschaffen werden (Besuche, [Video-]Telefonie, Briefe usw.). Bei Besuchen ist es wichtig, dass kindgerechte, separate Zugänge vorhanden sind und dass ein Besucherraum mit Spielecke oder ein Familienzimmer zur Verfügung steht. Die Besuche sollten ohne Trennscheibe stattfinden, wenn keine Gefahr für das Kind besteht. Bei den Besuchszeiten muss darauf geachtet werden, dass diese kindgerecht und den Schulzeiten angepasst sind. Der Wunsch der Kinder muss bei solchen Besuchen berücksichtigt werden. Kindgerechtes Informationsmaterial kann auch in diesem Punkt helfen, denn Kinder haben oft eine falsche Vorstellung über das Gefängnis.

Die Rechtspflegekommission dankt der Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz für ihren wertvollen Beitrag, von dem sich die Kommission bei den Visitationen leiten liess.

5.2.6 Ressourcensituation Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft publizierte im Mai 2023 erstmals ihren Geschäftsbericht über das Jahr 2022 und wurde dabei von der medialen Aufmerksamkeit überrascht, die sich v.a. auf die personellen Ressourcen fokussierte. Diese stand jedoch aus Sicht der Staatsanwaltschaft im Geschäftsbericht nicht im Vordergrund. Der Erste Staatsanwalt informierte die Rechtspflegekommission über die Ressourcensituation der Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwaltschaft sieht als Treiber der aktuellen Situation die steigenden Aufwände seit der Einführung und die zunehmenden Vorgaben der Eidgenössischen Strafprozessordnung, die Zunahme von Verwaltungsaufgaben sowie die voranschreitende technische Entwicklung und die damit einhergehenden Mas-

sen an Datengefässen und Daten. Als Strafverfolgungsbehörde bewegt sich die Staatsanwaltschaft im Spannungsfeld zwischen den (zusätzlichen) Anforderungen des Bundesgesetzgebers in Bezug auf das Prozessrecht, dem Kanton als Ressourcengeber und den Forderungen an die Rechtsstaatlichkeit seitens der Wissenschaft. Anpassungen der StPO durch den Bundesgesetzgeber, die der Staatsanwaltschaft zusätzliche Aufgaben zuweisen, nehmen keine Rücksicht auf die Ressourcen der Kantone.

Steigende Aufwände

Gemäss Angaben der Staatsanwaltschaft haben in den Jahren 2011 bis 2022 die Verfahrensschritte je Verfahren um 126 Prozent zugenommen. Die Erledigungen konnten im gleichen Zeitraum um 4,8 Prozent erhöht werden, was jedoch v.a. an den zahlreichen Verfahren im Bagatellbereich lag. In der Summe ist die Staatsanwaltschaft mit deutlich mehr Aufwand konfrontiert als vor zehn Jahren. Diese Feststellung wird durch die Entwicklung der Anwaltshonorare bestätigt, welche in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen sind. Eine aktive Verteidigung generiert tendenziell zusätzliche Verfahrensschritte oder eine Beschwerde mehr, was wiederum den Aufwand für die Staatsanwaltschaft erhöht. Ebenfalls in den letzten zehn Jahren gestiegen sind die Anzahl Anklagen und die Anzahl Beschwerden an die Anklagekammer, was sich mit einer gestiegenen Streitlust erklären lässt. Für die Staatsanwaltschaft ist die Belastung der Gerichte dadurch spürbar, dass zwischen Anklageerhebung und Verhandlung teilweise mehrere Jahre verstreichen. Dies erhöht den Einarbeitungsaufwand für die zuständige Staatsanwältin bzw. den zuständigen Staatsanwalt im Gegensatz zu einer zeitnahen Verhandlung. Auch die Advokatur und ihre Klientenschaft klagen über die langen Verfahrensdauern. Dem gegenüber nahm der Besoldungsaufwand der Staatsanwaltschaft lediglich um 4,39 Prozent zu.

Seit dem Jahr 2016 ist eine 80-prozentige Steigerung der Medienanfragen festzustellen – Medienmitteilungen und -termine nicht einbezogen. Der massiven Steigerung des medialen Interesses begegnet die Staatsanwaltschaft mit Priorisierungen; sie prüft vor der Beantwortung der Anfragen jeweils, ob ein begründetes öffentliches Interesse besteht.

Neue Aufgabenbereiche

Zusätzlich muss die Staatsanwaltschaft mit dem Abfluss bzw. der Investition von operativen Ressourcen in Verwaltungsaufgaben umgehen. So wurde u.a. zur Bewältigung neuer Aufgaben die Stelle des Stabsjuristen eingeführt, der für juristische Arbeiten wie z.B. Vernehmlassungen zuständig ist. Auch verschiedene Arbeitsgruppen auf nationaler und kantonaler Ebene erfordern aufgrund der Bedeutung der Einflussnahme zwingend die Präsenz einer Vertretung der St.Galler Staatsanwaltschaft. Eine der grössten Arbeitsgruppen in der Schweiz ist die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (abgekürzt SSK). Das ist ein wichtiger und zentraler Dachverband, mit diversen Untergruppen wie z.B. für die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (abgekürzt HIS). In diesem Bereich steckt die Staatsanwaltschaft mitten in einem Wechselprozess. Staatsanwaltschaft und Polizei verfügen über ein gemeinsames Forum, in dem Themen gemeinsam besprochen werden, die im Arbeitsalltag Fragen aufwerfen. An all diese Arbeitsgruppen müssen Mitarbeitende entsandt werden, welche entsprechende Arbeitszeit investieren.

Technische Entwicklung und Digitalisierung

Die technische Entwicklung ist ein grosser Treiber bei den Aufwänden der Staatsanwaltschaft. Es existieren zahlreiche Datengefässe wie z.B. Fahrtenschreiber, Überwachungskameras, Smartwatches usw. Dies führt zu einer gewaltigen Zunahme der Datenmenge, die in Strafverfahren bearbeitet werden muss. Die Auswertung von Datengefässen kann Monate beanspruchen, was das gesamte Verfahren hemmt. Kürzlich wurde im Kanton St.Gallen die Digitale Cyberanzeige²⁰ eingeführt, welche die Einreichung einer entsprechenden Anzeige über

²⁰ Suisse ePOLICE, abrufbar unter www.suisse-epolice.ch.

ein Onlineportal ermöglicht. Erfahrungen aus dem Kanton Graubünden, der das Onlineportal seit ein paar Monaten betreibt, zeigen einen klaren Anstieg der Anzeigen. Hinzu kommt, dass die klassische Telefonüberwachung nicht mehr funktioniert, da kaum mehr über den Festnetzanschluss, sondern über Voice over IP (abgekürzt VoIP) kommuniziert wird. Das wiederum bedingt eine sehr komplexe Überwachungsformel, die nicht immer funktioniert. Teilweise muss auf alternative und personalintensive Ermittlungsinstrumente wie Observationen, verdeckte Ermittlung usw. ausgewichen werden. Die Staatsanwaltschaft versucht sich aber auch die technische Entwicklung zunutze zu machen und arbeitet bereits an einem digitalen Prozess zur optimierten Bearbeitung von Massendelinquenz-Fällen mittels elektronischer Schnittstellen.

Personalentwicklung

Bei der Staatsanwaltschaft ist in Bezug auf den Frauenanteil eine ähnliche Entwicklung festzustellen wie in der Primarschulstufe. Um Familie und Beruf in Einklang zu bringen, bietet die Staatsanwaltschaft relativ gute Möglichkeiten. Das führt möglicherweise dazu, dass überproportional viele Frauen bei der Staatsanwaltschaft arbeiten, denn die Jobsharing-Thematik ist bei den Männern noch nicht gleich stark angekommen. Die Teilzeitpensen führen zu Mehraufwand in Administration, Personalentwicklung, Weiterbildung, Einarbeitung und Betreuung. Die Verweildauer bei der Staatsanwaltschaft hat sich in den vergangenen Jahren spürbar reduziert. Personalabgänge nach fünf bis sechs Jahren schmerzen, wenn de facto zwei Jahre Einarbeitungszeit nötig sind, bis produktives und effizientes Arbeiten möglich ist.

Die Personalressourcen der Staatsanwaltschaft haben sich in den letzten Jahren kaum entwickelt. Dem gegenüber steht eine stark steigende Aufwandkurve. Gemäss dem Ersten Staatsanwalt zeigt eine Effizienzanalyse des Kantons²¹, dass die Staatsanwaltschaft im Vergleich zu ausgewählten anderen Kantonen wie Basel-Stadt, Solothurn, Aargau oder Waadt betreffend Effizienz und Effektivität gut abschneidet und keine übermässigen Ressourcen hat. Indikatoren für eine künftig friedvollere Bevölkerung und weniger Aufwände in den Verfahren sind nicht ersichtlich. Auch Forderungen aus der Politik, stärker gegen Menschenhandel und Umweltdelikte vorzugehen, werden sich auf die Ressourcen auswirken. Wenn die Entwicklung linear und bei gewissen Kurven exponentiell fortschreitet, ist in absehbarer Zeit mit einer Überlastung des Systems zu rechnen. Zur Bewältigung der aktuellen Situation befindet sich die Staatsanwaltschaft derzeit in einem extern begleiteten Best-Practice-Prozess (siehe Abschnitt 5.2.7).

5.2.7 Entwicklung Best Practice der Staatsanwaltschaft

Die Konferenz der Staatsanwaltschaft als kollektives Führungsgremium hinterfragte, wie das optimal geführte Strafverfahren aussehen soll, und stellte dabei fest, dass es sich um einen Kulturprozess handelt, den sowohl erfahrene wie neue Mitarbeitende mittragen müssen. Dazu bestehen zwei verschiedene Sichtweisen: aus der Froschperspektive auf Verfahrensebene oder aus der Vogelperspektive auf der Führungsebene. Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob Amtsjunge oder Amtserfahrene betrachtet werden, und entsprechend muss ein Kulturprozess verschieden angegangen werden.

Die Staatsanwaltschaft erarbeitet aktuell eine Best Practice zum optimal geführten Strafverfahren. Der Prozess orientiert sich an den rechtsstaatlichen Anforderungen der Strafverfahrensführung sowie an den vorhandenen Ressourcen, welche zueinander in einem Spannungsfeld stehen. Die Abwägung ist eine Führungsaufgabe. Kommunikative Aspekte und ein gemeinsames Verständnis von Begrifflichkeiten spielen dabei eine zentrale Rolle, um z.B. zu klären, was unter effizientem und genauem Arbeiten zu verstehen ist. Im Rahmen des Best-Practice-Prozesses wurden z.B. unterschiedliche Ansprüche geklärt: Die Führungsebene hat den Anspruch, dass die Best Practice gelebt wird. Die Mitarbeitenden haben den Anspruch zu wissen, was von

²¹ Vgl. Beilagen zu den Effizienzanalysen in 33.23.03 «Kantonsratsbeschluss über das Budget 2024».

ihnen verlangt wird. Dann erleben auch die Verfahrensbeteiligten die Strafverfolgung als entsprechend berechenbar. Auch das Teilen von Wissen und Erkenntnissen ist ein zentraler Aspekt der Best Practice; so wurde z.B. das Einbringen von Schwarmwissen in entsprechende Projekte thematisiert.

Im Zuge des Best-Practice-Prozesses wurde ausserdem die Verwendung und Auswirkung von Begrifflichkeiten der Strafverfahrensführung thematisiert und mit Inhalt gefüllt. Die Konferenz der Staatsanwaltschaft stellte insbesondere fest, dass unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, welche Schritte im Verfahren welche Priorität haben. Deshalb musste zuerst eine gewisse Einheitlichkeit sichergestellt werden, um im Prozess weiter voranschreiten zu können. Es wurden Workflows implementiert, wie etwa das Vorgehen bei Internetpornografie, das Prioritätensetzungen bei der Bearbeitung der Datenmengen erfordert. Workflows wie dieser sind für die Mitarbeitenden auf dem Intranet der Staatsanwaltschaft in einem Faktenblatt zusammengefasst. Solche Bereiche entwickelt die Staatsanwaltschaft zum Teil auch gemeinsam mit der Kantonspolizei, da die Arbeitsabläufe regelmässig ineinandergreifen. Ein grosses Anliegen des Ersten Staatsanwaltes ist es, dass die Mitarbeitenden in der Strafverfahrensführung ihre Erlebnisse und Bewertungen miteinander teilen. Der Grundgedanke dahinter ist, dass ein Nächster nicht den gleichen Fehler macht und Erfahrungen strukturiert verfügbar gemacht werden.

Der jüngste Vergemeinschaftungsschritt erfolgte Ende des Jahres 2023 im Rahmen einer Weiterbildungsveranstaltung für alle Verfahrensleiterinnen und -leiter des Kantons. Die Begleitung von komplexen Verfahren durch erfahrene Mitarbeitende kristallisierte sich als einer der zentralen Punkte heraus, welche im Rahmen der nächsten Weiterbildung zum Thema Coaching aufgenommen wird.

Im Austausch mit der Rechtspflegekommission erläuterte der Erste Staatsanwalt das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bei der Priorisierung von Straftatbeständen. Teilweise stellen die Vorgaben aus Rechtsprechung und Gesetzgebung eine Herausforderung dar, weil die Staatsanwaltschaft sich daran orientieren muss und teilweise wenig aufwandseitige Optimierungen möglich sind. Hierzu gehört beispielsweise die Rechtsprechung zum Betäubungsmittelgesetz²². Im Rahmen der Handlungsmöglichkeiten setzt die Staatsanwaltschaft jedoch klar auf eine Triage, welche möglichst früh die Erfolgsaussichten von Anzeigen einschätzt, ehe aufwändige und teilweise spezialisierte Ermittlungsenergie dafür eingesetzt wird. Im Bereich der Cyberkriminalität entwickelte die Staatsanwaltschaft etwa zusammen mit der Kantonspolizei eine entsprechende Triage, um den Fokus auf die Weiterbearbeitung von Fällen mit gewissen Erfolgsaussichten zu legen. Dieses Triageprojekt wird seit dem 1. Januar 2024 operativ umgesetzt. Der Aufwand ist zu Verfahrensbeginn personalintensiver, sinkt im Anschluss aber deutlich.

Neben der Bedeutung der Publizitätsfunktion von Gerichtsverhandlungen, Weiterbildungsmöglichkeiten und dem möglichen Einsatz eines neuen Protokollierungsprogramms thematisierte der Erste Staatsanwalt auf Nachfrage aus der Rechtspflegekommission den voraussichtlichen Stellenbedarf für Verfahrensleitung und -assistenz, um die Verfahrensdauern nach den ergriffenen Effizienzmassnahmen weiter verkürzen zu können. Neben einem Ausbau im Bereich der Wirtschaftsdelikte müssten auch in den Bereichen Menschenhandel sowie Umwelt- und Tierschutz weitere Spezialisierungen veranlasst werden. Bezüglich interkantonaler Zusammenarbeit besteht in vielen Bereichen ein guter Austausch. Das grösste Problem bleibt aber weiterhin, dass es noch keinen automatisierten Datenaustausch gibt, der den Aufwand für die Ermittlung von Serienfällen reduzieren würde.

²² Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (SR 812.121, Betäubungsmittelgesetz; abgekürzt BetmG).

Die Rechtspflegekommission dankt dem Ersten Staatsanwalt für den Einblick in die kommenden Herausforderungen der Staatsanwaltschaft.

5.2.8 Neuerungen im Konkursrecht

Per 1. Januar 2025 tritt das Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses in Kraft²³. Es umfasst Anpassungen des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1; abgekürzt SchKG), des Obligationenrechts (SR 202; abgekürzt OR), des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) und des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG). Die Revision zielt darauf ab, die Integrität des Konkurswesens zu stärken und missbräuchliche Praktiken zu bekämpfen. Liquiditätsschwache Unternehmen, für die praktisch keine Daseinsberechtigung mehr besteht, sollen aus dem Markt aussortiert werden, damit sie keinen weiteren Schaden anrichten.

Die Rechtspflegekommission liess sich vom Leiter des Konkursamtes über die neuen Bestimmungen im SchKG und ihre Folgen für das Konkursamt informieren. Dieser wies insbesondere auf Folgendes hin:

- *Anzeigepflicht für Konkursbeamtinnen und Konkursbeamte (Art. 11 revSchKG)*: Die genannten Personen müssen strafbare Handlungen anzeigen, sofern sie solche im Rahmen ihrer Tätigkeit feststellen. Dies soll zur Anzeige von Missbräuchen führen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehen. Der Kanton St.Gallen kennt mit Art. 31 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (sGS 971.1; abgekürzt EG-SchKG) bereits eine solche Regelung im Bereich der Betreibungs- und Konkursdelikte. Im Jahr 2023 erstatteten die Mitarbeitenden des Konkursamtes 61 Strafanzeigen, v.a. im Zusammenhang mit Firmenkonkursen. Diese führten grösstenteils zu Verurteilungen. Neu für das Konkursamt St.Gallen ist die offenere Formulierung im SchKG, welche die kantonale Anzeigepflicht von Betreibungs- und Konkursdelikten auf alle von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen und Vergehen ausweitet.
- *Wiedereinführung der Postsperre (Art. 222a revSchKG)*: Die vormals aufgehobene und nun wiedergeschaffene Möglichkeit der Postsperre erlaubt die Kontrolle der Post von Schuldnerinnen und Schuldnern, um wichtige Informationen z.B. zu bestehenden Aktiven zu erhalten.
- *Anschreiben der Gläubigerinnen und Gläubiger sowie Verlängerung der Frist für die Fortführung des Konkursverfahrens (Art. 230 Abs. 2 revSchKG)*: Reicht die Konkursmasse voraussichtlich nicht aus, um die Kosten für ein summarisches Verfahren zu decken, beantragt das Konkursamt dem Gericht die Einstellung des Konkursverfahrens. Das Konkursamt veröffentlicht die Einstellung im Amtsblatt bzw. auf der Publikationsplattform²⁴ und teilt sie den bekannten Gläubigerinnen und Gläubigern mit. Dabei weist es darauf hin, dass das Verfahren geschlossen wird, sofern niemand an der Durchführung des Konkurses festhält und einen Kostenvorschuss für die durch die Konkursmasse nicht gedeckten Kosten leistet. Die von den Gläubigerinnen und Gläubigern einzuhaltende Frist wird mit der Revision von 10 auf 20 Tage verlängert.
- *Systemwechsel für öffentlich-rechtliche Forderungen (Aufhebung von Art. 43 Ziff. 1 und 1^{bis} SchKG)*: Statt wie bisher der Betreibung auf Pfändung unterliegen öffentlich-rechtliche Forderungen neu der Betreibung auf Konkurs. Damit erfolgt eine Gleichstellung mit den meisten privatrechtlichen Forderungen. In der Vergangenheit hielten sich Schuldnerinnen und Schuldner bei öffentlich-rechtlichen Forderungen zurück und deckten zuerst privatrechtliche Forderungen, weil ihnen bei letzteren der Konkurs drohte. Als problematisch wurde auch betrachtet, dass öffentlich-rechtliche Gläubigerinnen und Gläubiger durch Pfändungen die Konkursmasse schmälerten, bevor es zum Konkurs kam.

²³ BBI 2022 702.

²⁴ www.publikationen.sg.ch.

Aufgrund der aufgezeigten Anpassungen, insbesondere des Systemwechsels bei den öffentlich-rechtlichen Forderungen, erwartet das Konkursamt einen erheblichen Anstieg der Verfahren, was zu einer deutlich höheren Arbeitsbelastung beim Konkursamt und bei den Gerichten führen wird. Einen erheblichen Mehraufwand für das Konkursamt wird auch das Anschreiben der Gläubigerinnen und Gläubiger im Rahmen der Einstellung des Konkursverfahrens mit sich bringen, zumal nicht selten deren 50 bis 200 je Konkursverfahren bekannt sind. Es zeichnet sich ab, dass die Mehrbelastung mit dem bisherigen Personalbestand nicht zu bewältigen sein wird und eine Aufstockung der personellen Ressourcen angezeigt ist. Durch den Systemwechsel entlastet werden hingegen die Betreibungsämter aufgrund des Wegfalls von Pfändungen und Verwertungshandlungen.

Der Staat als Gläubiger steht vor höheren Kosten und Unsicherheiten. Im Rahmen des Konkurses hat der öffentlich-rechtliche Gläubiger keine privilegierte Stellung, sondern eine Forderung in der dritten Klasse, was häufig mit einer geringen oder gar keiner Konkursdividende einhergeht. Zugleich hat er hohe Kosten zu tragen. Bei der Betreuung auf Konkurs muss beim Gericht ein Kostenvorschuss von Fr. 1'800.– geleistet werden. Das Gemeinwesen steht diesbezüglich vor der Frage, ob die hohen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zur Forderung stehen. Privatrechtliche Gläubigerinnen und Gläubiger können fortan Kosten einsparen, indem sie nicht selbst ein Konkursbegehren stellen, sondern zuwarten, bis der Staat wegen nicht bezahlter Mehrwertsteuer oder kantonaler Steuerschulden usw. ein solches einreicht.

Die Organisation des Konkurs- und Betreuungswesens obliegt den Kantonen. Das Konkursamt steht mit dem Finanzdepartement bzw. der Ausgleichskasse im Austausch, um per 1. Januar 2025 weiterhin ein funktionierendes Konkurswesen gewährleisten zu können. Gegebenenfalls wird es sich die freiwerdenden Ressourcen der kommunalen Betreibungsämter zunutze machen können. Im Zentrum der Bemühungen steht zunächst die Überprüfung der amtsinternen Organisation.

Die Rechtspflegekommission dankt dem Leiter des Konkursamtes für den Einblick in die kommenden Herausforderungen des Konkursamtes.

6 Empfehlungen

Zusammengefasst empfiehlt die Rechtspflegekommission:

- dem *Kantonsrat*, die steigenden Fallzahlen, die bundesrechtlich neu eingeführten Fristen sowie die ausgeschöpfte Output-Steigerung des Kantonsgerichtes bei der Beratung entsprechender Stellenbegehren zu berücksichtigen und den Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter (sGS 941.10) entsprechend anzupassen;
- dem *Kantonsrat*, das Standesbegehren der Rechtspflegekommission gutzuheissen und eine Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung zu beschliessen, um die Schweizerische Strafprozessordnung dahingehend anzupassen, dass von der Begründungspflicht von Urteilen abgesehen werden kann, wenn alle Prozessparteien auf eine Begründung verzichten;
- dem *Kantonsgericht*, auf eine kinderfreundliche Einrichtung für Kinderanhörungen zu achten;
- dem *Kantonsgericht*, im Rahmen der Gesamterneuerung des Regierungsgebäudes auf eine flexible Raumgestaltung und -aufteilung zu achten, die an sich ändernde Bedürfnisse angepasst werden kann.

7 Antrag

Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen:

1. einzutreten auf:
 - a) den Bericht der Rechtspflegekommission vom 3. April 2024;
 - b) die Berichte der kantonalen Gerichte vom Februar 2024;
2. die Regierung einzuladen,²⁵ Botschaft und Entwurf betreffend eine Anpassung des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1) vorzulegen, welche die Wohnsitzpflicht der Mitglieder der Kreisgerichte vom Gerichtskreis auf den Kanton ausdehnt.

Im Namen der Rechtspflegekommission

Martin Stöckling
Präsident

²⁵ Auftrag nach Art. 95 GeschKR, sGS 131.11.