

# Bericht 2019 der Rechtspflegekommission

vom 24. Mai 2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>Mitgliederverzeichnis</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2 Zuständigkeit</b>	<b>5</b>
<b>3 Allgemeine Tätigkeit</b>	<b>5</b>
3.1 Rechtspflegekommission	5
3.2 Kantonsrat	6
3.2.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates	6
3.2.2 Petitionen	6
3.2.3 Eingaben	6
<b>4 Gerichte</b>	<b>6</b>
4.1 Regelmässiger Austausch	6
4.2 Ersatzwahlen	6
4.3 Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2018	7
4.3.1 Würdigung und Bewertung	7
4.3.2 Empfehlungen	9
<b>5 Sicherheits- und Justizdepartement</b>	<b>9</b>
<b>6 Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2018/2019</b>	<b>9</b>
6.1 Allgemeines	9
6.2 Subkommission 1: Kreisgericht Toggenburg	10
6.2.1 Prüfungspunkt	10
6.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	10
6.2.3 Würdigung und Bewertung	10
6.2.4 Empfehlungen	11
6.3 Subkommission 2: Anklagekammer	12
6.3.1 Prüfungspunkt	12
6.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	12
6.3.3 Würdigung und Bewertung	13
6.3.4 Empfehlungen	13

6.4	Subkommission 3: Verwaltungsgericht	14
6.4.1	Prüfungspunkt	14
6.4.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	14
6.4.3	Würdigung und Bewertung	14
6.4.4	Empfehlungen	15
6.5	Subkommissionen 1 und 2: Zwangsmassnahmengerichte	15
6.5.1	Allgemeines	15
6.5.2	Kantonales Zwangsmassnahmengericht	16
6.5.3	Regionale Zwangsmassnahmengerichte	18
6.5.4	Würdigung und Bewertung	18
6.5.5	Empfehlungen	19
<b>7</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>Antrag</b>	<b>19</b>

# Mitgliederverzeichnis<sup>1</sup>

Stand 24. Mai 2019

## Mitglieder

Remo Maurer-Altstätten, Präsident<sup>2</sup>

Patrizia Adam-St.Gallen, 3. Vizepräsidentin<sup>3</sup>

Alexander Bartl-Widnau, 1. Vizepräsident<sup>4</sup>

Karl Bürki-Gossau

Peter Eggenberger-Rüthi

Cornel Egger-Oberuzwil

Dominik Gemperli-Goldach<sup>5</sup>

Mirco Gerig-Wildhaus-Alt St.Johann

Peter Haag-Jonschwil

Sandro Hess-Balgach<sup>6</sup>

Jens Jäger-Vilters-Wangs<sup>6</sup>

Ivan Louis-Nesslau, 2. Vizepräsident<sup>7</sup>

Thomas Schwager-St.Gallen<sup>5</sup>

Jigme Shitsetsang-Wil<sup>6</sup>

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel

## Ausgeschiedene Mitglieder

Andreas Broger-Altstätten<sup>8</sup>

Ernst Dobler-Oberuzwil<sup>9</sup>

Karl Güntzel-St.Gallen<sup>8</sup>

Silvia Kündig-Schlumpf-Rapperswil-Jona<sup>9</sup>

Walter Locher-St.Gallen<sup>10</sup>

Andreas W. Widmer-Wil<sup>8</sup>

## *Geschäftsführung*

Gerda Göbel-Keller, Geschäftsführerin

Beat Müggler, 1. stv. Geschäftsführer

Sandra Stefanovic, 2. stv. Geschäftsführerin

---

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

<sup>2</sup> Mitglied seit Juni 2012, Präsident seit Juni 2018.

<sup>3</sup> Mitglied seit Februar 2018, Präsidentin Subkommission 2 und Vizepräsidentin seit Juni 2018.

<sup>4</sup> Mitglied seit September 2017, Präsident Subkommission 1 und Vizepräsident seit Juni 2018.

<sup>5</sup> Mitglied seit Februar 2019.

<sup>6</sup> Mitglied seit Juni 2018.

<sup>7</sup> Mitglied, Präsident Subkommission 3 und Vizepräsident seit Juni 2018.

<sup>8</sup> Mitglied bis Mai 2018.

<sup>9</sup> Mitglied bis Januar 2019.

<sup>10</sup> Mitglied und Präsident bis Mai 2018.

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Rechtspflegekommission erstattet Ihnen Bericht über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2018/2019.

## 1 Einleitung

Das vergangene Jahr brachte einen tiefgreifenden Wechsel in der Zusammensetzung der Rechtspflegekommission. Anlässlich der Konstituierung im Juni 2018 musste nicht nur das Präsidium, sondern auch die als Geschäftsleitung der Kommission fungierende Subkommission Richterwahlen fast vollständig neu besetzt werden. Im letzten Bericht hatte die Rechtspflegekommission diesen anstehenden grossen Wechsel in ihrer Zusammensetzung noch zum Anlass genommen, etwas ausführlicher auch über ihre grundsätzliche Haltung zur parlamentarischen Aufsicht über die Organe der Rechtspflege im Kanton St. Gallen zu orientieren. Für dieses Berichtsjahr darf festgehalten werden, dass nach einigen betriebsamen Jahren ein gewisser courant normal in die Tätigkeit der Kommission zurückgekehrt ist. Das bedeutet aber keineswegs, dass die Aufsicht über die St. Gallische Rechtspflege weniger genau gehandhabt worden wäre. Wenn im letzten Bericht das Bild verwendet wurde, wonach die Rechtspflegekommission den Hausflur in der Etage beobachte, wo die Justiz zuhause ist, so kann heute berichtet werden, dass sie noch einen Schritt weitergegangen ist und den Concierge des Hauses zu sich eingeladen hat. Seit diesem Jahr nimmt nämlich der Generalsekretär der Gerichte regelmässig an den Sitzungen der Rechtspflegekommission teil.

Nach dem überraschenden Hinschied des ersten Staatsanwalts Thomas Hansjakob im Januar 2018 hatte die St. Gallische Rechtspflege im Juli 2018 erneut einen tragischen Verlust zu beklagen. Kantonsrichter Benedikt Landolt verunfallte tödlich beim Segelfliegen. Die dadurch notwendig gewordene Ersatzwahl und insbesondere die Nachfolge für eine Ersatzrichterin am Kantonsgericht führte zu einer Überprüfung des Wahlprozedere. Die Rechtspflegekommission unterbreitete dem Präsidium des Kantonsrats den Vorschlag, die Vorstellung der Kandidatinnen und Kandidaten für Richterposten bei den Fraktionen jeweils in der Session vor der Wahl durch den Kantonsrat durchzuführen, sofern die Ersatzwahl planbar und keine besondere Eile geboten ist.

Dass sich die st. gallische Rechtspflege im Berichtsjahr in einigermaßen ruhigen Gewässern bewegte, hat Ausdruck nicht zuletzt in der Visitationstätigkeit der drei Subkommissionen gefunden. Waren in den letzten Jahren immer wieder besondere, punktuelle Themen, wie z.B. der Fall Carlos oder die Schaffung des Kompetenzzentrums Cybercrime, oder aber Querschnittsthemen wie das Laienrichtertum oder die Effizienzsteigerung in der Justiz Treiber für die Prüfungstätigkeit der Subkommissionen, konnten im Berichtsjahr in allen drei Bereichen für einmal wieder sogenannte ordentliche Visitationen durchgeführt werden. Ein Schwerpunkt wurde trotzdem gesetzt, indem ein vertiefter Blick auf die gerichtlich angeordneten Zwangsmassnahmen in zwei Instanzen, beim Zwangsmassnahmengericht und bei der Anklagekammer, geworfen wurde. Die Rechtspflegekommission wird weiterhin ihr Augenmerk auch auf allgemeine und besondere politische Fragen, welche die Justiz betreffen, richten und sich zu Erhalt und Förderung einer gut funktionierenden Justiz bei Bedarf zu Wort melden.

## 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>11</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, die fachliche 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:

- Subkommission 1: Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Zwangsmassnahmengerichte;
- Subkommission 2: Anklagekammer, Staatsanwaltschaft, kantonale Untersuchungsgefängnisse und Regionalgefängnis Altstätten;
- Subkommission 3: Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs und Handelsregister, Konkursamt mit Zweigstellen, Strafanstalt Saxerriet, Massnahmenzentrum Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe;
- Subkommission Richterwahlen: In dieser Subkommission haben alle im Kantonsrat vertretenen Fraktionen mit je einem Mitglied Einsitz. Sie hat die Funktion eines geschäftsführenden Ausschusses der Rechtspflegekommission. Ihre Aufgaben sind: Planung der Prüfungstätigkeit, Vorberatung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der kantonalen Richterinnen und Richter, regelmässiger Austausch mit dem Sicherheits- und Justizdepartement und den kantonalen Gerichten, Austausch mit anderen ständigen Kommissionen.

## 3 Allgemeine Tätigkeit

### 3.1 Rechtspflegekommission

Im Berichtsjahr traf sich die Rechtspflegekommission im Plenum zu einer kurzen konstituierenden Sitzung und weiteren fünf halbtägigen Sitzungen. Im Anschluss an die Maisitzung unternahm sie gemeinsam mit Gästen aus dem Sicherheits- und Justizdepartement und den kantonalen Gerichten eine Fachexkursion in die stationäre forensische Therapie Rheinau ZH. Vor Ort verschaffte sie sich einen Eindruck über die Aufgaben, Therapieangebote, Räumlichkeiten und das Personal einer Forensikstation. Dies im Hinblick auf den geplanten Neubau der Forensikstation Wil.

Die Subkommission Richterwahlen kam zu vier weiteren Sitzungen zusammen, einmal zum Austausch mit der Subkommission Sicherheits- und Justizdepartement der Finanzkommission über den Ausgaben- und Finanzplan, Bereich Gerichte, ein anderes Mal zur Prüfungsvorbereitung und

---

<sup>11</sup> Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

zweimal zur Vorbereitung von Richterwahlen (vgl. Ziff. 4.2). Die drei Subkommissionen für die Prüfungstätigkeit hatten je eine Prüfungssitzung vor Ort bei den visitierten Gerichten (vgl. Ziff. 6).

Die Rechtspflegekommission hat die Abläufe der Plenumsitzungen noch klarer strukturiert und vereinheitlicht. Neu nimmt neben dem Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartements auch der Generalsekretär der Gerichte an allen Plenumsitzungen teil. Dadurch wird ein regelmässiger, zeitnaher und niederschwelliger Informations- und Erfahrungsaustausch mit dem Departement und den Gerichten sichergestellt. Verbessert und beschleunigt wurden auch die Abläufe bei der Erstellung und Genehmigung des Sitzungsprotokolls und die Praxis des Protokollversands an Dritte (Art. 67 Abs. 2 GeschKR). Die vertrauliche Kommunikation der Geschäftsführerin mit den Mitgliedern erfolgt neu über ShareFile.

## **3.2 Kantonsrat**

### **3.2.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates**

Im Berichtsjahr gab es im Kantonsrat insgesamt 10 Rücktritte bzw. Validierungen. Der Präsident der Rechtspflegekommission prüft jeweils die Rechtmässigkeit der Ersatzwahlen und erstattet Bericht im Kantonsrat (01.18.03 und 01.19.03).

### **3.2.2 Petitionen**

Der Präsident der Rechtspflegekommission hat dem Kantonsrat in der Septembersession 2018 und in der Februarsession 2019 über die Forderungen der 38. und 39. Jugendsession Bericht erstattet. Forderungen der Jugendsession werden jeweils als Petition behandelt, unter Berücksichtigung der Rückmeldungen des zuständigen Departements bzw. des Präsidiums des Kantonsrates in der Rechtspflegekommission diskutiert und beantwortet.

### **3.2.3 Eingaben**

Die Rechtspflegekommission behandelte im Berichtszeitraum für den Kantonsrat Eingaben von acht Personen, die sie direkt oder von Justizbehörden zur Entscheidung zugewiesen erhielt. Es handelte sich, wie in den Vorjahren, mehrheitlich um Personen, die notorisch jede Verwaltungsverfügung und jeden Gerichtsentscheid anfechten und, wenn sie auf dem Rechtsmittelweg nicht weiterkommen, gegen die Verfahrensbeteiligten Strafanzeige einreichen. In der Regel handelt es sich um aussichtslose Verfahren, die durch die Häufigkeit der Eingaben oder die mitgesandte Aktenmenge einen erheblichen Mehraufwand bei allen betroffenen Instanzen verursachen. Dennoch werden alle Eingaben von der Rechtspflegekommission seriös geprüft.

## **4 Gerichte**

### **4.1 Regelmässiger Austausch**

Die Rechtspflegekommission trifft sich zweimal jährlich mit den Präsidenten der kantonalen Gerichte. In der Märzsession berät das Plenum mit den Gerichtspräsidenten des Kantonsgerichts, des Verwaltungsgerichts und des Versicherungsgerichts die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte. Im Juni bereitet die Subkommission Richterwahlen mit den genannten Gerichtspräsidenten (und dem Generalsekretär des Sicherheits- und Justizdepartements) die Prüfungstätigkeit vor.

### **4.2 Ersatzwahlen**

Im Berichtsjahr wurden zwei Ersatzwahlen in das Kantonsgericht für den Rest der Amtsdauer (15.18.02 und 15.19.02) und eine an die Verwaltungsrekurskommission (16.18.06) vorbereitet. Gewählt wurden drei Frauen. Ausserdem fanden turnusgemäss die Wahlen der Präsidenten des

Kantonsgerichts (15.19.02A) und des Verwaltungsgerichts (15.29.04A) für die nächsten zwei Amtsjahre statt. Die Zusammenarbeit mit den Fraktionen spielt, selbst kurzfristig. In allen Fraktionen bewerben sich auffallend viele junge Juristinnen und Juristen mit guter fachlicher Qualifikation.

Das Präsidium Kantonsrat hat die Rechtspflegekommission um einen Vorschlag zur Anpassung des Wahlprozedere bei Ersatzwahlen an kantonale Gerichte gebeten. Die Kommission ist diesem Wunsch nachgekommen und hat vorgeschlagen, dass künftig, falls die Ersatzwahl planbar ist und keine zeitliche Eile besteht, die Anhörungen der von einer Fraktion vorgeschlagenen Kandidierenden in der Session vor derjenigen, in der die Ersatzwahl durchgeführt wird, erfolgen soll. Das Präsidium hat dieses Vorgehen beschlossen.

## 4.3 Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2018

### 4.3.1 Würdigung und Bewertung

Die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2018 (32.19.02) präsentieren sich erneut schlank, einheitlich und übersichtlich im Aufbau über alle Gerichte (Text und Statistik). Die Vorgaben der Rechtspflegekommission aus dem Jahr 2017 sind eingehalten.

Ergänzend hat die Rechtspflegekommission folgende Entwicklungen zur Kenntnis genommen:

- Die Plenarsitzungen der Konferenz der Gerichte sind ein gutes Instrument für den Austausch und die Koordination unter den Gerichten.
- Die Geschäftslast am Kantonsgericht und an den Kreisgerichten bewegt sich noch immer auf hohem Niveau.
  - Im Zusammenhang mit der Ausschaffungsinitiative hatten die Gerichte zusammen mit der Staatsanwaltschaft weitere 120 Fälle pro Jahr prognostiziert. Dafür hatten sie eine Stellenaufstockung erhalten. Tatsächlich waren es aber deutlich mehr Ausschaffungsfälle (2017: 160, 2018: 230). Der Zuwachs wurde mit Effizienzsteigerungsmassnahmen aufgefangen.
  - Bei Überlastung eines Kreisgerichts setzt das Kantonsgericht dort für einen befristeten Zeitraum während der laufenden Amtsdauer Richter aus einem anderen Kreisgericht ein. Das Gerichtsgesetz sieht dafür eine Ausnahme für die Wohnsitzpflicht im Gerichtskreis vor<sup>12</sup>. Auf Beginn einer neuen Amtsdauer wird die Zuteilung dann grundsätzlich geprüft.
  - Helfen soll auch das neue Springerkonzept, das kurzfristig umgesetzt werden konnte. Dafür wurden an den Kreisgerichten St.Gallen, Werdenberg und Wil neue Stellen geschaffen. Die Rechtspflegekommission hat dem Springerrichter-System zugestimmt.
- Auch bei der Anklagekammer hat die Geschäftslast einen Höchststand erreicht. Innerhalb des Kantonsgerichts wurde ein interner Lastenausgleich geschaffen, um die Fälle der Anklagekammer zeitgerecht beurteilen zu können.
- Das Verwaltungsgericht konnte mit der neuen Struktur bereits Pendenzen abbauen und die Verfahrensdauer verkürzen. Die Menge der Falleingänge im ersten Halbjahr 2018 war rekordverdächtig, am Jahresende lag sie aber im Zehnjahresschnitt.
  - Von den 290 Kollegialerledigungen wurden neu 63 Referate von den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern geschrieben.
  - Die Hälfte der Kollegialentscheide wurde neu aufgrund einer bisher nicht angewendeten Gesetzesbestimmung per einstimmigen Zirkulationsentscheid (neu Dreierbesetzung), d.h. ohne Verhandlung und Beratung gefällt.
  - Seit der Verwaltungsjustizreform kann der Gerichtspräsident in bestimmten Fällen (z.B. Nichtzahlen Kostenvorschuss) einen Nichteintretensentscheid im vereinfachten Verfahren erlassen (2018: 27 Fälle), ohne die Möglichkeit, einen Gesamtgerichtsentscheid zu verlangen.

---

<sup>12</sup> Art. 6 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987, sGS 941.1; abgekürzt GerG: «Zum Ausgleich der Arbeitsbelastung kann das Kantonsgericht Richterinnen oder Richter als Stellvertretung in einem anderen Gerichtskreis einsetzen.»

- Performance, Einsatz und Effizienz des Personals sind gross. Der Pendenzenabbau konnte deshalb ohne die ursprünglich budgetierten neuen Stellen bewirkt werden.
- Der Verwaltungsrekurskommission gelang trotz neuer Zuständigkeiten ein leichter Pendenzenabbau, weil 10 Prozent weniger Fälle eingingen. Hingegen hat sich die Verfahrensdauer leicht verlängert, weil die Verfahren komplexer geworden sind.
- Auch für das Versicherungsgericht war das Jahr 2018 wieder ein arbeitsintensives Jahr. Es hatte sich die Aufarbeitung der ältesten Fälle vorgenommen und das auch umgesetzt. Die Tendenz zum Pendenzenabbau ist sichtbar. Geholfen haben dabei auch weniger Eingänge. Die Verfahrensdauer hat sich um gut einen Monat reduziert.
  - Das Versicherungsgericht entschied 2018 deutlich mehr Kollegialfälle als 2017.
  - Weiterhin sind gut zwei Drittel der Fälle arbeitsintensive Fälle aus den Bereichen Invalidenversicherung und Unfallversicherung. Auffällig ist, dass der Beurteilungszeitraum für einen Fall bereits im vorgelagerten Verwaltungsverfahren immer länger dauert, weil teilweise mehrere und umfangreiche medizinische Gutachten eingeholt werden. Das Gericht erhält daher erheblich mehr Vorakten, deren Bearbeitung sehr aufwändig ist.
- Alle Gerichte haben weitere Anstrengungen zur Effizienzsteigerung unternommen:
  - Die Präsidenten des Verwaltungsgerichts und der Verwaltungsrekurskommission testen das Programm Dragon Legal, eine Spracherkennungssoftware, für verfahrensleitende Korrespondenz, einfache Einzelrichterentscheide, Mailverkehr, Teilentscheide zuhanden des Sekretariats usw. Es stellt sich die Frage, ob die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ganze Urteile mit diesem Diktierprogramm schneller verfassen könnten. Die beiden Gerichte haben deshalb im Budget 2020 Mittel dafür eingestellt. Die Mitarbeitenden werden angehalten, das Diktierprogramm bereits jetzt zu nutzen, und sie zeigen selber Interesse daran.
  - Auch das Kreisgericht St.Gallen hat versuchsweise mit der Spracherkennungssoftware gearbeitet, dabei aber festgestellt, dass es sich für seine Zwecke (Protokollierung von Befragungen) nicht eignet.
  - Die Richterinnen und Richter am Versicherungsgericht haben angefangen, Entscheide weniger extensiv zu begründen, nämlich nur das, was gerügt wird. Der Sachverhalt wird damit dichter und kürzer und somit die Fallbearbeitung weniger aufwändig. Neu sind die Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber und die Richterinnen bzw. Richter parallel in der Fallbearbeitung tätig und tauschen sich regelmässiger aus.

Zur Diskussion gaben folgende Themen Anlass:

- Die Erledigungsarten beim Kantonsgericht und beim Versicherungsgericht sind in den Geschäftsberichten der Gerichte nicht enthalten. Für die korrekte Würdigung der Erledigungszahlen ist es von wesentlicher Bedeutung, ob die Rechtsmittelinstanz nur eine reine Rechtskontrolle vornehmen muss oder nicht. So sind in zahlreichen Verfahren vor Kantonsgericht (z.B. Familienrecht und Strafrecht) sowie in Verfahren vor Versicherungsgericht von Gesetzes wegen neue Beweise und seit dem erstinstanzlichen Entscheid eingetretene Veränderungen im Lebenssachverhalt zu berücksichtigen. Dies führt regelmässig zu Abänderungen und Aufhebungen von erstinstanzlichen Entscheiden, weil sich z.B. die finanziellen Verhältnisse geändert haben, ohne dass daraus auf die Qualität des erstinstanzlichen Entscheides geschlossen werden darf. Eine Veröffentlichung von Erledigungszahlen ohne dieses Hintergrundwissen im Geschäftsbericht birgt das Risiko erheblicher Fehlschlüsse und falscher Interpretationen zulasten der Vorinstanzen, die es zu vermeiden gilt. Die Zahlen sind für die Rechtspflegekommission jederzeit abrufbar. Gleiches gilt für die Statistik der Zwangsmassnahmengerichte (vgl. Ziff. 6.5.1.d). Die Rechtspflegekommission verzichtet daher auf die Aufnahme dieser Statistiken in die Geschäftsberichte der Gerichte.
- Die Stammabteilung für Invalidenversicherungsfälle am Versicherungsgericht beurteilt bestimmte Fälle nach wie vor juristisch anders als das Bundesgericht. Die Sozialversicherungsanstalt ficht in diesen Fällen immer wieder Urteile des Versicherungsgerichts an und das Bundesgericht entscheidet jeweils zugunsten der Sozialversicherungsanstalt, mit Kostenfolge für

den Kanton St.Gallen, denn das Versicherungsgericht «*missachte wider besseres Wissen systematisch die hier anwendbare Rechtsprechung des Bundesgerichts*». <sup>13</sup> Die Rechtspflegekommission hat dies 2016, 2018 und 2019 festgestellt und das Versicherungsgericht, unter Berücksichtigung der Gewaltenteilung bzw. der richterlichen Unabhängigkeit, auf diese Praxis angesprochen.

- Am Versicherungsgericht wurde kurzfristig und ohne Ankündigung oder ohne vorgängig nach den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer zu fragen, Hardware ausgetauscht. Die Richterinnen und Richter bzw. Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber nutzen teilweise ein Gerät im Büro und ein weiteres zuhause (Telearbeit). Die Rechtspflegekommission erkennt, dass es sinnvoll sein kann, für Arbeitnehmende, die auch zuhause arbeiten, entsprechende Hardware anzuschaffen.

### 4.3.2 Empfehlungen

Keine.

## 5 Sicherheits- und Justizdepartement

Im Berichtsjahr gab es sowohl bei der Staatsanwaltschaft als auch beim Amt für Justizvollzug Wechsel im Leitungsteam. Die Rechtspflegekommission tauscht sich jeweils bei Bedarf mit ihnen aus.

## 6 Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2018/2019

### 6.1 Allgemeines

Dem Kantonsrat obliegt die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte. <sup>14</sup> Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr. <sup>15</sup> In diesem Amtsjahr hat die Rechtspflegekommission drei Gerichte visitiert. Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt die Rechtspflegekommission fest, ob die Amtsführung der Gerichte funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen in der Regel vor Ort. 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 Entscheiden zu erteilen.

Die Rechtspflegekommission überprüft regelmässig die Standards und Abläufe ihrer Prüfungstätigkeit und passt sie ggf. an. Bewährt haben sich die Vereinheitlichung der Prüfungsabläufe der drei Prüfungskommissionen und des Aufbaus der Teilberichte. Sie machen die Arbeit der Subkommissionen und Ergebnisse vergleichbarer. Der Versuch, die Protokollierung der Visitation durch eine Spracherkennungssoftware zu vereinfachen, ist wegen Unzulänglichkeiten im Programm und bei der Aufnahmetechnik gescheitert.

Neu wurden den Präsidenten der geprüften Gerichte die im Plenum verabschiedeten Teilberichte zugestellt. Die zeitnahe Rückmeldung der Bewertung und der Empfehlungen wird geschätzt. Empfehlungen, die sich ans Kantonsgericht und die Konferenz der Gerichte richten, wurden in der Märzsession der Rechtspflegekommission mit den Gerichtspräsidenten besprochen. Die Empfehlungen an das Hochbauamt werden diesem schriftlich mitgeteilt. Die Umsetzung aller Empfehlungen wird regelmässig geprüft.

<sup>13</sup> Zuletzt BGE 8C\_820 2018 Urteil vom 17 April 2019.

<sup>14</sup> Art. 65 Bst. k der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001, sGS 111.1; Art. 45 GerG.

<sup>15</sup> Art. 14 Abs. 1 Bst. e GeschKR.

## 6.2 Subkommission 1: Kreisgericht Toggenburg

### 6.2.1 Prüfungspunkt

Die letzte Visitation des Kreisgerichts Toggenburg war im Jahr 2011. Deshalb hat die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission turnusgemäss eine ordentliche Visitation des Kreisgerichts Toggenburg durchgeführt. Schwerpunktthema war die Arbeit des Kantonalen Zwangsmassnahmengerichts (vgl. Ziff. 6.5.2).

### 6.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Das Kreisgericht ist erste Instanz im Zivilprozess und im Strafprozess. Je nach Zuständigkeit urteilt ein Einzelrichter oder das Gericht in einer Besetzung mit drei oder fünf Richtern.

Im Zivilprozess ist bis zum Streitwert von Fr. 30'000.– der Einzelrichter des Kreisgerichts für die Beurteilung zuständig, bei einem höheren Streitwert das Kreisgericht in einer Besetzung von drei Richtern. Einen massgeblichen Anteil der Tätigkeit der Kreisgerichte machen die Ehestreitsachen aus. Deren Beurteilung obliegt einem Familienrichter, wenn sich die Parteien einig sind (Scheidung auf gemeinsames Begehren). Der Einzelrichter des Kreisgerichts ist im summarischen Verfahren und für die Vollstreckung rechtskräftiger Zivilurteile zuständig.

Im Strafprozess richtet sich die Zuständigkeit nach der Höhe und Schwere der zu erwartenden Sanktion. Der Einzelrichter ist zuständig, wenn Einsprache gegen einen Strafbefehl erhoben wurde und wenn nicht eine Freiheitsstrafe von mehr als zwölf Monaten oder eine freiheitsentziehende Massnahme in Betracht kommt. Ansonsten spricht das Kreisgericht Recht in der Besetzung von drei, wenn eine Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren in Betracht kommt, mit einer Besetzung von fünf Mitgliedern.

Der Einzelrichter des Kreisgerichts ist untere Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter seines Gerichtskreises. Dem Kreisgerichtspräsidenten obliegt die Aufsicht über die Vermittlungsämter und die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie über die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse.<sup>16</sup>

Räumlich zuständig ist das Kreisgericht Toggenburg für die Gemeinden Bütschwil-Ganterschwil, Ebnat-Kappel, Hemberg, Kirchberg, Lichtensteig, Lütisburg, Mosnang, Neckertal, Nesslau, Oberhelfenschwil, Wattwil und Wildhaus-Alt St.Johann. Flächenmässig ist das der zweitgrösste, einwohnermässig der zweitkleinste Gerichtskreis im Kanton.

Um ein Gesamtbild zu erhalten, erfolgte der Austausch mit allen am Gericht beschäftigten Funktionen. Angeschaut wurde, wie die einzelnen Funktionen eingebunden werden und wie ihre Zusammenarbeit funktioniert. Von Interesse war, was besonders gut bzw. schlecht läuft und wo es Handlungsbedarf bzw. Unterstützungsbedarf durch die Rechtspflegekommission gibt. Befragt wurden der Gerichtspräsident und der Vizepräsident, beide hauptamtliche Richter, ein langjähriger nebenamtlicher Richter und eine nebenamtliche Richterin, die Gesamtgerichtsschreiberin und eine Mitarbeiterin der Gerichtskanzlei.

### 6.2.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass das Kreisgericht Toggenburg ein gut organisiertes Gericht ist und die Mitarbeitenden sehr gut zusammenarbeiten, weil sie ein kollegiales Verhältnis haben, das Umfeld motivierend und der fachliche Austausch jederzeit möglich ist. Die Räume sind grosszügig mit Reserven.

Der Kommission ist aufgefallen, dass:

---

<sup>16</sup> Zitiert aus Internetauftritt Kreisgerichte: [https://www.gerichte.sg.ch/home/gericht/Kreisgerichte\\_SG.html](https://www.gerichte.sg.ch/home/gericht/Kreisgerichte_SG.html).

- sich die drei hauptamtlichen Richter nicht spezialisiert haben. Anwälte hingegen, die vor Gericht auftreten, sind immer mehr spezialisiert, zum Teil sogar in Untergebieten zu einzelnen Rechtsgebieten. In der Regel hat ein Richter fachliche Vorteile, je mehr gleichartige Fälle er bearbeitet. An anderen Kreisgerichten haben sich die Richterinnen und Richter deshalb bereits spezialisiert. Die Kommission hat sich gefragt, ob die zu Spezialfragen jeweils aufwändige Vorbereitung effizient für das Gericht ist. Sie stellt aber auch fest, dass eine Spezialisierung bei nur drei Personen kaum umzusetzen und die Stellvertretung zu gewährleisten ist. Im Familienrecht müssen wegen der Menge der Fälle alle übernehmen. Jeder der drei Richter ist in einer anderen Fachgruppe des Kantonsgerichts, um sich das nötige Knowhow zu holen und an die beiden anderen weiterzugeben. So gesehen haben sie Spezialkenntnisse. Weitere Lösungsansätze könnten sein, anzufangen, die Fälle zu priorisieren, und kantonale Springerrichter für Fachgebiete vorzusehen;
- die Frage nach Möglichkeiten der Effizienzsteigerung beim Protokollieren verneint wurde;
- die Gesamtgerichtsschreiberin ein ungewöhnlich breites Fachwissen mitbringt und problemlos Richterin sein könnte;
- die Zusatzausbildung der Sekretärin die Effizienz fördert, sie aber mit NeLo eher tief eingestuft ist;
- der Gerichtspräsident die Arbeit der hauptamtlichen Richterinnen und Richter nicht für einschätzbar hält; nach Ansicht der Kommission könnte es eine Möglichkeit sein, die Aussensicht (z.B. Anwälte, Parteien) zu berücksichtigen;
- es Personen im Rollstuhl unmöglich ist, alleine ins Gericht zu gelangen. Das Gerichtsgebäude hat zwar einen ebenerdigen Eingang und ist im Innern behindertengerecht ausgebaut (Lift, WC). Der Zugang im Untergeschoss durch die Sicherheitstür ist jedoch durch einen zu schmalen und gleichzeitig zu hohen (15 cm) Sandsteinblock, eine zu hoch angebrachte Klingel und eine schwere und sperrige Tür verhindert;
- der Lift ins Dachgeschoss, wo sich das Gerichtsarchiv befindet, also Akten hin transportiert werden müssen, vom Gericht nicht benutzt werden darf;

Die Anregungen des Gerichts beurteilt die Kommission wie folgt:

- Der Wartebereich vor dem Gerichtssaal scheint hellhörig zu sein, sodass selbst bei geschlossenen Türen bei Zeugeneinvernahmen oder wenn die Verfahrensbeteiligten auf die Urteilsverkündung warten, die Vertraulichkeit nicht immer gewährleistet werden kann. Die bereits vom Gericht getroffenen Anpassungen bei den internen Abläufen entschärfen zwar das Problem, beheben es aber nicht.
- Bei Neubauten ist die Ausstattung mit höhenverstellbaren Schreibtischen bereits Standard. Wenn Mitarbeitende in bestehenden Büros sich einen solchen Tisch wünschen, müssen sie entweder ein ärztliches Attest beibringen oder ihn auf eigene Kosten anschaffen. Das Hochbauamt hält an der Praxis fest, obwohl der Preisunterschied unterdessen unwesentlich und der vorbeugende gesundheitliche Nutzen bei Schreibtischarbeit nachgewiesen ist.
- Ein strukturiertes Weiterbildungsangebot für nebenamtliche Richterinnen und Richter wurde bereits im Bericht 2017 der Rechtspflegekommission angeregt. Insbesondere erscheinen die Einführung von Minimalstandards und regelmässige Weiterbildungen zu den Basics für Aktenstudium und juristisches Denken und Handeln sinnvoll.

## 6.2.4 Empfehlungen

Die Rechtspflegekommission empfiehlt:

- dem Kreisgericht Toggenburg, anzufangen, die Fälle zu priorisieren (sanfte Spezialisierung);
- der Konferenz der Gerichte vorzusehen, dass auch fachlich spezialisierte Springerrichter aufgeboden werden können;
- dem Kantonsgericht, für nebenamtliche Richterinnen und Richter Minimalstandards einzuführen und ein strukturiertes und regelmässiges Weiterbildungsangebot zu Basics (wie Aktenstudium, juristisches Denken und Handeln) zu schaffen;

- dem Hochbauamt, beim Kreisgericht Toggenburg einen behindertengerechten Zugang ab Untergeschoss zu gewährleisten;
- dem Hochbauamt, beim Kreisgericht Toggenburg bauliche Massnahmen zur Wahrung der Diskretion im Wartebereich vor dem Gerichtssaal zu prüfen;
- dem Hochbauamt, auch in bestehenden Büros (z.B. bei der Neumöblierung oder bei Bedarf der Mitarbeitenden) etappenweise höhenverstellbare Schreibtische als Standard einzuführen.

## 6.3 Subkommission 2: Anklagekammer

### 6.3.1 Prüfungspunkt

Die letzte Visitation der Anklagekammer war im Jahr 2005. Deshalb hat die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission turnusgemäss eine ordentliche Visitation der Anklagekammer durchgeführt. Schwerpunktthema war die Arbeit der «Zwangsmassnahmengerichte» (vgl. Ziff. 6.5).

### 6.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Anklagekammer wurde im Jahr 1865 zeitgleich mit der Staatsanwaltschaft St.Gallen gegründet. Ursprünglich war es ihre Aufgabe, über das Ob einer Anklage zu entscheiden. Anfänglich waren zwei Mitglieder der Regierung in der Anklagekammer vertreten. Heute ist die Anklagekammer ein unabhängiges Gericht. Sie ist vor dem eigentlichen Strafverfahren, während eines Strafverfahrens und schliesslich auch nach einem Strafverfahren beteiligt.

Die Anklagekammer ist die Beschwerdeinstanz nach Art. 20 der Schweizerischen Strafprozessordnung<sup>17</sup> und übt gerichtliche Befugnisse im Strafverfahren aus (Art. 13 Bst. c StPO). Sie sorgt von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin dafür, dass die Strafverfolgungsbehörden das Gesetz einhalten und kann ihnen allgemeine Weisungen erteilen (vgl. Art. 17 des Einführungsgesetzes zur StPO<sup>18</sup>).

Die Anklagekammer entscheidet insbesondere über:

- den Ausstand, wenn die Staatsanwaltschaft oder die erstinstanzlichen Gerichte betroffen sind (Art. 59 Abs. 1 Bst. b StPO);
- Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Übertretungsstrafbehörden (vgl. Art. 20 und Art. 393 StPO);
- Beschwerden gegen Verfügungen und Beschlüsse sowie Verfahrenshandlungen der erstinstanzlichen Gerichte, soweit die Entscheide nicht der Berufung unterliegen (ebenso von der Beschwerde ausgenommen sind die verfahrensleitenden Entscheide der erstinstanzlichen Gerichte) (vgl. Art. 20 und Art. 393 StPO);
- Beschwerden gegen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts in den in der StPO vorgesehenen Fällen (vgl. Art. 20 und Art. 393 StPO) (vgl. dazu Ziff. 5.4);
- Beschwerden gegen Verfügungen und Rekursentscheide des zuständigen Departementes im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzuges (Art. 55 Abs. 3 EG StPO);
- die Ermächtigung zur Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Behördemitglieder oder Mitarbeitende des Kantons und der Gemeinden wegen Verbrechen und Vergehen, die deren Amtsführung betreffen, soweit nicht der Kantonsrat zuständig ist (Art. 17 Abs. 2 Bst. b EG StPO).

Der Präsident der Anklagekammer entscheidet über Beschwerden, die ausschliesslich Übertretungen oder wirtschaftliche Nebenfolgen eines Entscheides bei einem strittigen Betrag von nicht mehr als 5'000 Franken zum Gegenstand haben (Art. 395 StPO).<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Vom 5. Oktober 2007, SR312.0; abgekürzt StPO.

<sup>18</sup> Vom 3. August 2010, sGS 962.1; abgekürzt EG StPO.

<sup>19</sup> Zitiert aus Internetauftritt Anklagekammer: [https://www.gerichte.sg.ch/home/gericht/Kantonsgesicht\\_SG/aufgaben/anklagekammer.html](https://www.gerichte.sg.ch/home/gericht/Kantonsgesicht_SG/aufgaben/anklagekammer.html).

Um ein Gesamtbild zu erhalten, erfolgte ein Austausch mit allen am Gericht beschäftigten Funktionen. Angeschaut wurde, wie die einzelnen Funktionen eingebunden werden und wie ihre Zusammenarbeit funktioniert. Von Interesse war, was besonders gut bzw. schlecht läuft und wo es Handlungsbedarf bzw. Unterstützungsbedarf durch die Rechtspflegekommission gibt. Befragt wurden der Gerichtspräsident, ein langjähriger nebenamtlicher Richter und Vizepräsident, ein relativ neuer nebenamtlicher Richter, eine langjährige Gerichtsschreiberin und die Mitarbeiterin der Gerichtskanzlei.

### 6.3.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass die Anklagekammer ein sehr gut organisiertes, speditiv und effizient arbeitendes und personell sparsames Gericht ist. Die Räumlichkeiten und die Infrastruktur sind ausreichend. Das Arbeitsklima und die Zusammenarbeit sind gut und von gegenseitiger Wertschätzung über alle Funktionen geprägt. Der aktuelle Gerichtspräsident füllt die «grossen Fusstapfen» seines Vorgängers fachlich und menschlich aus. Er hat einen sympathischen und motivierenden Führungsstil und geht souverän mit anderen Meinungen um. Die Qualität der Arbeit stimmt, die Korrekturquoten des Bundesgerichts liegen weit unter dem schweizweiten Durchschnitt.

Der Kommission ist aufgefallen, dass:

- die Mischung zwischen Anwälten als nebenamtlichen Richterinnen und Richtern und festangestelltem Gerichtspersonal (hauptamtlicher Gerichtspräsident, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber) zu qualitativ und quantitativ sehr guten Resultaten führt;
- der Gerichtspräsident sich und dem Team hohe Ziele steckt (hoher Erledigungs- und Zeitdruck) und trotzdem bei den Gerichtsschreibern Stellenprozente an andere Gerichte abgibt;
- die Fallerledigungszahlen hoch und die Pendenzen tief sind; für ein Gericht vergleichsweise kurze Bearbeitungszeiten vorliegen; die Erfolgsquote in Rechtsmittelverfahren vor Bundesgericht überdurchschnittlich ist;
- die verschiedenen Funktionen am Gericht sich gegenseitig wertschätzen und einen offenen Austausch pflegen;
- die Kanzleimitarbeiterin in ihrem Büro keinen Kopierer hat, obwohl sie die Akten zu 450 Fällen pro Jahr kopieren muss;
- die Kammern des Kantonsgerichts und die dazugehörigen Sekretariate ganz unterschiedlich arbeiten (Abläufe, Arbeitsstil); eine gegenseitige Stellvertretung so schwierig ist; die langfristige Stellvertretung der einzigen Kanzleimitarbeiterin nicht intern geregelt ist;
- eine qualifiziert ausgebildete Mitarbeiterin der Gerichtskanzlei tatsächlich und lohntechnisch keine Entwicklungsmöglichkeiten an den Gerichten hat;
- kein elektronischer Datenaustausch zwischen Vorinstanzen und Anklagekammer sowie bei Aktenzirkulation innerhalb der Anklagekammer existiert.

### 6.3.4 Empfehlungen

Die Rechtspflegekommission empfiehlt:

- der Anklagekammer und dem für den «Major Release Juris» federführenden Sicherheits- und Justizdepartement, die elektronische Weiterleitung von Akten der Staatsanwaltschaft und der Zwangsmassnahmengerichte im Rahmen von Juris zu prüfen und umzusetzen;
- der Konferenz der Gerichte, zu prüfen, ob sich für die elektronische Aktenzirkulation unter den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern das System ShareFile eignet (Datenschutz, Aufwand und Effizienz);
- dem Kantonsgericht, die Abläufe in den Kammern mit Blick auf die Stellvertretungsregelung in den Sekretariaten zu prüfen.

## 6.4 Subkommission 3: Verwaltungsgericht

### 6.4.1 Prüfungspunkt

Die letzte Visitation des Verwaltungsgerichts war im Jahr 2007. Unterdessen wurde die Verwaltungsjustizreform umgesetzt (22.15.16 und 23.15.01) bzw. das Verwaltungsgericht neu organisiert. Deshalb hat die Subkommission 3 der Rechtspflegekommission turnusgemäss eine ordentliche Visitation durchgeführt. Schwerpunktthema war der Rückblick auf das erste Jahr der Neuorganisation des Verwaltungsgerichts im Jahr 2017.

### 6.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Das Verwaltungsgericht ist die oberste kantonale Instanz der Staats- und Verwaltungsrechtspflege. Beim Verwaltungsgericht angefochten werden können Verfügungen und Entscheide der Regierung und der Departemente sowie anderer Verwaltungsbehörden (Erziehungsrat, Universitätsrat, Gesundheitsrat, Verwaltungsrat der Gebäudeversicherung, Rat der Pädagogischen Hochschule St.Gallen, Rekursstellen Volksschulen). Im Weiteren beurteilt das Verwaltungsgericht auch Beschwerden gegen Entscheide der Verwaltungsrekurskommission, soweit diese nicht im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht entscheidet; gegen diese Entscheide steht das Rechtsmittel an das Kantonsgericht offen. Durch die Verwaltungsjustizreform wurden Mitte 2017 Zuständigkeiten vom Verwaltungsgericht an die Verwaltungsrekurskommission abgegeben<sup>20</sup>; insoweit ist das Verwaltungsgericht nun die zweite kantonale Gerichtsstanz. Beim Verwaltungsgericht angefochten werden können sodann Entscheide des Versicherungsgerichts, soweit dieses nicht als einziges kantonales Gericht über sozialversicherungsrechtliche Ansprüche des Bundesrechts entscheidet; gegen diese Entscheide steht direkt das Rechtsmittel an das Bundesgericht offen.

Angefochten werden können Verfügungen und Entscheide, d.h. Verwaltungsakte, die sich auf öffentliches Recht stützen und die eine Einzelperson in einer konkreten Angelegenheit betreffen und deren Rechte und Verpflichtungen berühren. Das Verwaltungsgericht ist hingegen kein Aufsichtsorgan über die Verwaltung; die allgemeine Regierungs- und Verwaltungstätigkeit kann nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Um ein Gesamtbild zu erhalten, wurden die Fragen allen am Gericht beschäftigten Funktionen gestellt. Die Kommission hat angeschaut, wie die einzelnen Funktionen eingebunden werden und wie ihre Zusammenarbeit funktioniert. Von Interesse war, was besonders gut bzw. schlecht läuft und wo es Handlungsbedarf bzw. Unterstützungsbedarf durch die Rechtspflegekommission gibt. Der Fokus lag dabei auf der Neuorganisation und den damit verbundenen Veränderungen. Befragt wurden die beiden hauptamtlichen Richter, nämlich der langjährige Gerichtspräsident und der 2017 gewählte Vizepräsident, eine langjährige nebenamtliche Richterin und ein neu gewählter nebenamtlicher Richter, der leitende Gerichtsschreiber, ein weiterer Gerichtsschreiber und die Mitarbeiterin der Gerichtskanzlei.

### 6.4.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass das Verwaltungsgericht ein sehr gut organisiertes, effizient arbeitendes und sparsames Gericht ist. Die Räumlichkeiten sind grosszügig, die Infrastruktur ist ausreichend. Die Arbeitskultur ist respektvoll, wertschätzend und sachbezogen. Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist sichergestellt. Die Mitarbeitenden aller Funktionen fühlen sich wohl. Die Arbeitsbelastung am Gericht ist zwar nach wie vor hoch, durch die Neuorganisation sind jedoch bereits ein Effizienzgewinn und ein Trend Richtung Pendenzenabbau erkennbar. Stellenbegehren werden daher laufend und auf den tatsächlichen Bedarf bezogen angepasst.

Der Kommission ist aufgefallen, dass:

---

<sup>20</sup> Vgl. Präsentation Verwaltungsgerichtspräsident (Präsentation), S. 13.

- trotz des «Wahlkrimis» bei den Gesamterneuerungswahlen 2017–2023 ein harmonisches Arbeitsklima aller Funktionen am Verwaltungsgericht besteht. In Zukunft werden die Wahlgänge für haupt- und nebenamtliche Richter getrennt;
- die beiden hauptamtlichen Richter die Einheitlichkeit der Rechtsprechung pragmatisch sicherstellen (einheitliche Verfahrensleitung hauptamtliche Richter, Berücksichtigung der Meinung des gesamten juristischen Personals bei Entscheiden, regelmässiger Erfahrungsaustausch aller Richterinnen und Richter);
- sichtlich erfolgreich verschiedene Massnahmen getroffen wurden und noch werden, um die Effizienz zu steigern und die Verfahrensdauer zu minimieren (Spezialisierung und Urteilsentwürfe der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, Einsatz Diktierprogramm);
- die Fallerledigungszahlen sowie der Rückgang der Verfahrensdauer bereits ein Jahr nach der Neuorganisation eindrücklich sind;
- der leitende Gerichtsschreiber mit der Verwaltungsjustizreform einige organisatorische und koordinierende Aufgaben verloren hat; er das Format zum hauptamtlichen Richter hätte und sich über eine Fraktion bewerben könnte;
- das Weiterbildungsprogramm der Staatsverwaltung umfangreich ist und das Verwaltungsgericht beim Sekretariat aktiv auf eine Teilnahme hinwirken sollte;
- die Auswirkungen des neuen Lohnsystems je nach Alter und Funktion ganz unterschiedlich bewertet werden.

Die Anregungen des Gerichts beurteilt die Kommission wie folgt:

- Die Kommission ist der Meinung, beim Sekretariat werden mit Blick auf den derzeitigen Gleitzeitabbau der Leiterin vermutlich die bisherigen Stellenprozente ausreichen, um langfristig die Arbeit bewältigen zu können.
- Bei Neubauten ist die Ausstattung mit höhenverstellbaren Schreibtischen bereits Standard. Wenn Mitarbeitende in bestehenden Büros sich einen solchen Tisch wünschen, müssen sie entweder ein ärztliches Attest beibringen oder ihn auf eigene Kosten anschaffen. Das Hochbauamt hält an der Praxis fest, obwohl der Preisunterschied unterdessen unwesentlich und der vorbeugende gesundheitliche Nutzen bei Schreibtischarbeit nachgewiesen ist.

#### 6.4.4 Empfehlungen

Die Rechtspflegekommission empfiehlt dem Hochbauamt, auch in bestehenden Büros (z.B. bei der Neumöblierung oder bei Bedarf der Mitarbeitenden) etappenweise höhenverstellbare Schreibtische als Standard einzuführen.

## 6.5 Subkommissionen 1 und 2: Zwangsmassnahmengerichte

### 6.5.1 Allgemeines

#### 6.5.1.a Definition

Zwangsmassnahmen sind Verfahrenshandlungen der Strafbehörden, die vor allem dazu dienen, Beweise zu sichern oder die Anwesenheit von Personen während des Verfahrens sicherzustellen. Sie dürfen nur ergriffen werden, wenn es eine gesetzliche Grundlage gibt, hinreichender (manchmal sogar dringender) Tatverdacht besteht und die Massnahme verhältnismässig ist.

#### 6.5.1.b Zuständigkeit

Es gibt Zwangsmassnahmen, die angeordnet werden von der Polizei (z.B. Fahndung Art. 210 StPO, Anhaltung Art. 215 StPO, vorläufige Festnahme Art. 217 StPO), der Staatsanwaltschaft (z.B. Hausdurchsuchung Art. 244 ff. StPO, Beschlagnahme Art. 263 ff. StPO) oder den Gerichten.

Die Kantone müssen gemäss Art. 13 und 18 StPO Zwangsmassnahmengerichte einrichten. Wie, bleibt ihnen überlassen. Die Lösung für den Kanton St.Gallen findet sich in der Verordnung über das Zwangsmassnahmengericht.<sup>21</sup> Art. 2 sieht folgende zwei Arten von Gerichten vor:

- regionale Zwangsmassnahmengerichte mit örtlicher Zuständigkeit der Untersuchungsämter. Es sind dies die Kreisgerichte St.Gallen, Rheintal, See-Gaster und Wil. Sie müssen ausnahmsweise den Bereitschaftsdienst an Wochenenden und Feiertagen regeln (vgl. Ziff. 6.5.3);
- kantonales Zwangsmassnahmengericht am Kreisgericht Toggenburg (vgl. Ziff. 6.5.2).

Die Anklagekammer entscheidet über Beschwerden gegen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts in den in der StPO vorgesehenen Fällen (vgl. Art. 20 und Art. 393 StPO; Ziff. 6.5.2.c und Ziff. 6.5.3.b).

### 6.5.1.c Aufgabenteilung

Die Aufgaben der Zwangsmassnahmengerichte sind in Art. 3 VO ZMG geregelt:

- Die regionalen Zwangsmassnahmengerichte sind für die Anordnung und die Verlängerung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie die damit zusammenhängenden Anordnungen zuständig.
- Das kantonale Zwangsmassnahmengericht nimmt die übrigen Aufgaben wahr, die gemäss der StPO dem Zwangsmassnahmengericht übertragen sind. Es geht dabei vorwiegend um geheime Zwangsmassnahmen (Art. 269 ff. StPO):
  - die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art. 269 ff. StPO),
  - die Überwachung mit technischen Überwachungsgeräten (Art. 280 ff. StPO),
  - die Überwachung von Bankbeziehungen (Art. 284 StPO),
  - die verdeckte Ermittlung (Art. 285a ff. StPO).

Daneben gibt es noch andere spezielle Aufgaben:

- Genehmigung der Zusicherung der Anonymität (Art. 150 StPO),
- Entsiegelungen (Art. 248 StPO),
- Genehmigung von Notsuchen.<sup>22</sup> Gemeint ist eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ausserhalb von Strafverfahren, um eine vermisste Person zu finden.

### 6.5.1.d Statistik

Die Statistik der Zwangsmassnahmengerichte ist seit der Vereinheitlichung und Kürzung der Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte im Jahr 2017 nicht mehr enthalten. Die Daten werden aber weiterhin erhoben und sind für die Rechtspflegekommission kurzfristig abrufbar.

## 6.5.2 Kantonales Zwangsmassnahmengericht

### 6.5.2.a Zuständigkeit

Seit 2011 ist das Kreisgericht Toggenburg das kantonale Zwangsmassnahmengericht. Alle festangestellten Richter am Kreisgericht Toggenburg sind für das kantonale Zwangsmassnahmengericht tätig. Eine Besonderheit besteht darin, dass die Gerichtsschreiberinnen und Praktikanten mit diesen Verfahren (Ausnahme Entsiegelungen) nichts zu tun haben. Denn die geheimen Zwangsmassnahmen sollen wirklich möglichst geheim bleiben. Aus dem gleichen Grund werden in der Fallverwaltung (Juris) auch keine Namen erfasst.

### 6.5.2.b Fallbeispiele

#### **Genehmigung einer Überwachung**

In einem Strafverfahren möchte der Staatsanwalt die Telefonnummer einer beschuldigten Person überwachen. Dazu gibt er dem Information Service Center (ISC, Bundesstelle) den Auftrag, einen bestimmten Telefonanschluss während drei Monaten zu überwachen. Innert 24 Stunden seit der

<sup>21</sup> Vom 18. November 2010, sGS 962.13; abgekürzt VO ZMG.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 35 des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 18. März 2016, SR 780.1; abgekürzt BÜPF.

Anordnung der Überwachung muss er dem Zwangsmassnahmengericht einen Antrag auf Genehmigung der Überwachung einreichen. Das Zwangsmassnahmengericht hat dann innert 5 Tagen seit der Anordnung der Überwachung zu überprüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Überwachung gegeben sind. Ein ablehnender Entscheid hat zur Folge, dass der ISC die Überwachung sofort einstellt und dass bereits erhobene Daten vernichtet werden und nicht verwendet werden dürfen.

### **Entsiegelungsverfahren**

In einer Strafuntersuchung werden in den Büroräumlichkeiten des Treuhänders des Beschuldigten diverse Ordner und Computer beschlagnahmt. Der Treuhänder verlangt die Siegelung der Ordner und der elektronischen Geräte. Damit ist der Staatsanwaltschaft der Zugriff darauf verwehrt. Wenn sie daran etwas ändern möchte, muss sie beim Zwangsmassnahmengericht innert 20 Tagen ein Entsiegelungsgesuch einreichen. Manchmal kann der Entscheid ohne genaue Kenntnis der Gegenstände gefällt werden. In manchen Fällen ist es aber notwendig, die versiegelten Gegenstände tatsächlich zu überprüfen. Häufig müssen dazu externe Stellen (mit IT-Know-how) als Experten beigezogen werden. Die Entsiegelungsentscheide müssten gemäss Gesetz innert Monatsfrist gefällt werden. Dies ist allerdings häufig nicht möglich, insbesondere in Fällen, in denen elektronische Geräte mit einem Siegel versehen wurden.

### **Notsuche**

Der Rechtspflegekommission ist aufgefallen, dass die Ansiedelung der Notsuche beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht gesetzessystematisch nicht stimmig ist. Denn es fehlt der Zusammenhang mit einem Strafverfahren. Die Notsuche wird vom Polizeikommandanten angeordnet und ist in der Regel bereits abgeschlossen (z.B. Handy-Ortung), bevor der Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts gefällt wird. Allerdings schreibt das Bundesrecht vor, dass eine richterliche Behörde die Notsuche genehmigt<sup>23</sup> und das kantonale Zwangsmassnahmengericht bringt die nötige Erfahrung für Massnahmen wie die Notsuche mit. Deshalb wurde diesem im Kanton St.Gallen die Überprüfung der Notsuche übertragen. Die Lösung ist pragmatisch und praxistauglich. Die Rechtspflegekommission regt dennoch an, bei Gelegenheit die Zuständigkeit für die Überprüfung der Notsuche nochmals zu klären. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Lösungen andere Kantone getroffen haben.

### **6.5.2.c Rechtsmittel**

Beim kantonalen Zwangsmassnahmengericht gibt es zum einen Fälle, in denen es erst mit Verzögerung eine Beschwerdemöglichkeit gibt, z.B. bei der geheimen Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs. In diesem Fall wird die betroffene Person erst nach Abschluss der Strafuntersuchung über die Überwachung informiert und kann dann innert 10 Tagen Beschwerde bei der Anklagekammer einlegen. Dies geschieht jedoch äusserst selten. In den letzten sechs Jahren gab es bei jährlich etwa 250 bis 350 Telefonüberwachungen lediglich zwei solche Beschwerden.

Andererseits gibt es Fälle von Zwangsmassnahmen, wie die Entsiegelung, in denen es überhaupt keine kantonale Beschwerdemöglichkeit gibt, sondern nach dem Entscheid des kantonalen Zwangsmassnahmengerichts direkt beim Bundesgericht Beschwerde einzureichen ist. Dies soll allerdings gemäss Vorentwurf zur Änderung der StPO wieder geändert werden. Er sieht vor, dass es im Kanton immer und für alle Fälle zwei Instanzen geben soll, was für die Anklagekammer eine «happige Mehrbelastung» bedeuten würde. Die Regierung hat sich daher im Vernehmlassungsverfahren des Bundes kritisch dazu geäußert.

Auch bei der Überprüfung der Beschwerde gegen die Anordnung des Post- und Fernmeldeverkehrs hat die Anklagekammer volle Überprüfungsbefugnis (Sachverhalt, Rechtliches und Verhältnismässigkeit).

---

<sup>23</sup> Vgl. Art. 37 Abs. 3 Satz 2 BÜPF.

#### 6.5.2.d Statistik

Der Statistik des Kantonalen Zwangsmassnahmengerichts lässt sich entnehmen, dass 324 bis 462 Fälle pro Jahr zu behandeln sind. Von den beiden weitergezogenen Überwachungsentscheidungen wurde einer gutgeheissen. Die Fallzahlen in den Bereichen mit vielen Entscheidungen sind einigermassen konstant. In Bereichen, in denen es wenige Verfahren gibt, haben ein oder zwei Fälle mehr oder weniger statistisch gesehen eine grosse Wirkung. Die technischen Überwachungen (9 bis 62 Fälle pro Jahr) und die Notsuchen (7 bis 17 Fälle pro Jahr) werden weitgehend standardisiert abgewickelt und der einzelne Fall macht keinen grossen Aufwand. Aus diesem Grund wirken sich dort Schwankungen nicht allzu stark auf die Arbeitsbelastung aus. Bei den Entsiegelungen (12 bis 37 Fälle pro Jahr) hingegen sind die Verfahren sehr individuell und nehmen auch einiges an Zeit in Anspruch. Deshalb sind die dort ausgewiesenen Schwankungen jeweils spürbar.

### 6.5.3 Regionale Zwangsmassnahmengerichte

#### 6.5.3.a Zuständigkeit

Die regionalen Zwangsmassnahmengerichte sind bei den Kreisgerichten angesiedelt, in deren Gerichtskreis Untersuchungsämter liegen (vgl. Ziff. 6.5.1.b).

#### 6.5.3.b Rechtsmittel

Gegen die Entscheide der regionalen Zwangsmassnahmengerichte besteht immer die Möglichkeit zur Beschwerde innert 10 Tagen an die Anklagekammer. Diese Möglichkeit hat sowohl die verhaftete Person (Art. 222 StPO) als auch die Staatsanwaltschaft (bundesgerichtliche Rechtsprechung). Im Regelfall ist die verhaftete Person nicht einverstanden und reicht Beschwerde ein. 2015 sind 16 Beschwerden in Haftfällen eingegangen, 2016 waren es 20, 2017 deren 18. Diese Fälle sind zwar nicht sehr zahlreich, müssen aber nach Art. 5 Abs. 2 StPO «vordringlich durchgeführt» werden. In den meisten Jahren korrigiert die Anklagekammer keine Entscheidung, in anderen Jahren 1 bis 2 Entscheidungen. Entscheidungen der Anklagekammer können danach innert 30 Tagen mit Beschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden.

#### 6.5.3.c Statistik

Der Statistik der regionalen Zwangsmassnahmengerichte ist zu entnehmen, dass sie ihre Fälle zeitnah erledigen. Ende 2016 gab es lediglich einen pendenten Fall von Haftverlängerung. Im Jahr 2017 kamen 405 neue Fälle dazu (236 Haftanordnungen, 103 Haftverlängerungen, 38 Haftentlassungen, 4 Wegweisungen und Rückkehrverbote, 24 übrige Zwangsmassnahmen). 402 Fälle wurden im gleichen Jahr erledigt, pendent blieben somit nur 4 Fälle (2 Haftverlängerungen, 2 Haftentlassungen). In 389 Fällen wurde die beantragte Freiheitsbeschränkung ganz oder teilweise angeordnet bzw. bestätigt. Nur viermal wurde die beantragte Freiheitsbeschränkung aufgehoben und sechsmal wurde die Haftentlassung unter Anordnung von Ersatzmassnahmen festgelegt.

### 6.5.4 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass:

- die Abläufe und Arbeiten des Kantonalen Zwangsmassnahmengerichts eingespielt sind und sehr gut, insbesondere zeitgerecht, funktionieren;
- die Anklagekammer ein sehr gut organisiertes, speditiv und effizient arbeitendes und personell sparsames Gericht ist. Die Qualität der Arbeit stimmt, die Korrekturquoten des Bundesgerichts liegen weit unter dem schweizweiten Durchschnitt.

Der Kommission ist aufgefallen, dass:

- beim Kantonalen Zwangsmassnahmengericht
  - alle am zuständigen Gericht festgestellten Richter (nebenbei) tätig sind und derselbe Zuteilungsmechanismus wie bei der Kreisrichtertätigkeit angewandt wird;
  - die Gerichtsschreiberinnen (aus Geheimhaltungsgründen) nicht involviert sind;

- die bei Entsiegelungsverfahren vorgesehene maximale Entscheidungsfrist von 30 Tagen insbesondere bei elektronischen Geräten nicht immer eingehalten werden kann. Sollte das regelmässig vorkommen, müssten organisatorische Massnahmen getroffen werden;
- der Aufwand bei Entsiegelungen stark einzelfallabhängig und nicht voraussehbar ist;
- die Fallzahlen konstant sind.
- bei den regionalen Zwangsmassnahmengerichten
  - die Fälle zeitnah erledigt werden;
- bei der Anklagekammer als kantonale Beschwerdeinstanz gegen die Zwangsmassnahmengerichte wenig Fälle bearbeitet und diese selten gutgeheissen werden müssen.

### **6.5.5 Empfehlungen**

Keine.

## **7 Empfehlungen**

Zusammenfassend empfiehlt die Rechtspflegekommission:

- der Konferenz der Gerichte:
  - vorzusehen, dass auch fachlich spezialisierte Springerrichter aufgeboten werden können;
  - zu prüfen, ob sich für die elektronische Aktenzirkulation unter den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern das System ShareFile eignet (Datenschutz, Aufwand und Effizienz);
- dem Kantonsgericht:
  - für nebenamtliche Richterinnen und Richter Minimalstandards einzuführen und ein strukturiertes und regelmässiges Weiterbildungsangebot zu Basics (wie Aktenstudium, juristisches Denken und Handeln) zu schaffen;
  - die Abläufe in den Kammern mit Blick auf die Stellvertretungsregelung in den Sekretariaten zu prüfen;
- der Anklagekammer und dem für den «Major Release Juris» federführenden Sicherheits- und Justizdepartement:
  - die elektronische Weiterleitung von Akten der Staatsanwaltschaft und der Zwangsmassnahmengerichte im Rahmen von Juris zu prüfen und umzusetzen;
- dem Kreisgericht Toggenburg:
  - anzufangen, die Fälle zu priorisieren (sanfte Spezialisierung);
- dem Hochbauamt:
  - beim Kreisgericht Toggenburg einen behindertengerechten Zugang ab Untergeschoss zu gewährleisten;
  - beim Kreisgericht Toggenburg bauliche Massnahmen zur Wahrung der Diskretion im Wartebereich vor dem Gerichtssaal zu prüfen;
  - auch in bestehenden Büros (z.B. bei der Neumöblierung oder bei Bedarf der Mitarbeitenden) etappenweise höhenverstellbare Schreibtische als Standard einzuführen.

## **8 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf

- den Bericht 2019 der Rechtspflegekommission vom 24. Mai 2019;
- die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2018 vom Februar 2019.

Im Namen der Rechtspflegekommission

Remo Maurer  
Präsident