

Bericht 2014 der Rechtspflegekommission

vom 23. April 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Zuständigkeit	3
3	Tätigkeit im Jahr 2013	4
4	Umsetzung von Justizreform und eidgenössischen Prozessordnungen	5
4.1	Ausgangslage	5
4.2	Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen	6
4.2.1	Aufbauorganisation und Zuständigkeiten	6
4.2.2	Ablauforganisation und Verfahren	7
4.2.3	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	8
4.2.4	Stellenbesetzung, Nachfolge- und Laufbahnplanung	8
4.2.5	Weitere Bemerkungen	9
4.3	Kreisgerichte	10
4.3.1	Aufbauorganisation und Zuständigkeiten	10
4.3.2	Ablauforganisation und Verfahren	12
4.3.3	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	13
4.3.4	Stellenbesetzung, Nachfolge- und Laufbahnplanung	13
4.4	Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer	13
4.4.1	Aufbauorganisation und Zuständigkeiten	13
4.4.2	Ablauforganisation und Verfahren	15
4.4.3	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	16
4.4.4	Stellenbesetzung, Nachfolge- und Laufbahnplanung	16
4.4.5	Weitere Bemerkungen	16
4.5	Würdigung und Bewertung	17
5	Jugendstrafvollzug	18
5.1	Ausgangslage	18
5.2	Zuständigkeit / Auftrag	19
5.3	Personelles und Organisation	19
5.4	Jugendstrafrecht im Allgemeinen	20
5.5	Strafuntersuchung	20
5.6	Strafen und Massnahmen	21

5.6.1	Abgrenzung	21
5.6.2	Schutzmassnahmen	22
5.6.3	Strafen	23
5.7	Abgrenzung zum Kinderschutz	24
5.8	Vollzug und Kontrolle	24
5.9	Einrichtungen des Jugendstrafvollzugs	26
5.9.1	Angebote	26
5.9.2	Kosten	27
5.10	Anzahl und Kosten der Fälle	28
5.11	Methodik	29
5.11.1	Beschreibung	29
5.11.2	Erste Erfahrungen	31
5.12	Verfahrensrechte und Stellung des Opfers	31
5.13	Würdigung und Bewertung	32
6	Antrag	32

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreite ich Ihnen die Rechtspflegekommission den Bericht 2014 über ihre Tätigkeit im Jahr 2013.

1 Einleitung

Nicht nur die Gesetzgebung, auch die Rechtspflege und die Aufsicht über die Rechtspflege sehen sich seitens der Öffentlichkeit und zahlreicher Medien der zunehmenden Forderung nach raschen Antworten und Entscheiden ausgesetzt. Immer häufiger wird auch von der Oberaufsicht über die Rechtspflege verlangt, dass sie sofort «zum Rechten» schaut. Der aktuelle Fall «Carlos» im Kanton Zürich hat das gezeigt. Dabei steht zum einen die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder der parlamentarischen Aufsicht im Zentrum des Interesses, zum andern deren rasch verfügbares Fachwissen. Bei aller Aktualität soll aber keinesfalls der Eindruck der Atemlosigkeit, des Getriebenseins von aktuellen Ereignissen und damit einer Zufälligkeit und Planlosigkeit der Aufsicht entstehen.

Zentral sind daher Ausgestaltung und Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Rechtspflege. Literatur, die sich mit der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz in der Schweiz befasst, ist nur wenig vorhanden. Dennoch lassen sich drei verschiedene Oberaufsichtsbegriffe unterscheiden. Jean-François Aubert vertritt eine eng begrenzte Tragweite der parlamentarischen Justizaufsicht. Die Oberaufsicht habe sich auf die Überwachung der «formellen Regelmässigkeit» zu konzentrieren und dürfe sich keinesfalls auf den Inhalt von Entscheidungen beziehen.¹ Mehrheitlich hingegen wird in der Literatur von einem erweiterten Oberaufsichtsbegriff

¹ Jean-François Aubert, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Basel, Zürich, Bern, 1987.

ausgegangen. Regina Kiener vertritt diese mittlere Position.² Hier wird das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit ganz klar in den Vordergrund gestellt. An erster Stelle steht die Kontrolle der Geschäftsführung durch die Oberaufsicht. Justizverwaltung und äusserer Geschäftsgang unterstehen ihrer Kontrolle. In hängige Justizverfahren darf nicht eingegriffen werden, es sei denn, es werde der Vorwurf von Rechtsverweigerung und -verzögerung oder sehr lang andauernder Verfahren erhoben. Im Sinne einer legislatorischen Erfolgs- und Effizienzkontrolle kann dabei auch vom Inhalt abgeschlossener Verfahren Kenntnis genommen werden. Auch dürfen Tendenzen der Rechtsprechung mit den Gerichtsbehörden erörtert werden, weil so Gesetzesmängel oder -lücken erkannt und entsprechende Korrekturen eingeleitet werden können. Diese mittlere Art der Oberaufsicht entspricht weitestgehend der verfassungsmässigen Ausgestaltung und der gelebten Praxis der Rechtspflegekommission des Kantons St.Gallen.³ Einen ausgedehnteren, erweiterten Ermessens- und Oberaufsichtsspielraum befürworten einzelne andere Autoren, so etwa Philippe Mastronardi, welcher der Oberaufsicht unter bestimmten Umständen (so etwa bei einer Einschränkung des von der Verfassung vorgesehenen Beschwerdewegs) eine rechtsstaatliche Ersatzfunktion zuschreiben möchte und sogar eine materielle Behandlung von Urteilen nicht ausschliesst. Diese Praxis ist dem Kanton St.Gallen fremd.

Die Diskussion über Aufgabe und Funktion der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz muss also immer auch vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund und dessen Auslegung betrachtet und geführt werden. Das ist insbesondere in einem Umfeld zu beachten, in dem die Medien immer mehr auch das thematisieren, was im Bereich der Justiz und der Aufsicht über die Justiz von Interesse ist oder nach ihrer Auffassung sein könnte. Inwieweit sollen nun aber die Medien Thema und Takt der Prüfungstätigkeit einer ständigen parlamentarischen Aufsichtskommission bestimmen? Die Frage wird an Bedeutung zunehmen, nachdem immer mehr nicht nur Verfahrensbeteiligte, sondern auch politische Akteure versuchen, die öffentliche Meinung – und womöglich auch jene von Richtern und Justizorganen – via Medien direkt und indirekt zu beeinflussen, um damit den Leser, Wähler und/oder Zuschauer auf die Richter- und Aufsichtsbank zu setzen.

Die Aufsicht über die Rechtspflege muss sich wie alle staatlichen Organe den Herausforderungen stärkerer Medienpräsenz stellen, ohne dabei die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien ihrer Arbeit in Frage zu stellen. Geheimhaltungsvorschriften, Schutz der Rechte von Beteiligten (Opfer wie Täter und involvierte Behörden) und weitere Aspekte wie das Interesse an einer einwandfreien Aufgabenerfüllung können dabei im Gegensatz zu tatsächlichen oder vermeintlichen Ansprüchen der Öffentlichkeit auf Transparenz stehen. Das ist zu kommunizieren und als Chance anzusehen, die eigene Arbeit der Öffentlichkeit zu erklären. Justiz und Oberaufsicht über die Justiz müssen dabei aktiv auftreten und ihre Funktion und Feststellungen immer wieder erklären. Die Rechtspflegekommission ist sich dieser Herausforderung bewusst.

2 Zuständigkeit

Dem Kantonsrat obliegt die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte (Art. 65 Bst. k der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 [sGS 111.1; abgekürzt KV] und Art. 45 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987 [sGS 941.1; abgekürzt GerG]). Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat⁴ die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR]). Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt sie fest, ob die Amtsführung von

² Regina Kiener, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen. Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung, dargestellt nach der Regelung im Bundesrecht. Bern 1994.

³ Nach Art. 65 Abs. 1 Bst. k der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2001, sGS 111.1, beaufsichtigt der Kantonsrat den Geschäftsgang der Gerichte.

⁴ Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund. Basel / Frankfurt a. M., 1994.

Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur in der Regel vor Ort, fasst Inhalt und Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit in einem Bericht zusammen und spricht darin bei Bedarf Erwartungen oder Empfehlungen aus.

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

Weitere Aufgaben der Rechtspflegekommission sind die Vorberatung von:

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

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

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

Das Mitgliederverzeichnis der Rechtspflegekommission steht im Ratsinformationssystem zur Verfügung: www.ratsinfo.sg.ch > Kantonsrat > Ständige Kommissionen.⁵

3 Tätigkeit im Jahr 2013

Die Rechtspflegekommission behandelte im Jahr 2013 Eingaben von acht Einzelpersonen in eigener Zuständigkeit, die sie direkt oder von der Staatsanwaltschaft oder der Anklagekammer überwiesen erhielt, und beriet drei Petitionen vor:

- Petition «Sparschweinerei auf Kosten des Staatspersonals: Lohnkürzungen Nein!»;
- Petition «Bildung – Jugend – Werte / Rettet unsere flade!»;
- Petition «Lebensqualität Linthgebiet».

Zur Vorbereitung der folgenden vier Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2011/2017 hörte die Subkommission Richterwahlen im Jahr 2013 insgesamt 9 Kandidierende an:

- 15.12.02 Ersatzwahl in das Kantonsgericht (1 Ersatzmitglied);
- 15.12.04 Ersatzwahl in das Verwaltungsgericht (1 Ersatzmitglied);
- 15.12.05 Ersatzwahl in das Versicherungsgericht (1 Mitglied);
- 15.13.06 Ersatzwahl in die Verwaltungsrekurskommission (1 Mitglied).

⁵ https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/tools/topnav/kantonsrat/staendige_kommissionen.gruppe.html?gruppeid=E8E6FDC2-D3AC-46F1-A1D5-B0724E4C6A68.

Zudem prüfte der Kommissionspräsident in Anwendung von Art. 14bis Abs. 2 Satz 2 GeschKR die Rechtmässigkeit von vier Ersatzwahlen (01.13.03) in den Kantonsrat.

Das in der Motion 42.12.07 «Wahlverfahren der Kreisrichterinnen und Kreisrichter» der Rechtspflegekommission gründende Geschäft 22.13.07 «V. Nachtrag zum Gerichtsgesetz» behandelte sie als vorberatende Kommission.

Im Herbst des Berichtsjahres fand die traditionelle Aussprache der Subkommission Richterwahlen mit Präsidentin und Generalsekretär des Kantonsgerichtes sowie den Präsidenten von Anklagekammer, Handelsgericht und Verwaltungsgericht statt.

Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit beschäftigte sich die Subkommission 1 mit der Umsetzung von Justizreform und eidgenössischen Prozessordnungen und die Subkommission 2 mit dem Jugendstrafvollzug. Die Ausführungen in den folgenden zwei Abschnitten dieses Berichts beziehen sich auf die tatsächliche Situation der visitierten Stellen, die Wahrnehmung und Beurteilung der jeweiligen Subkommission sowie das geltende Recht im Zeitpunkt der Prüfungstätigkeit.

Die Subkommission 3 nahm als Prüfungspunkt die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege (departementale Rechtsdienste) in Aussicht. Als Ergebnis des dadurch angestossenen Austausches zwischen der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Rechtspflegekommission wurde für die Prüfungstätigkeit eine gemischte Subkommission gebildet. Sie setzt sich zusammen aus je drei Mitgliedern der beiden Kommissionen und einem Mitglied der Staatswirtschaftlichen Kommission als Präsident und wird sich im Sommer 2014 des Themas annehmen.

An ihrer Hauptsitzung vom 4. März 2014 besichtigte die Rechtspflegekommission das Jugendheim Platanen Hof in Oberuzwil. An dieser Sitzung beriet sie auch die Amtsberichte von Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer, Anwaltskammer, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission über das Jahr 2013 vor. Dabei wurden auch Infrastrukturbelange diskutiert, insbesondere:

- die Umsetzung der Empfehlungen der RPK im Nachgang zur Visitation des Kreisgerichtes Werdenberg-Sarganserland zu baulichen Massnahmen im neuen Gebäude in Mels;
- die räumliche Situation am Kreisgericht Rheintal, zu der weitere Gespräche zwischen Gerichtsführung und Hochbauamt stattfinden werden.

4 Umsetzung von Justizreform und eidgenössischen Prozessordnungen

4.1 Ausgangslage

Die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission beschäftigte sich am 16. Dezember 2013 mit der Umsetzung von Justizreform und eidgenössischen Prozessordnungen, insbesondere mit den Erfahrungen und der Beurteilung der Auswirkungen folgender Erlasse:

- des IV. Nachtrags zum Gerichtsgesetz vom 1. Juni 2008, nGS 44–52 (sGS 941.1);
- der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO);
- der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272.0; abgekürzt ZPO).

Im Zentrum der Prüfungstätigkeit lagen Fragen der Rechtsanwendung und des möglichen Anpassungsbedarfs im kantonalen Recht. Ausdrücklich nicht Gegenstand der Prüfungstätigkeit waren finanzielle Aspekte, Sparmassnahmen sowie Themen aus der Zeit vor dem 1. Juni 2009.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stellen waren folgende Personen, welche die Subkommission in unmittelbarer zeitlicher Abfolge befragte.

Kantonale Gerichte, Klosterhof 1, 9001 St.Gallen:

- Beatrice Uffer-Tobler, Präsidentin des Kantonsgerichtes
- Rolf Brunner, Präsident des Handelsgerichtes
- Ivo Kuster, Präsident der Anklagekammer
- Michael Balmelli, Generalsekretär des Kantonsgerichtes

Kreisgerichte:

- Urs Peter Cavelti, Präsident des Kreisgerichtes Rheintal, Obergasse 27, 9450 Altstätten
- Hans Keller, Präsident des Kreisgerichtes See-Gaster, Bahnhofstrasse 4, 8730 Uznach
- Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse
- Thomas Hubatka, Kreis Rheintal, Rathausplatz 2, 9450 Altstätten

Schlichtungsstellen für Arbeitsverhältnisse:

- August Stolz, Kreis Wil, Rüteliweg 5, 9245 Oberbüren

Vermittlungsämter:

- Josef Rüttsche, Vermittlungsamt Unteres Toggenburg, Harmonieweg 8, 9601 Lütisburg-Station, Aktuar des Verbandes der Vermittlerinnen und Vermittler des Kantons St.Gallen

4.2 Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen

4.2.1 Aufbauorganisation und Zuständigkeiten

Allgemein hat sich aus der Sicht der Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen die Arbeit in der neuen Organisation gut eingespielt. Die Zusammenarbeit mit den Kreisgerichten und mit dem Kantonsgericht funktioniert sehr gut. Die Regionalisierung mit den 19 Vermittlerkreisen hat sich insofern positiv ausgewirkt, als sich mit den höheren Fallzahlen eine Professionalisierung feststellen lässt. Obwohl nicht mehr in jeder Gemeinde eine Vermittlerin oder ein Vermittler bereitsteht, hat die Bürgernähe nicht gelitten – wenigstens nicht in der Wahrnehmung der Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen.

Aus Sicht der Schlichtungsstellen für Arbeitsverhältnisse sowie der Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse sollte die Präsidentin oder der Präsident grössere Freiheit bzw. erweiterte Zuständigkeiten haben. Im Unterschied zu der als Einzelperson tätigen Vermittlerinnen und Vermittler tagen die Schlichtungsstellen zu dritt, was die ganze Organisation schwerfälliger macht. Nur schon der Aufwand für die Terminsuche mit den Parteien und den zwei weiteren Behördemitgliedern ist beträchtlich. Sind zudem Ausstandsbegehren zu behandeln, erhöht sich dieser weiter.

Nach Art. 202 Abs. 3 ZPO stellt die Schlichtungsbehörde der Gegenpartei das Schlichtungsgesuch unverzüglich zu und lädt gleichzeitig die Parteien zur Vermittlung vor. Nach Art. 203 Abs. 1 ZPO hat die Verhandlung innert zwei Monaten seit Eingang des Gesuchs oder nach Abschluss des Schriftenwechsels stattzufinden. Die beiden Bestimmungen bergen einen gewissen Widerspruch, der sich mit einem pragmatischen Vorgehen aber auflösen lässt.

Bereits nach Eingang des Schlichtungsgesuchs den Termin für die Verhandlung festzulegen kann in Anbetracht der beschränkten personellen und räumlichen Ressourcen ein organisatorisches Problem sein. Aber auch in verfahrensökonomischer Hinsicht ist es in der Praxis wenig sinnvoll, so vorzugehen, wenn sich die Möglichkeit eines Vergleichs ohne Verhandlung abzeichnet. In diesen Fällen genügt oft, eine Kopie des Schlichtungsgesuchs mit der Aufforderung zuzustellen, innert 14 Tagen Stellung zu nehmen. So kann die Schlichtungsbehörde vorab in Erfahrung bringen, was die Gegenseite zum Begehren meint. Mit der sofortigen Vorladung wird oftmals keine Stellungnahme durch die beklagte Partei eingereicht. Damit kann sich die Schlichtungsstelle nicht sinnvoll auf die Verhandlung vorbereiten, was wiederum die Einigungsaussichten deutlich verschlechtert.

Nach Art. 203 Abs. 4 ZPO kann die Schlichtungsbehörde mit Zustimmung der Parteien weitere Verhandlungen durchführen. Zum einen stellt sich dabei in der Praxis die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, wenn sich die Parteien nochmals untereinander unterhielten, um die Position der Gegenseite etwas besser kennenzulernen. Zum andern wäre es oft effizienter, wenn die Präsidentin oder der Präsident vor der Verhandlung gewisse Abklärungen vornehmen könnte. Dieses Bedürfnis besteht u.a. in einem häufigen Fall der arbeitsrechtlichen Streitigkeiten: der Korrektur von Arbeitszeugnissen. Um sich z.B. auf die Korrektur von «gut» zu «sehr gut» zu einigen – oder eben nicht –, ist in der Regel keine Verhandlung nötig. Ebenso wenig macht eine Verhandlung Sinn, wenn es lediglich um die Korrektur einer schlicht unzulässigen Formulierung geht.

Nach Art. 33 Abs. 3 GerG und Art. 18 der Verordnung über die Schlichtungsbehörden vom 14. November 2008 (sGS 941.112) bezeichnet das Kreisgericht die Sekretariate der Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie der Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse, das Kantonsgericht das Sekretariat der Schlichtungsstelle für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz. Die Schlichtungsstellen schätzen es, dass sie das Sekretariat im Übrigen selber organisieren können, zumal sich die Zusammenarbeit zwischen Präsident und Sekretariat in den verschiedenen Schlichtungsstellen je anders gestaltet.

Die Schlichtungsstellen für **Miet- und Pachtverhältnisse** haben keinen Änderungsbedarf. Die Sekretariate werden meistens von der Gemeinde, zum Teil auch von einer Anwaltskanzlei oder von einer Privatperson geführt. Bei mehreren Schlichtungsstellen hat der Beratungsaufwand in den letzten Jahren derart zugenommen, dass die Sekretariatsentschädigung aus ihrer Sicht kaum mehr adäquat bzw. zu knapp bemessen ist. Die betroffenen Schlichtungsstellen sehen diesbezüglich Handlungsbedarf.

In der entsprechenden Umfrage bei den Präsidenten der Schlichtungsstellen wurde aber noch auf eine organisatorische Unsicherheit hingewiesen: Offenbar wissen einige Gemeinden nicht genau, was mit den zur Durchsetzung des Mängelbeseitigungsanspruches hinterlegten Mietzinsen⁶ zu tun ist, insbesondere, wem sie dies mitteilen müssen.

4.2.2 Ablauforganisation und Verfahren

Allgemein hat sich aus der Sicht der **Vermittlungsämter** die Arbeit mit dem neuen Prozessrecht gut eingespielt. In Zusammenarbeit mit dem Kantonsgericht sind einzelne Formulare leicht überarbeitet worden, um möglichst einheitliche und vollständige Angaben zu den Parteien sicherzustellen.

In Verfahren mit kleineren Streitsummen und zahlreichen Parteien, die oft auch nicht persönlich erscheinen, ist der Urteilsvorschlag nach Art. 210 bis 212 ZPO ein gutes Mittel, um die Justiz entlasten zu können. Zu Diskussionen führt in diesem Zusammenhang hin und wieder die Parteientschädigung. Grundsätzlich besteht im Vermittlungsverfahren kein Anspruch darauf. Wenn ein Urteilsvorschlag zum Entscheid erwächst, wird aber oft eine Parteientschädigung geltend gemacht. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob der ganze Aufwand entschädigt werden soll oder nur jener Aufwand, der über den Verfahrensschritt des Urteilsvorschlags hinausgeht.

Die Schlichtungsstellen für **Miet- und Pachtverhältnisse** stellen in den letzten Jahren eine deutliche Zunahme der Beratungstätigkeit fest. Als Gründe dafür sehen sie die grössere Bekanntheit und die einfachere Zugänglichkeit des Angebots sowie den Abbau der Beratungstätigkeit bei den Mieterverbänden, von denen einige den Betrieb ganz eingestellt haben. In diesem Zusammenhang stellt sich hin und wieder die Frage der Vorbefasstheit oder des Ausstandes. Im schlechtes-

⁶ Art. 259g ff. des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220.

ten Fall könnte eine im Rahmen der Beratung erteilte Auskunft einer im Schlichtungsverfahren gemachten Aussage widersprechen. Daher beschränken mehrere Schlichtungsstellen die Beratung in der Regel auf formelle Aspekte wie Zuständigkeiten, mietrechtliche Verfahrensfragen oder Fristen. Für materielle Rechtsfragen verweisen sie auf das schriftliche Schlichtungsgesuch und die Verhandlung.

Dass die Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse Ordnungsbussen aussprechen oder einen kostenpflichtigen Entscheid fällen, kommt aus verfahrensökonomischen Gründen nur sehr selten vor. Der Verwaltungsaufwand mit Rechnungsstellung und Inkasso sowie die formellen Voraussetzungen im Entscheidverfahren wirken in dieser Hinsicht hemmend.

4.2.3 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Aus Sicht der einzelnen **Vermittlerin** oder des einzelnen **Vermittlers** ist das Amt anspruchsvoller und aufwendiger geworden, indem deutlich mehr Anfragen und Abklärungen im Vorfeld der Vermittlungsverhandlung anfallen. Es werden zudem viel mehr Akten eingereicht. Von der in Art. 204 Abs. 2 ZPO eingeräumten Möglichkeit, sich schon im Schlichtungsverfahren verbeiständen zu lassen, wird oft Gebrauch gemacht. Leistet eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt Beistand, macht das die Situation für die Vermittlerin oder den Vermittler nicht immer einfacher, da rechtliche Aspekte der Forderungen mehr Gewicht bekommen als bei einer durchschnittlichen Vermittlung. Damit wird die Arbeit meist anspruchsvoller.

Die Verhandlung der Schlichtungsstellen für **Arbeitsverhältnisse** dauert in der Regel eine Stunde. Oft ist aber schon nach einer halben Stunde klar, ob eine Vergleichsmöglichkeit besteht oder nicht. In den letzten Jahren weist die Erledigungsstatistik in der Regel einen Anteil von 60 bis 70 Prozent der Fälle aus, in der die Schlichtung erfolgreich ist. Mit der zunehmenden Bekanntheit der Schlichtungsstelle nimmt auch die Zahl der Beratungen zu.

Bei den Schlichtungsstellen für **Miet- und Pachtverhältnisse** kann aufgrund der Fallzahlen eigentlich nicht mehr von Hauptkommission und Ersatzkommission gesprochen werden. In den meisten Kreisen hat sich ein mehr oder weniger festes Verhältnis von je der Hälfte oder einem Drittel und zwei Drittel der Fälle durchgesetzt. Einige Schlichtungsstellen sitzen grundsätzlich jede Woche einen halben Tag, was insbesondere für Mitglieder mit einer Vollzeitstelle zu Problemen mit dem Arbeitgeber führen kann. In den letzten Jahren weist die Erledigungsstatistik in der Regel einen Anteil von 65 bis 90 Prozent der Fälle aus, in der die Schlichtung erfolgreich ist.

4.2.4 Stellenbesetzung, Nachfolge- und Laufbahnplanung

Bis vor wenigen Jahren verfügten Vermittlerinnen und Vermittler nur ausnahmsweise über eine juristische Ausbildung. Mit der Justizreform hat sich das Bedürfnis der Laien verstärkt, eine Weiterbildung besuchen zu können. Dieses Bedürfnis nahm der Schweizerische Verband der Friedensrichter und Vermittler zusammen mit der Fachhochschule Luzern auf. Im Frühjahr 2013 begann bereits der zweite zertifizierte Lehrgang (Certificate of Advanced Studies; abgekürzt CAS) für Friedensrichter und Friedensrichterinnen sowie Vermittlerinnen und Vermittler. Neben dem spontanen fachlichen Austausch bei konkreten Rechtsfragen im einzelnen Fall findet einmal jährlich eine Tagung des kantonalen Berufsverbandes statt, an der alle Vermittlerinnen und Vermittler zusammentreffen.

Im Hinblick auf die altersbedingten Abgänge von zahlreichen **Vermittlerinnen und Vermittlern** auf das Ende der laufenden Amtsdauer 2009/2015 gewinnt das Thema der Ausbildung an Aktualität. Um die Qualität der Arbeit halten und damit die gewünschte Entlastung der Gerichte weiterhin leisten zu können, ist diesem Thema frühzeitig Beachtung zu schenken. Aus der Sicht der Vermittlungsämter ist es daher wünschenswert, dass der Kanton den Besuch des CAS-Lehr-

gangs fördert und finanziell unterstützt. Denn der Lehrgang vermittelt ein sehr gutes Basiswissen im ganzen Rechts- und Verfahrensbereich bis hin zu Mediation und Verhandlungsführung.

Die Schlichtungsstellen für **Arbeitsverhältnisse** haben keine Schwierigkeiten bei der Stellenbesetzung. Bei Aufnahme ihrer Tätigkeit war dies ohnehin kein Problem, weil im Wesentlichen die bisherigen Arbeitsrichterinnen und -richter übernommen werden konnten. Rücktritte erfolgen durchwegs aus Altersgründen. Die Personen, die sich für diese Tätigkeit zur Verfügung stellen, sind interessiert und motiviert. Wer zurücktritt, weiss in der Regel auch, wer als Nachfolgerin oder Nachfolger in Frage kommen könnte.

Bei den Schlichtungsstellen für **Miet- und Pachtverhältnisse** ist es wichtig, dass die Präsidentinnen und Präsidenten sowie deren Stellvertretung Erfahrung im Mietrecht haben, idealerweise sogar Juristin oder Jurist sind. Im Hinblick auf etliche Rücktritte auf das Ende der Amtsdauer machen die Kreisgerichte beliebt, dass die zurücktretenden Mitglieder ihre eigene Nachfolge suchen. Da die meisten Schlichtungsstellen jede Woche oder jede zweite Woche an einem festen halben Tag sitzen, ist es kaum möglich, Personen zu rekrutieren, die in einem vollen Pensum angestellt sind.

Mit der zunehmenden Belastung der einzelnen Behördenmitglieder gewinnt ein anstellungs- bzw. versicherungsrechtlicher Aspekt an Bedeutung: Die Mitglieder der Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen zahlen für ihre behördliche Tätigkeit wohl AHV/ALV-Beiträge, sind aber – mit Ausnahme der vollamtlichen in der Stadt St.Gallen – nicht gegen die Risiken Unfall und Krankheit versichert. Wenn sie krankheitshalber einige Wochen ausfallen, übernimmt die Stellvertreterin oder der Stellvertreter, und es entfällt der entsprechende Teil des Einkommens. Der Verband der Vermittlerinnen und Vermittler ist diesbezüglich mit dem Kantonsgericht im Gespräch.

4.2.5 Weitere Bemerkungen

4.2.5.a Infrastruktur

Nach Art. 49 GerG stellt die politische Gemeinde unentgeltlich angemessene Räume zur Verfügung für den Vermittlungsvorstand sowie die Verhandlungen und Einvernahmen von Kreisgericht und Schlichtungsstellen, wenn diese in der Gemeinde zu tagen pflegen. In Wil teilen sich die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse und jene für Mietsachen sowie die Vermittlerin einen Sitzungsraum. Die Zuteilung von festen Tagen für die Verhandlungen schränkt in zeitlicher Hinsicht stark ein, insbesondere bei der Terminfindung mit Anwältinnen und Anwälten.

4.2.5.b Aus- und Weiterbildung

Da die Justizreform für alle in gewissem Sinn ein Neuanfang war, pflegten die Präsidentinnen und Präsidenten der Schlichtungsstellen für **Arbeitsverhältnisse** von Anfang an einen regen fachlichen Austausch. Sie treffen sich zudem jährlich zu einer Aussprache, an der neben rechtlichen auch organisatorische Fragen diskutiert werden. Mit diesem Austausch kann auch eine einheitliche Praxis sichergestellt werden. Die Mitglieder der Schlichtungsstellen für Arbeitsverhältnisse werden nicht mit Literatur bedient; eine eigentliche Aus- und Weiterbildung ist nicht vorgesehen.

Bei den Schlichtungsstellen für **Miet- und Pachtverhältnisse** sind die meisten Präsidenten Juristen. Für die übrigen – insbesondere neuen – Mitglieder ist ein Weiterbildungsprogramm vorhanden. Ein fachlicher Erfahrungsaustausch unter den Schlichtungsstellen ist nicht institutionalisiert. Nicht klar geregelt ist offenbar die Beschaffung der Literatur. Dass der Präsident Schlichtungsstelle von der einschlägigen Literatur jeweils die aktuelle Ausgabe beschafft, erscheint selbstverständlich, bei den übrigen Mitgliedern weniger. Offenbar ist die Praxis uneinheitlich: Einige Präsidenten stellen dem Kantonsgericht jeweils Antrag, einige Präsidenten setzen den Betrag einfach auf ihre Abrechnung.

4.2.5.c Zugang und Erreichbarkeit

Für elektronische Eingaben bieten auch die Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen im Internet ein sicheres Kontaktformular an. Dieser Secure-E-Mail-Service wird von Abraxas und Privasphere im Auftrag des Kantons betrieben. Für die Einreichung von Klagen (Zivilklage, Forderung, Ehescheidung oder -trennung, Ehrverletzung) stehen je gesonderte Formulare zur Verfügung.

Die Vermittlungsämter und Schlichtungsstellen sind im Staatskalender und im Internetauftritt der Gerichte und in der Regel auch der politischen Gemeinden verzeichnet. Ihre Sekretariate sind während der Bürozeiten der kantonalen Verwaltung telefonisch erreichbar. Feste Beratungszeiten, z.B. einen Nachmittag in der Woche, während derer spontane Beratungen möglich sind, kennen nur wenige Stellen.

Im Rahmen der Vorbereitung der Prüfungstätigkeit fiel auf, dass im allgemeinen Internetauftritt der Gerichte die Mitglieder der Schlichtungsstellen nicht namentlich aufgeführt sind. Im Staatskalender sind immerhin die Präsidentin oder der Präsident und deren Stellvertretungen namentlich und mit Wohnort aufgeführt. Eine einheitliche Handhabung drängt sich auf.

4.3 Kreisgerichte

4.3.1 Aufbauorganisation und Zuständigkeiten

Grundsätzlich können die Kreisgerichte mit dem neuen Prozessrecht arbeiten und hat sich auch die Justizreform bewährt. Im Strafprozess gibt es keine, im Zivilprozess wenige kleine Probleme. Wenn Änderungsbedarf besteht, ist eher das Bundesrecht als das kantonale Recht betroffen.

Im Einzelnen erkennen die Kreisgerichte folgenden Anpassungsbedarf am geltenden Recht:

- a) Nach Art. 33 Abs. 1 GerG bestimmt das Kreisgericht im Rahmen des Stellenplans den Beschäftigungsgrad von Richterinnen und Richtern. Diesen Entscheid dem Plenum vorzubehalten, macht in der Praxis wenig Sinn. Bei überraschenden und längeren Ausfällen, insbesondere wegen Krankheit oder Unfall, möchten die Präsidentin oder der Präsident des Kreisgerichtes rasch handeln können und nicht einen Plenarbeschluss fällen müssen. Diese Zuständigkeit sollte der Verwaltungskommission oder besser der Kreisgerichtspräsidentin oder dem Kreisgerichtspräsidenten übertragen werden, wenn nicht vom Gesetz, so wenigstens durch Plenumsbeschluss zu Beginn der Amtsdauer. Der Entscheid wäre nach Ansicht der Präsidien der Kreisgerichte als personalrechtliche Massnahme bei der operativen Leitung richtig situiert.
- b) Nach Art. 11 Abs. 2 GerG sind die hauptamtlichen Mitglieder des Kreisgerichtes Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter am Kantonsgericht. Hauptamtliche Mitglieder sind jene mit einem Beschäftigungsgrad von 65 Prozent, nach dem Ergebnis⁷ der Beratung des Geschäfts 22.13.07 «V. Nachtrag zum Gerichtsgesetz» im Kantonsrat ab der Amtsdauer 2015/2021 von 75 Prozent. Diese Einschränkung macht nach Ansicht der Kreisgerichte in der Praxis wenig Sinn. Denn der Beschäftigungsgrad hat nichts zu tun mit Arbeitsqualität und Entscheidpraxis. Die Richterinnen oder Richter mit einem tieferen Beschäftigungsgrad könnten sich oft leichter die Zeit für ein Ersatzmandat am Kantonsgericht nehmen. Diese Möglichkeit sollte daher auf die hauptamtlichen und teilamtlichen Mitglieder des Kreisgerichtes ausgedehnt werden. Für Mitglieder des Kreisgerichtes ist die Tätigkeit als Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter am Kantonsgericht durchaus attraktiv, und zwar weniger in finanzieller als in rechtlicher Hinsicht. Das Kantonsgericht ist anders zusammengesetzt, es ergibt sich ein anderer fachlicher Austausch und immer wieder auch ein Lerneffekt. Entschädigt wird nur das Aktenstudium; die Sitzungen am Kantonsgericht gehen zulasten der Arbeitszeit.

⁷ Referendumsvorlage siehe ABI 2014, 654 ff.

- c) Nach Art. 22 Abs. 2 GerG kann die Kreisgerichtspräsidentin oder der Kreisgerichtspräsident ausserordentliche Einzelrichterinnen und Ersatzrichter für die Schlichtungsstellen bestimmen. Zum einen ist die Bezeichnung «Ersatzrichter» nicht richtig, denn die Schlichtungsstellen setzen sich nach Art. 9 ff. GerG aus Präsidentin oder Präsident, Stellvertreterin oder Stellvertreter sowie Fachleuten als Mitglieder zusammen. Zum andern besteht ein Widerspruch zu Art. 33 Abs. 2 Ziff. 3 GerG, wonach das Kreisgericht die ausserordentliche Stellvertretung der Vermittlerinnen oder Vermittler ordnet, und zu Art. 13 Abs. 1 der Verordnung über die Schlichtungsbehörden, wonach ebenfalls das Kreisgericht ausserordentliche Stellvertretungen einsetzen kann für die Vermittlungsämter, die Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse sowie die Schlichtungsstellen für Arbeitsverhältnisse. Aus der Sicht der Kreisgerichte ist die Einsetzung von ausserordentlichen Stellvertreterinnen und Stellvertretern ein Entscheid auf der operativen Ebene und sollte daher der Kreisgerichtspräsidentin oder dem Kreisgerichtspräsidenten übertragen werden.
- d) Nach Art. 11 der Verordnung über die Schlichtungsbehörden werden das Amt der Vermittlerin oder des Vermittlers und der Stellvertreterin oder des Stellvertreters sowie die Mitgliedschaft in den Schlichtungsstellen öffentlich ausgeschrieben. Zudem hören Kreisgerichte und Kantonsgericht vor der Wahl die sich im Aufgabenbereich der Schlichtungsstellen betätigenden Vereinigungen an. Sowohl die Veröffentlichung als auch die Anhörung sollten nach Ansicht der Kreisgerichte fakultativ sein. Wenn z.B. beim Rücktritt des Mitglieds einer Gewerkschaft diese gleich ein neues Mitglied vorschlägt, sollte die öffentliche Ausschreibung unterbleiben können.
- e) Art. 17 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 15. Juni 2010 (sGS 961.2; abgekürzt EG-ZPO) regelt die Zuständigkeit für prozessleitende Verfügungen und vorsorgliche Massnahmen. In dieser Bestimmung fehlt – auch nach einem Entscheid des Handelsgerichtes – die Zuständigkeitsregel für den Entscheid bei Nichtleisten des Kostenvorschusses und der Sicherheit für die Parteientschädigung nach Art. 98 f. ZPO. Diese könnte in einen neuen Art. 17 Abs. 3 EG-ZPO mit folgendem Wortlaut gefasst werden: «Die verfahrensleitende Richterin oder der verfahrensleitende Richter entscheidet auch über Nichteintretensentscheide nach Art. 101 Abs. 3 ZPO.»
- f) Nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a EG-ZPO spricht die Familienrichterin oder der Familienrichter die Ehescheidung, Ehetrennung oder Auflösung der eingetragenen Partnerschaft aus und genehmigt die Vereinbarung über die Folgen, wenn sich die Ehegatten oder die eingetragenen Partner umfassend geeinigt haben. Was in diesem Zusammenhang nach Ansicht der Präsidien der Kreisgerichte fehlt, ist eine Bestimmung, nach der auch andere Familienrechtssachen – insbesondere Änderung rechtskräftig entschiedener Scheidungsfolgen – von der Familienrichterin oder dem Familienrichter abgeschlossen werden könnten, wenn eine vollständige Einigung erzielt worden ist. Sollte diese Zuständigkeit in die Bestimmung aufgenommen werden, müsste die Streichung von Art. 28 Abs. 1 Bst. b der Gerichtsordnung vom 9. Dezember 2010 (sGS 941.21; abgekürzt GO) geprüft werden.
- g) Nach Art. 123 ZPO ist eine Partei, der die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet, sobald sie dazu in der Lage ist. Nirgends geregelt ist, wer darüber entscheidet. Nach der bisherigen Praxis entschied die Richterin oder der Richter über die Rückforderung, die bzw. der die unentgeltliche Rechtspflege gewährt hatte. Mit einer Ergänzung von Art. 17 Abs. 1 Bst. c EG-ZPO könnte diese Lücke geschlossen werden: «unentgeltliche Rechtspflege und Nachzahlung».
- h) Nach Art. 343 Abs. 3 ZPO kann die mit der Vollstreckung einer Verpflichtung zu einem Tun, Unterlassen oder Dulden betraute Person die Hilfe der zuständigen Behörde in Anspruch nehmen. Nach Art. 14 EG-ZPO ist die politische Gemeinde am Ort der Vollstreckung für die Hilfe bei Zwangsmassnahmen und Ersatzvornahmen zuständig. Diese wiederum kann bei

Bedarf für Zwangsmassnahmen die Polizei beziehen. Ein typisches Beispiel ist die Mieterausweisung. Wenn abschliessend entschieden ist, dass eine Person ihre Wohnung verlassen muss, sie das aber nicht tut, muss sie ausgewiesen werden. In anderen Fällen, im Familienrecht z.B. bei Betretungs- oder Annäherungsverboten, stellt sich die Frage, ob ebenfalls der Weg über die Gemeinde nötig ist oder gestützt auf Art. 337 ZPO eine direkte Vollstreckung angeordnet werden kann. Die gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht dafür ist Art. 12 Bst. d des Polizeigesetzes vom 10. April 1980 (sGS 451.1; abgekürzt PG), wonach die Polizeikräfte Aufträge von Verwaltungsorganen und Gerichten ausführen, soweit die polizeiliche Mithilfe in Gesetzen oder Verordnungen vorgesehen oder zum Vollzug von Gesetzen und Verordnungen unerlässlich ist.

- i) Nach Art. 269 Bst. b des Zivilprozessgesetzes vom 20. Dezember 1990, nGS 42–80 (sGS 961.2), mussten früher im erstinstanzlichen, arbeits- und mietrechtlichen Prozess keine Parteikosten entschädigt werden. Diese Möglichkeit ist in der ZPO nicht mehr vorgesehen. In einem Entscheid vom 21. Februar 2013 (4A_607/2012; BGE 139 III 182) hielt das Bundesgericht allerdings fest, dass die Kantone das Zusprechen einer Parteientschädigung weiterhin ausschliessen dürfen.
- j) Nach Art. 53 ZPO haben die Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Sie können insbesondere die Akten einsehen und Kopien anfertigen lassen, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Obwohl dies in der Praxis üblich ist, fehlt im aktuellen Recht eine Bestimmung, wonach die Verfahrensakten den Anwältinnen und Anwälten zugestellt werden dürfen. Das bedeutet, dass z.B. ein Anwalt aus dem Kanton Wallis anreisen müsste, nur um die Akten einzusehen. Nur indirekt regelt die Frage Art. 27 Abs. 1 des Anwaltsgesetzes vom 11. November 1993 (sGS 963.70; abgekürzt AnwG), wonach die Anwälte einander die Verfahrensakten übergeben dürfen, was aber voraussetzt, dass die Akten zuerst einmal das Gericht verlassen haben.

4.3.2 Ablauforganisation und Verfahren

Im Zivilprozess hat das Kreisgericht unter dem neuen Prozessrecht mehr Möglichkeiten, eine straffe Verhandlungsführung durchzusetzen. Als grosser Vorteil erweist sich selbstverständlich auch das einheitliche Recht im Kontakt mit den umliegenden Kantonen.

Nach Art. 98 ZPO kann das Gericht von der klagenden Partei einen Vorschuss bis zur Höhe der mutmasslichen Gerichtskosten verlangen. Von dieser Möglichkeit wird in der Regel Gebrauch gemacht. Im Unterschied zu den früheren Einschreibgebühren handelt es sich dabei je nach Fall um einige Tausend Franken. Der Systemwechsel zeigt sich in einem gewissen Ausmass auch in den Fallzahlen. Wenn die Klägerin die Kosten für den ganzen Prozess vorschüssen muss und unter Umständen, selbst wenn sie gewinnen sollte, auch noch das Risiko übernimmt, dass die Beklagte nichts zurückzahlen kann, überlegt sie sich den Gang ans Gericht gründlich. Die Vorschüsse richten sich in vermögensrechtlichen Streitsachen nach dem Streitwert. Im Familienrecht wurden die bisher vom einen zum anderen Kreisgericht stark abweichenden Vorschüsse auf Empfehlung der entsprechenden Fachgruppe der Kreisgerichte vereinheitlicht.

Die Praxis der Bewilligung von Gesuchen um unentgeltliche Rechtspflege ist in den letzten Jahren tendenziell schärfer geworden. In den letzten Jahren wird zudem wesentlich mehr Aufwand für die Nachzahlungen bzw. Rückforderungen betrieben. Mit etwas Kreativität und Hartnäckigkeit lassen sich mittelfristig 20 bis 30 Prozent der Kosten wieder einbringen. Dabei kommt v.a. in Familienrechtsfällen und in den ländlich geprägten Gerichtskreisen dem lokalen Bezug eine besondere Bedeutung zu: Gestützt auf alle Informationen zum Verfahren, einschliesslich Familiengeschichte und beruflicher Laufbahn der Betroffenen, ist es bei der dezentralen Bearbeitung einfacher, im richtigen Zeitpunkt nachzuhaken. Inzwischen finden auf Sekretariatsebene unter den

Kreisgerichten auch eine Art Benchmark und ein fachlicher Austausch statt. Nach Art. 123 ZPO verjährt der Anspruch des Kantons zehn Jahre nach Abschluss des Verfahrens. Die Kreisgerichte prüfen spätestens ein Jahr vor Ablauf dieser Frist jeden Fall nochmals. In einzelnen Fällen lohnt sich auch eine Betreuung, um diese Frist zu unterbrechen.

4.3.3 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

(keine Bemerkungen)

4.3.4 Stellenbesetzung, Nachfolge- und Laufbahnplanung

Bei der Rekrutierung von geeigneten Personen haben die Kreisgerichte keine Probleme. Immer wieder können auch Stellen mit Personen aus anderen Kantonen besetzt werden. Die Laufbahn vom Gerichtsschreiber am Kreisgericht über den Gerichtsschreiber am Kantonsgericht zum Kreisrichter scheint beliebt zu sein. Die Arbeit als Kreisrichterin oder Kreisrichter ist offenbar attraktiv. Aus der Sicht der Gerichtsleitung bewährt sich bei der Stellenverteilung eine gute Mischung zwischen Teil- und Vollzeitangestellten. Damit lassen sich insbesondere krankheitsbedingte Ausfälle gut abdecken. Meist arbeiten die Familienrichterinnen teilzeitlich und die übrigen vollzeitlich.

Die ganze Vorbereitung von Wahlen funktioniert inzwischen sehr gut. Das Kantonsgericht informiert frühzeitig und macht die entsprechenden Vorgaben. Das ganze Wahlprozedere ist gewissermassen auf eine politische Schönwetterlage ausgerichtet, die sich im Gespräch mit und unter den Parteien nur beschränkt beeinflussen lässt. Wenn es eine Partei darauf anlegt, eine bestimmte Person durchzusetzen, oder wenn nicht genügend Zeit zur Verfügung steht, kann die Situation schwierig werden. Hin und wieder scheitert die Besetzung einer Vollzeit-Richterstelle durch zwei Personen mit je einem halben Pensum daran, dass die Zahl der Richter gemäss dem entsprechenden Kantonsratsbeschluss bereits ausgeschöpft ist.

Wenn inskünftig – nach dem V. Nachtrag zum Gerichtsgesetz (22.13.07) – nicht nur die Präsidentin oder der Präsident des Kreisgerichtes, sondern auch die hauptamtlichen oder festangestellten nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie die nebenamtlichen Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung je in getrennten Wahlen gewählt werden, besteht diese grundsätzliche Problem nicht mehr. Zusätzlich vereinfachen liesse sich die Situation, wenn schon vor den Wahlen kommuniziert werden könnte, welchen Beschäftigungsgrad die vakante Stelle hat.

4.4 Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer

4.4.1 Aufbauorganisation und Zuständigkeiten

Von der Justizreform in materieller Hinsicht war die obere Instanz nicht besonders betroffen, sondern die Stufe der Kreisgerichte, auf der sich viele Veränderungen ergaben. Aus Sicht des Kantonsgerichtes ist die neue Organisation inzwischen aber gut eingespielt und wurden die wichtigsten Ziele der Justizreform erreicht.

Hingegen übernahm das Kantonsgericht mit der Justizreform eine Vielzahl neuer Aufsichts- und Verwaltungsaufgaben insbesondere in allen Querschnittsthemen, wie Finanzen, Personelles, Informatik. So sind Präsidentin und Generalsekretariat des Kantonsgerichtes neben der allgemeinen Justizverwaltung auch mit der Aufsicht über die 7 Kreisgerichte, 15 Schlichtungsstellen und 19 Vermittlungsämter beschäftigt.

Im Bereich der Zuständigkeitsregeln erkennt das **Kantonsgericht** zusammengefasst folgenden Anpassungsbedarf am geltenden Recht:⁸

- e) Zuständigkeit der verfahrensleitenden Richterin oder des verfahrensleitenden Richters für den Entscheid bei Nichtleisten des Kostenvorschusses und der Sicherheit für die Parteientschädigung.
- f) Zuständigkeit der Familienrichterin oder des Familienrichters zur umfassenden Genehmigung von Vereinbarungen im Familienrecht, insbesondere bei Abänderungen von Scheidungsurteilen.
- g) Klarstellung der Zuständigkeit für Verfügungen über die Nachzahlung bei der unentgeltlichen Rechtspflege.
- h) Klarstellung der Zuständigkeit der Gerichte bei Dringlichkeit in Vollstreckungssachen direkt – ohne Umweg über die politische Gemeinde – die Polizei beizuziehen.

Von den Kreisgerichten wurde zudem die Frage aufgeworfen, ob gestützt auf den Bundesgerichtsentscheid vom 21. Februar 2013⁹ in der politischen Diskussion die Frage der Parteikostenentschädigung im erstinstanzlichen arbeits- und mietrechtlichen Prozess aufgegriffen werden sollte. Das Kantonsgericht beurteilt die Notwendigkeit, diese Möglichkeit wieder einzuführen, zurückhaltend.

Das **Handelsgericht** erkennt folgenden Anpassungsbedarf am geltenden Recht:

- a) Die besondere Zuständigkeit des Präsidenten des Handelsgerichtes in Art. 11 Abs. 2 EG-ZPO ist verkürzt formuliert. Aufgeführt sind nur zwei Einzelfälle: die Sonderprüfung und der Rechtsschutz in klaren Fällen. Damit könnte der Eindruck entstehen, das seien die einzigen Summarverfahren. Tatsächlich handelt es sich aber um insgesamt 13 Summarverfahren; der weitaus häufigste Fall ist die Auflösung einer Gesellschaft, z.B. wegen fehlender Organe und Domizilverlust. Ein Verweis auf die Auflistung der Verfahren in der ZPO wäre der Rechtssicherheit zuträglich.
- b) Nach Art. 17 Abs. 1 EG-ZPO bezeichnet das zuständige Gericht eine verfahrensleitende Richterin oder einen verfahrensleitenden Richter. Am Handelsgericht hatte bisher stets der Präsident die Verfahrensleitung, solange kein Mitglied Einspruch erhob. Eine ausdrückliche Regelung, wie sie die meisten anderen Kantone kennen, wäre sinnvoll. Sie kann immer noch mit der Möglichkeit der Übertragung an einen Ersatzrichter ergänzt werden.
- c) In Art. 18 EG-ZPO ging das Handelsgericht ebenso vergessen. Es fehlt die Zuständigkeitsregelung zur Beurteilung von Ausstandsbegehren gegen Handelsrichter. Nach der bisherigen Praxis entscheidet – in Analogie zu den ausdrücklich geregelten Fällen Kreisgericht und Kantonsgericht – der Handelsgerichtspräsident über den Ausstand.
- d) Klarstellung der Zuständigkeit bei einer gemischten einfachen passiven Streitgenossenschaft: Möchte ein Kläger zwei Parteien gemeinsam verklagen, von denen die eine im Handelsregister eingetragen ist und die andere nicht, stellt sich ab einem Streitwert von Fr. 30'000.– die Frage, ob er dies am Kreisgericht oder am Handelsgericht machen soll und kann. Ist der Kläger nicht im Handelsregister eingetragen, kann er gegen beide Parteien am Kreisgericht klagen. Ist der Kläger hingegen im Handelsregister eingetragen, muss er gegen die ebenfalls im Handelsregister eingetragene Partei am Handelsgericht klagen. Gegen die nicht im Handelsregister eingetragene Partei muss er hingegen am Kreisgericht klagen. Gemäss Bundesgericht ist ihm damit die Möglichkeit der gemeinsamen Klage entzogen, wenn das kantonale Recht für diese Fälle nicht das Kreisgericht für zuständig erklärt.
- e) Einführung des Beizugs eines Fachrichters mit beratender Stimme im Summarverfahren.

Die Leitung des Kantonsgerichtes hat ein gewisses Verständnis dafür, dass die Festlegung des Beschäftigungsgrades der Richterinnen und Richter nach Art. 33 Abs. 1 GerG im Plenum von

⁸ Die Buchstaben der Aufzählung entsprechen jenen in Abschnitt 4.3.1 dieses Berichts.

⁹ Siehe Bst. i der Aufzählung in Abschnitt 4.3.1 dieses Berichts.

den Kreisgerichten als aufwändig empfunden wird.¹⁰ Diese Zuständigkeit des Gesamtgerichts wurde für eine andere Situation beschlossen. Neu gibt es drei verschiedene Kategorien von Richterinnen und Richtern, womit der Mitsprache aller nicht mehr die gleiche Bedeutung zukommt. Die sorgfältige Vorbereitung des – allenfalls umstrittenen – Entscheids ist in der Praxis ohnehin Sache der Präsidentin oder des Präsidenten des Kreisgerichtes. Und schliesslich war ein Anliegen der Justizreform auch, das Leitungsorgan zu stärken.

Ob und wie sich die Tatsache, dass mit dem V. Nachtrag zum Gerichtsgesetz die Auswahl von Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichtern für das Kantonsgericht kleiner werden wird,¹¹ auswirken wird, ist aus Sicht des Kantonsgerichts noch nicht abschätzbar.

Ob mit der Justizreform tatsächlich eine Bestimmung gestrichen worden ist, nach der das Gericht die Verfahrensakten den Anwältinnen und Anwälten zustellen darf,¹² ist dem Kantonsgericht nicht bekannt. Dass dies in der Praxis üblich ist, bestätigt auch die Gerichtsleitung. Bei ganz wichtigen, nur in gedruckter Form vorhandenen Einzelexemplaren, deren Verlust unersetzbar wäre, werden in der Regel Kopien angefertigt.

4.4.2 Ablauforganisation und Verfahren

Die Einführung der neuen Prozessordnungen verlief aus Sicht der Gerichtsleitung reibungslos. Der durch die neuen Protokollierungsvorschriften verursachte Mehraufwand fiel v.a. im Strafprozess an. Aufgrund einzelner Anregungen erhob das Kantonsgericht mit einer Umfrage, ob und wenn ja, wo aufgrund der ersten Erfahrungen in der Praxis ein Bedarf für eine Anpassung des EG-ZPO besteht.

Für die Umsetzung des neuen Strafprozessrechts und die ersten Erfahrungen damit kann auf Abschnitt 5 des Berichts 2013 der Rechtspflegekommission vom 17. April 2013 (32.13.02) über die Visitation des Untersuchungsamtes St.Gallen sowie den Austausch mit der Kantonspolizei und der Anklagekammer verwiesen werden. Aus der Sicht der Anklagekammer besteht im Bereich des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010 (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO) kein Anpassungsbedarf. Die als besonders und unnötigerweise erschwerend empfundenen Protokollierungsvorschriften hat der Bundesgesetzgeber bereits entschärft. Die Änderungen werden seit dem Frühling 2013 angewendet und haben zu einer gewissen Normalisierung geführt.

Auch aus Sicht des Handelsgerichtes ist die Einführung der eidgenössischen Zivilprozessordnung reibungslos verlaufen. In einzelnen Fällen sind Zuständigkeitsfragen zwischen Kreisgericht und Handelsgericht zu klären. In der täglichen Arbeit erwiesen sich zudem einzelne Formulierungen im EG-ZPO insofern als unglücklich, als sie mehr Fragen aufwerfen als beantworten. Im Allgemeinen führte das Handelsgericht seine bisherige Praxis in diesen Punkten einfach fort, was auch noch nie beanstandet worden ist.

Aus aktuellem Anlass stellte sich am Rande der Prüfungstätigkeit die Frage nach dem Verhältnis zwischen arbeitsfreien Tagen des Staatspersonals, die nach Art. 60 der Personalverordnung vom 13. Dezember 2011 (sGS 143.11; abgekürzt PersV) keine kantonalen Feiertage sind, und der Erreichbarkeit der Justiz. Beim Lauf von materiell-rechtlichen Verwirkungsfristen, z.B. beim Bauhandwerkerpfandrecht nach Art. 839 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (SR 210; abgekürzt ZGB), stehen zusätzlich auch die Kommunikation der Justiz und die Öffnungszeiten der Grundbuchämter der Gemeinden im Fokus.

¹⁰ Siehe Bst. a der Aufzählung in Abschnitt 4.3.1 dieses Berichts.

¹¹ Siehe Bst. b der Aufzählung in Abschnitt 4.3.1 dieses Berichts.

¹² Siehe Bst. j der Aufzählung in Abschnitt 4.3.1 dieses Berichts.

4.4.3 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Im Sinn des Controllings hat sich das Fallpunktesystem als aussagekräftiges Führungsinstrument bewährt. Es beruht auf einer Abschätzung des typischerweise anfallenden Aufwands je Fallart bzw. Rechtsgebiet und erlaubt einen Vergleich der Geschäftslast zwischen den Kreisgerichten. Da sich kurzfristige Schwankungen der Fallzahlen nicht vermeiden lassen und auch nicht berücksichtigt werden können, erfolgt der tatsächliche Ausgleich der Belastungen zwischen den Kreisgerichten innerhalb eines Bandbreitenmodells. Stellenverschiebungen werden erst vorgenommen, wenn die Schwankungen der Fallzahlen eine bestimmte Bandbreite verlassen.

Der Verschiebung von Pensen sind allein schon durch die Wohnsitzpflicht und den Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter enge Grenzen gesetzt. Nur ausnahmsweise kann das Kantonsgericht nach Art. 6 Abs. 3 GerG zum Ausgleich der Arbeitsbelastung Richterinnen oder Richter als Stellvertretung in einem anderen Gerichtskreis einsetzen. Einfacher ist der Ausgleich bzw. die Verschiebung auf der Stufe der Gerichtsschreiberinnen und -schreiber.

Nach Einschätzung des Kantonsgerichtes lässt sich noch nicht eindeutig beurteilen, ob die strengere Praxis beim Einverlangen eines Kostenvorschusses nach Art. 98 ZPO sich auch in tieferen Fallzahlen auswirkt. Bei den Kreisgerichten zeigt sich eine deutliche Reduktion der Kammerfälle, die aber – aufgrund der geänderten Zuständigkeit – zum grössten Teil eine blosser Verschiebung hin zu den Einzelrichterfällen ist.

Beim Handelsgericht ist eine Auslegung der Zahlen insofern schwierig, als es in den zwei Jahren vor Vollzugsbeginn der ZPO bei den Gerichtsfällen (Fünferbesetzung) deutlich überdurchschnittliche Fallzahlen auswies (2009: 86 Fälle; 2010: 77 Fälle). Davor schwankten die Zahlen zwischen 47 und 69 Fällen, danach scheinen sie sich wiederum bei 60 bis 65 Fällen einzupendeln. Bei den Einzelrichterfällen führte der Bundesgerichtsentscheid, wonach das Handelsgericht auch für superprovisorische und provisorische Eintragungen von Bauhandwerkerpfandrechten zuständig ist, zu einem massiven Ausschlag der Fallstatistik bei den Massnahmeverfahren.

4.4.4 Stellenbesetzung, Nachfolge- und Laufbahnplanung

Das Kantonsgericht erwartet bei den nächsten Gesamterneuerungswahlen der Kreisgerichte keine grossen Veränderungen bei den Kreisrichterinnen und Kreisrichtern. Ergäben sich unter ihnen kurzfristig zahlreiche Vakanzen, wäre die Stellenbesetzung wohl kein leichtes Unterfangen. Trotz der zunehmenden gesellschaftlichen Mobilität ist auch das Potenzial von Quereinsteigern gering für diese Funktion. Nicht zu unterschätzen ist bei der Richtertätigkeit auch die nicht immer nur theoretische Unsicherheit, nach sechs Jahren wiedergewählt zu werden oder eben nicht.

In diesem Zusammenhang ist die Ebene der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber weiterhin ein wichtiges Sammelbecken für künftige Kreisrichterinnen und Kreisrichter. Unter diesem Aspekt erachtet es das Kantonsgericht als bedauerlich, dass mit der Justizreform ihre Zahl derart stark reduziert worden ist. Auch der Systemwechsel mit den vielen neuen Kreisrichterstellen war nur dank zahlreichen qualifizierten und erfahrenen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern möglich.

4.4.5 Weitere Bemerkungen

Im Bereich der Aus- und Weiterbildung wurden in den letzten Jahren zahlreiche neue Angebote geschaffen. Am breitesten abgestützt ist sicher jenes des Vereins Schweizerische Richterakademie, der im Jahr 2007 u.a. von allen schweizerischen Rechtsfakultäten bzw. Universitäten gegründet wurde. Sein dritter Zertifikatslehrgang «Judikative» für angehende oder amtierende Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, den läuft von

Januar 2013 bis Dezember 2014. Einzelne Personen der st.gallischen Justiz haben derartige Angebote wahrgenommen.

Ein wertvolles Führungsinstrument ist für das Kantonsgericht die an zwei festen Terminen im Jahr stattfindende Kreisgerichtspräsidentenkonferenz, an der fachliche und administrative Fragen besprochen werden, die alle gleichermaßen betreffen, und auch Gelegenheit besteht für den Austausch untereinander.

4.5 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission konnte sich von einer gesamthaft erfolgreich verlaufenen Behördenreorganisation und Implementierung der Eidgenössischen Prozessordnungen auf drei Ebenen in der kantonalen Justiz überzeugen. Sie spricht den zuständigen Organen Dank und Anerkennung aus für die mit Umsicht erledigten aufwendigen Umsetzungsarbeiten.

Handlungsbedarf erkennt die Rechtspflegekommission dort, wo – teils gesetzgeberische – planwidrige Unvollständigkeiten oder Bestimmungskollisionen festgestellt worden sind. Diese sind auszufüllen bzw. zu beseitigen. Sie erachtet es hingegen als nicht angezeigt, auf grundsätzliche Fragen und gesetzgeberische Entscheide in der Konzeption der Gerichtsbarkeit ab der Justizreform, konkret dem IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz, zurückzukommen. Dies verbietet der Respekt vor der Gesetzesbeständigkeit.

Die Rechtspflegekommission begrüsst das von der Gerichtsleitung des Kantonsgerichtes vorgeschlagene Vorgehen, den gesammelten Anpassungsbedarf zu prüfen, zu bereinigen, in einem Bericht näher zu begründen und dem Sicherheits- und Justizdepartement zuzustellen. Damit soll der Gesetzgebungsprozess für eine entsprechende Änderung des GerG – und allenfalls weiterer Erlasse – angestossen werden.

Ausdrücklich begrüsst die Rechtspflegekommission die Prüfung allfälliger Anpassungen am geltenden Recht in den folgenden Punkten:¹³

1. Zuständigkeit der verfahrensleitenden RichterIn oder des verfahrensleitenden Richters für den Entscheid bei Nichtleisten des Kostenvorschusses und der Sicherheit für die Parteient-schädigung.
2. Zuständigkeit der FamilienrichterIn oder des Familienrichters zur umfassenden Genehmigung von Vereinbarungen im Familienrecht, insbesondere bei Abänderungen von Scheidungsur-teilen.
3. Klarstellung der Zuständigkeit für Verfügungen über die Nachzahlung bei der unentgeltlichen Rechtspflege.
4. Klarstellung der Zuständigkeit der Gerichte, bei Dringlichkeit in Vollstreckungssachen – ohne Umweg über die politische Gemeinde – direkt die Polizei beizuziehen.

Als ebenso prüfenswert erachtet die Rechtspflegekommission die allfällige Anpassung am geltenden Recht in den folgenden Punkten:¹⁴

5. Auflistung der Verfahren in der besonderen Zuständigkeit des Präsidenten des Handels-gerichtes.
6. Zuständigkeitsregelung zur Bezeichnung der verfahrensleitenden RichterIn oder des ver-fahrensleitenden Richters.
7. Zuständigkeitsregelung zur Beurteilung von Ausstandsbegehren gegen Handelsrichter.
8. Klarstellung der Zuständigkeit bei einer gemischten einfachen passiven Streitgenossenschaft.
9. Einführung des Beizugs eines Fachrichters mit beratender Stimme im Summarverfahren.

¹³ Vgl. Abschnitt 4.3.1 Bst. e bis h sowie Abschnitt 4.4.1 Abs. 3 dieses Berichts.

¹⁴ Vgl. Abschnitt 4.4.1 Abs. 5 dieses Berichts.

Zu weiteren Punkten nimmt die Rechtspflegekommission wie folgt Stellung:

10. Abgesehen von den gesetzlichen Anforderungen nach Art. 26 GerG obliegt die Rekrutierung der Justizorgane den politischen Kräften. Entsprechend erachtet es die Rechtspflegekommission aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als unabdingbar, die sich im Aufgabenbereich der Schlichtungsstellen betätigenden Vereinigungen bei der Stellenbesetzung anzuhören, die vakanten Stellen öffentlich auszuschreiben sowie die Behördenmitglieder in Staatskalender und Internetauftritt zu veröffentlichen.¹⁵
11. Die Rechtspflegekommission begrüsst die angelaufenen Gespräche zwischen Gerichtsleitung und Hochbauamt zur Verbesserung der räumlichen Situation am Kreisgericht Rheintal. Sie behält sich eine spätere Überprüfung der Situation vor.¹⁶
12. Die Rechtspflegekommission empfiehlt dem Kantonsgericht und dem Verband der Vermittlerinnen und Vermittler, dem Thema der Rekrutierung geeigneter Fachleute frühzeitig Beachtung zu schenken. Sie begrüsst die (Mit-) Finanzierung von Weiterbildungen der festangestellten Mitarbeitenden aus dem zentralen Weiterbildungskredit.¹⁷
13. Die Rechtspflegekommission erachtet es als sinnvoll, der Entwicklung des Beratungsaufwands der Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse besondere Beachtung zu schenken, auch im Quervergleich unter den Stellen.¹⁸
14. Die Rechtspflegekommission begrüsst die angelaufenen Gespräche zwischen dem Verband der Vermittlerinnen und Vermittler und dem Kantonsgericht bezüglich der Absicherung des Unfall- und Krankheitsrisikos für Mitglieder, die keiner anderen Erwerbstätigkeit nachgehen, aus der sie versichert wären.¹⁹
15. Die Rechtspflegekommission fand keine Hinweise darauf, dass mit der Justizreform eine Bestimmung gestrichen worden wäre, nach der das Gericht die Verfahrensakten den Anwältinnen und Anwälten zustellen darf. Sie erachtet die langjährige Praxis, wonach die Gerichte die Verfahrensakten den Anwältinnen und Anwälten bei Bedarf zustellen, als weiterhin sinnvoll.²⁰
16. Schliesslich erscheint der Rechtspflegekommission in der Frage nach dem Verhältnis zwischen arbeitsfreien Tagen des Staatspersonals, die nach dem Personalrecht keine kantonalen Feiertage sind, und der Erreichbarkeit der Justiz für die Rechtsuchenden eine vertiefte und vernetzte Betrachtung nötig.²¹

5 Jugendstrafvollzug

5.1 Ausgangslage

Die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission beschäftigte sich am 10. Dezember 2013 mit dem Jugendstrafvollzug im Allgemeinen und der Förderung der persönlichen Entwicklung jugendlicher Täter mit dem Ziel der Reintegration in die Gesellschaft als bundesrechtlichem Auftrag im Besonderen. Im Zentrum der Prüfungstätigkeit standen folgende Aspekte:

- Strafen und Massnahmen, Betreuung und Therapie der Täter;
- Zahl, Kosten und Kontrolle der Fälle;
- Verfahrensrechte und Stellung des Opfers.

Die Rechtspflegekommission hatte dieses Prüfungsthema innerhalb des ordentlichen Turnus der Prüfungstätigkeit sowie unter dem Eindruck der knappen Kantonsfinanzen und eines aktuellen Falls mit grosser Medienwirksamkeit im Kanton Zürich gewählt. Dieser Fall wurde durch einen am

¹⁵ Vgl. Abschnitt 4.3.1 Bst. d und 4.2.5.c dieses Berichts.

¹⁶ Vgl. Abschnitt 3 letzter Absatz dieses Berichts.

¹⁷ Vgl. Abschnitt 4.2.4 Abs. 2 dieses Berichts.

¹⁸ Vgl. Abschnitt 4.2.1 vorletzter Absatz dieses Berichts.

¹⁹ Vgl. Abschnitt 4.2.4 letzter Absatz dieses Berichts.

²⁰ Vgl. Abschnitt 4.3.1 Bst. j dieses Berichts.

²¹ Vgl. Abschnitt 4.4.2 Abs. 4 dieses Berichts.

25. August 2013 in der Reihe «Reporter» des Schweizer Fernsehens SRF ausgestrahlten Bericht über einen Zürcher Jugendanwalt öffentlich bekannt. Thema des Films war auch der Fall eines damals 17-jährigen Jugendlichen, der wegen verschiedener Delikte 34 Mal verurteilt worden war und ein aufwendiges Resozialisierungsprogramm mit Thaiboxtraining durchlief, das Kosten von Fr. 29'000.– je Monat verursachte. In ihrem Bericht vom 6. September 2013 über das jugendstrafrechtliche Vollzugsverfahren in diesem Fall kam die Oberjugendanwaltschaft des Kantons Zürich zum Fazit, dass es sich beim installierten Sonder-Setting um einen aussergewöhnlichen Einzelfall handle. Von damals 130 stationär untergebrachten Jugendlichen hätten lediglich zwei ein sogenanntes Sonder-Setting (der aktuelle und ein weiterer Fall). Sonder-Settings würden nur dann angeordnet, wenn die Jugendanwaltschaft einen Vollzugsnotstand festgestellt habe und eine «24-Stunden-1:1-Betreuung» mit begleitetem Wohnen absolut notwendig sei.

In diesem Zusammenhang hatte der Kantonsrat am 18. September 2013 von der schriftlichen Antwort der Regierung auf die dringliche Interpellation 51.13.37 «Zuviel Therapie – zu wenig Strafe auch im Kanton St.Gallen?» Kenntnis genommen. Zudem hatte sich die Rechtspflegekommission an ihrer Sitzung vom 6. November 2013 bereits im Plenum vom Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartementes sowie dem Leitenden Jugendanwalt über Aspekte des Jugendstrafvollzugs informieren lassen.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stellen waren folgende Personen:

Leitung der Jugendanwaltschaft:

- Stephan Ramseyer, Leitender Jugendanwalt
- Giancarlo Pellizzari, Stellvertreter des Leitenden Jugendanwalts und Leiter der Jugendanwaltschaft in Uznach

Vertretung der Jugendanwältinnen und Jugendanwälte:

- Gabriela Ernst, Jugendanwaltschaft in Uznach
- Ralf Kläger, Jugendanwaltschaft in St.Gallen

Vertretung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter:

- Sabrina Benz, Jugendanwaltschaft in St.Gallen
- Hannes Aschwanden, Jugendanwaltschaft in Altstätten

5.2 Zuständigkeit / Auftrag

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

5.3 Personelles und Organisation

Für die personelle Situation sowie Aufbau- und Ablauforganisation der Jugendanwaltschaft im Allgemeinen kann auf den Teilbericht der Subkommission 2 (2008/2012) über die Visitation der Jugendanwaltschaft vom Dienstag, 13. Dezember 2011, verwiesen werden.

5.4 Jugendstrafrecht im Allgemeinen

Die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1; abgekürzt JStPO) und das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (SR 311.1; abgekürzt JStG) regeln Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht, die Personen, die zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben, und den Vollzug der gegen sie verhängten Sanktionen. Nach Art. 2 JStG sind Schutz und Erziehung des Jugendlichen für die Anwendung des Gesetzes wegleitend. Den Lebens- und Familienverhältnissen des Jugendlichen sowie seiner Persönlichkeitsentwicklung ist besondere Beachtung zu schenken.

Im Gegensatz zum Tatstrafrecht der Erwachsenen ist das Jugendstrafrecht ein Täterstrafrecht. Erziehungsstrafen sollen den jugendlichen Tätern spürbar aufzeigen, dass ihr Verhalten von der Gesellschaft nicht akzeptiert wird. Als Grundsatz gilt im Jugendstrafrecht aber, dass Erziehung vor Strafe kommt, und zwar auch oder gerade in schweren Fällen. Es orientiert sich bei der Verhängung der geeigneten Sanktionen weniger an der Schwere von Tat und Verschulden, als vielmehr an den erzieherischen und therapeutischen Bedürfnissen der Jugendlichen, die sich in den Straftaten spiegeln. Da bei Jugendlichen die persönliche Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist, sind erzieherische und therapeutische Massnahmen das wirksamere Mittel, um sie von weiteren Delikten abzuhalten.²²

5.5 Strafuntersuchung

Nach Art. 30 f. JStPO leitet die Jugendanwaltschaft die Strafverfolgung und nimmt alle zur Wahrheitsfindung notwendigen Untersuchungshandlungen vor. Bei der Abklärung der persönlichen Verhältnisse der beschuldigten Jugendlichen arbeitet sie mit allen Instanzen der Straf- und Zivilrechtspflege, mit den Verwaltungsbehörden, mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und mit Personen aus dem medizinischen und sozialen Bereich zusammen. Diese sind verpflichtet, die verlangten Auskünfte zu erteilen; das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

Begehen Jugendliche strafbare Handlungen, erfährt dies in der Regel die Polizei als erste Behörde. Die Polizei stellt den für die Straftat relevanten Sachverhalt fest, indem sie Spuren und Beweise sichert und auswertet sowie geschädigte und tatverdächtige Personen ermittelt und befragt. Sie schliesst ihre Ermittlungshandlungen mit einem Rapport zuhanden der Jugendanwaltschaft ab.

Die Jugendanwaltschaft führt anschliessend das Untersuchungsverfahren, in dem sie den Sachverhalt tatsächlich und rechtlich so weit abklärt, dass sie das Vorverfahren abschliessen kann. Dabei ordnet die Jugendanwaltschaft Zwangsmassnahmen an, sie befragt (falls erforderlich) Auskunftspersonen und Zeugen. Die Jugendlichen und ihre Eltern werden in den meisten Fällen auf die Jugendanwaltschaft vorgeladen. Dort werden die Jugendlichen nochmals zur Sache und zur Person befragt. Bei Vorliegen von Flucht-, Verdunkelungs-, Fortsetzungs- oder Ausführungsgefahr wird insbesondere die Festnahme des Jugendlichen angeordnet. Nach Art. 27 f. JStPO werden Untersuchungs- und Sicherheitshaft jedoch nur in Ausnahmefällen und erst nach Prüfung sämtlicher Möglichkeiten von Ersatzmassnahmen angeordnet. Die Untersuchungshaft bei Jugendlichen wird grundsätzlich im Jugendheim Platanenhof vollzogen.

²² Schweizerisches Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal, Fribourg: Justizvollzug Schweiz. URL: <http://www.prison.ch/de/justizvollzug-schweiz/jugendliche-im-vollzug.html> (Stand 07.04.2014).

Erhält die Polizei nach Art. 307 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO) Kenntnis von schweren Straftaten oder anderen schwerwiegenden Ereignissen (z.B. Tötungsdelikte, schwere Körperverletzungen, schwere Sexualdelikte), informiert sie die Jugendanwaltschaft unverzüglich. Diese eröffnet die Untersuchung und übernimmt von Beginn an das Ermittlungsverfahren.

Soweit es für die Anordnung einer Schutzmassnahme oder Strafe erforderlich ist, klärt der Sozialdienst nach Art. 9 Abs. 1 und 2 JStG die persönlichen Verhältnisse des Jugendlichen ab, insbesondere in Bezug auf Familie, Erziehung, Schule und Beruf. Im Rahmen dieser Abklärungen führt die Sozialarbeiterin oder der Sozialarbeiter weitere Gespräche mit den Jugendlichen und den Eltern. Der Sozialdienst kann zudem bei Lehrpersonen und Betreuungspersonen im Betrieb Auskünfte einholen. Die Kontaktaufnahme mit der Arbeitgeberin wird in der Regel mit den Eltern und den Jugendlichen abgesprochen. Die Abklärungen von Jugendanwältin oder Jugendanwalt und Sozialdienst laufen zum Teil parallel. Während der Abklärungsphase verbleibt der Jugendliche in der Regel in seinem gewohnten Umfeld, d.h. er wohnt weiterhin zu Hause und geht zur Schule oder zur Arbeit. Zu einer vorsorglichen Unterbringung in der Abklärungsphase kommt es nur bei schweren Straftaten und bei erheblichen persönlichen Auffälligkeiten. Damit wird den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit in persönlicher sowie in kostenmässiger Hinsicht Rechnung getragen. Bei vorsorglichen Anordnungen von Unterbringungen gilt das Sechsaugenprinzip: Kommen Jugendanwältin oder Jugendanwalt und Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter zum Schluss, dass diese nötig ist, muss der entsprechende Antrag vom Leitenden Jugendanwalt genehmigt werden. Innerhalb eines Jahres muss der Fall zudem vom Kreisgericht beurteilt werden.

5.6 Strafen und Massnahmen

5.6.1 Abgrenzung

Nach Abschluss der Untersuchung kann die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt das Verfahren einstellen (Art. 319 StPO in Verbindung mit Art. 3 JStPO), einen Strafbefehl erlassen (Art. 32 JStPO) oder beim Jugendgericht Anklage erheben (Art. 33 JStPO). Sie bzw. er fällt Strafen aus und kann ambulante Massnahmen anordnen. Das Jugendgericht (Kreisgericht) ist für die Beurteilung zuständig, wenn eine Unterbringung, eine Busse über Fr. 1000.– oder ein Freiheitsentzug von mehr als drei Monaten in Betracht kommt.

Auch bei der Sanktion wird dem Leitgedanken des Jugendstrafrechts – Schutz und Erziehung sowie positive Entwicklung der Persönlichkeit des straffälligen Jugendlichen – Rechnung getragen. Es soll jene Strafe und unterstützende Massnahme angeordnet werden, die diesem Leitgedanken im konkreten Fall am besten dient. Bagatelldelikte werden möglichst unkompliziert und rasch mit einer angemessenen Strafe geahndet. Ist ein Jugendlicher massnahmebedürftig, wird zusätzlich zur Strafe auch eine Massnahme angeordnet. Schwere oder häufige Straftaten sind oft Signale der Jugendlichen aus einer verzweifelter Situation heraus. Meist stehen dann die Überforderung in der Schule oder am Arbeitsplatz, Spannungssituationen oder Vernachlässigungen im Elternhaus, Arbeitslosigkeit sowie Beziehungsschwierigkeiten einer positiven Entwicklung im Wege. In diesen Fällen ist nicht nur zu bestrafen, sondern der Situation auch mit geeigneten Massnahmen entgegenzutreten.

Der Entscheid, welche Strafen und/oder Massnahmen verfügt werden, hängt von der persönlichen Entwicklung und Situation, von der strafbaren Handlung sowie der Schuldfähigkeit bzw. dem Grad des Verschuldens ab. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens hat die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt einen Ermessensspielraum. Im konkreten Fall muss die Strafe und/oder Massnahme nicht nur mit einer hohen Wahrscheinlichkeit die erwünschte Wirkung zeigen, sondern auch zeitnah umsetzbar sein. In diesem Sinn wäre es z.B. wenig sinnvoll, eine hohe Busse zu verfügen, wenn von vornherein klar ist, dass diese beim Jugendlichen nicht eingetrieben werden kann.

Allgemein im Jugendstrafrecht, insbesondere aber im Zusammenhang mit Schutzmassnahmen, kommt den folgenden Prinzipien grosse Bedeutung zu:

- Verhältnismässigkeit: Die Jugendanwaltschaft greift nicht mehr als nötig in das Privatleben der Jugendlichen und in den Einflussbereich der Jugendlichen und Eltern ein. Im Einzelfall bedeutet dies, dass die mildeste erfolgversprechende Massnahme anzuordnen ist.
- Subsidiarität: Die Jugendanwaltschaft ordnet eine eingriffsintensive Strafe oder Massnahme nur dann an, wenn eine eingriffsschwächere nicht ausreicht.
- Komplementarität: Die angeordneten Massnahmen sollen vorhandene Kompetenzen der Jugendlichen und Eltern nicht verdrängen, sondern Defizite kompensieren und Fähigkeiten stärken.

5.6.2 Schutzmassnahmen

Hat der Jugendliche eine mit Strafe bedrohte Tat begangen und ergibt die Abklärung, dass er einer besonderen erzieherischen Betreuung oder therapeutischen Behandlung bedarf, ordnet die urteilende Behörde nach Art. 10 JStG die nach den Umständen erforderlichen Schutzmassnahmen an, unabhängig davon, ob er schuldhaft gehandelt hat. Ziel der Massnahmen ist, Störungen wie eine psychische Fehlentwicklung, eine Sucht oder eine andere Symptomatik der Jugendlichen zu verhindern oder zu beheben. Im Unterschied zu Strafen sind Schutzmassnahmen zeitlich nicht befristet, sie enden jedoch zwingend, wenn die Jugendlichen das 22. Altersjahr vollendet haben.

Den **ambulanten** Massnahmen liegt die Idee zugrunde, dass Jugendliche ihre Probleme dort angehen, wo sie entstanden sind, und dass sie daher möglichst nicht aus ihrer gewohnten Umgebung herausgenommen werden sollten. Als ambulante Schutzmassnahmen vorgesehen sind Aufsicht, persönliche Betreuung und ambulante Behandlung. Als stationäre Massnahme ist zudem die Unterbringung vorgesehen. Vor Erreichen des 18. Altersjahres können die aufgeführten Massnahmen für alle Jugendlichen angeordnet werden. Aufsicht und persönliche Betreuung können, wenn das Urteil erst nach dem 18. Geburtstag gefällt wird, nur mit Einverständnis des Betroffenen neu angeordnet werden.

Besteht Aussicht darauf, dass die Inhaber der elterlichen Sorge oder die Pflegeeltern die erforderlichen Vorkehrungen treffen, um eine geeignete erzieherische Betreuung oder therapeutische Behandlung der Jugendlichen sicherzustellen, bestimmt die urteilende Behörde nach Art. 12 JStG eine geeignete Person oder Stelle als **Aufsicht**, der Einblick und Auskunft zu geben ist. Sie kann zudem den Eltern Weisungen erteilen, die z.B. die Ausbildung, die Freizeitgestaltung oder die als notwendig erachteten Therapien der Jugendlichen betreffen. Von besonderer Bedeutung ist bei der Aufsicht die Zusammenarbeit mit den Eltern. Diese müssen bereit und fähig sein, die Jugendlichen zu erziehen. Ist dies nicht der Fall oder halten die Eltern die Weisungen nicht ein, wird in der Regel im Interesse der Jugendlichen eine andere Schutzmassnahme ergriffen.

Können oder wollen die Eltern die ihnen obliegenden Pflichten nicht oder nicht ausreichend wahrnehmen, bestimmt die urteilende Behörde nach Art. 13 JStG eine geeignete Person, welche die Eltern in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützt und der Jugendlichen **persönlich betreut**. Die urteilende Behörde kann der beauftragten Person bestimmte Befugnisse bezüglich der Erziehung, Behandlung und Ausbildung der Jugendlichen übertragen und die elterliche Sorge entsprechend beschränken. Die Betreuung wendet sich ebenso an die Eltern wie an die Jugendlichen.

Leiden Jugendliche unter psychischen Störungen, sind sie in ihrer Persönlichkeitsentwicklung beeinträchtigt oder von Suchtstoffen (Alkohol, Drogen, Medikamente) oder in anderer Weise (z.B. Spiel- oder Computersucht) abhängig, kann die urteilende Behörde nach Art. 14 JStG eine **ambulante Behandlung** anordnen. Diese kann mit der Aufsicht oder der persönlichen Betreuung

oder der Unterbringung in einer Erziehungseinrichtung verbunden werden. Bei der ambulanten Behandlung steht nicht der erzieherische Aspekt der Massnahmen im Vordergrund, sondern der therapeutische Gewinn der Intervention.

Kann die notwendige Erziehung und Behandlung der Jugendlichen nicht anders sichergestellt werden, ordnet die urteilende Behörde nach Art. 15 JStG die **Unterbringung** an. Mit diesem schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit von Jugendlichen werden sie aus ihrer bisherigen Umgebung, z.B. der Drogenszene oder aus einem bestimmten sozialen Milieu, herausgenommen und fremdplatziert. Die Unterbringung erfolgt nur ausnahmsweise bei privaten Familien. Bei der offenen Unterbringung kommen Jugendliche entweder in ein Erziehungs- oder Lehrlingsheim oder werden in einer Wohngemeinschaft, einer Pflege- oder Ersatzfamilie aufgenommen. Haben Jugendliche ihre Ausbildung vorgängig bereits begonnen, führen sie diese nach Möglichkeit weiter. Die Jugendanwaltschaft darf die Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung nur anordnen, wenn sie für den persönlichen Schutz oder für die Behandlung der psychischen Störung der Jugendlichen unumgänglich ist oder für den Schutz Dritter vor schwerwiegender Gefährdung durch die Jugendlichen notwendig ist.

5.6.3 Strafen

Als Strafen kommen in Frage:

- Die urteilende Behörde spricht die Jugendlichen nach Art. 22 JStG schuldig und erteilt ihnen einen **Verweis**, wenn dieser voraussichtlich genügt, um sie von weiteren Straftaten abzuhalten. Der Verweis besteht in einer förmlichen Missbilligung der Tat.
- Die Jugendlichen können nach Art. 23 JStG zu einer **persönlichen Leistung** zugunsten von sozialen Einrichtungen, von Werken im öffentlichen Interesse, von hilfsbedürftigen Personen oder – mit deren Zustimmung – des Geschädigten sowie der Teilnahme an Kursen oder ähnlichen Veranstaltungen verpflichtet werden. Die Leistung hat dem Alter und den Fähigkeiten des Jugendlichen zu entsprechen und wird nicht entschädigt. Die persönliche Leistung dauert höchstens zehn Tage, ausser die Jugendlichen haben zum Tatzeitpunkt das 15. Altersjahr vollendet und ein Verbrechen oder Vergehen begangen. In diesem Fall kann eine persönliche Leistung bis zu einer Dauer von drei Monaten angeordnet werden.
- Die Jugendlichen, die zur Zeit der Tat das 15. Altersjahr vollendet haben, können nach Art. 24 JStG mit **Busse** bestraft werden. Diese beträgt höchstens 2000 Franken. Sie ist unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der Jugendlichen festzusetzen.
- Der Jugendliche, der nach Vollendung des 15. Altersjahres ein Verbrechen oder ein Vergehen begangen hat, kann nach Art. 24 JStG mit **Freiheitsentzug** von einem Tag bis zu einem Jahr bestraft werden. Nach Vollendung des 16. Altersjahres und Erfüllung weiterer Voraussetzungen ist ein Freiheitsentzug von bis zu vier Jahren möglich.

Ausser dem Verweis können die Strafen bedingt, teilbedingt oder unbedingt verfügt werden. Für Arbeitseinsätze in gemeinnützigen Organisationen pflegt die Jugendanwaltschaft ein umfangreiches Verzeichnis von geeigneten öffentlichen Einrichtungen (Spital, Altersheim, Werkhof, Entsorgungsamt, Feuerwehr usw.).

Der Freiheitsentzug ist nach Art. 27 JStG in einer Einrichtung für Jugendliche zu vollziehen, in der die Jugendlichen entsprechend ihrer Persönlichkeit erzieherisch betreut und insbesondere auf die soziale Eingliederung nach der Entlassung vorbereitet werden. Die Einrichtung muss geeignet sein, die Persönlichkeitsentwicklung der Jugendlichen zu fördern. Ist ein Schulbesuch, eine Lehre oder eine Erwerbstätigkeit ausserhalb der Einrichtung nicht möglich, ist diese den Jugendlichen in der Einrichtung selbst zu ermöglichen. Eine therapeutische Behandlung ist sicherzustellen, sofern die Jugendlichen ihrer bedürfen und für sie zugänglich sind.

Nach Art. 21 Abs. 1 JStG sieht die urteilende Behörde von einer Bestrafung ab, wenn:

- a) die Bestrafung das Ziel einer früher angeordneten oder im laufenden Verfahren anzuordnenden Schutzmassnahme gefährden würde;
- b) die Schuld des Jugendlichen und die Tatfolgen gering sind;
- c) der Jugendliche den Schaden so weit als möglich durch eigene Leistung wiedergutmacht oder eine besondere Anstrengung unternommen hat, um das von ihm begangene Unrecht auszugleichen, als Strafe nur ein Verweis nach Art. 22 JStG in Betracht kommt und die Strafverfolgung für die Öffentlichkeit und den Geschädigten nur von geringem Interesse ist;
- d) der Jugendliche durch die unmittelbaren Folgen seiner Tat so schwer betroffen ist, dass eine Strafe unangemessen wäre;
- e) der Jugendliche wegen seiner Tat von den Eltern, andern erziehungsberechtigten Personen oder Dritten schon genug bestraft worden ist;
- f) seit der Tat verhältnismässig lange Zeit verstrichen ist, der Jugendliche sich wohlverhalten hat und das Interesse der Öffentlichkeit und des Geschädigten an der Strafverfolgung gering sind.

5.7 Abgrenzung zum Kinderschutz

Die Jugendanwaltschaft ist zuständig, wenn eine Straftat begangen worden ist. Eine ihrer Hauptaufgaben ist es, Deliktskarrieren zu verhindern. Mit disziplinarisch auffälligen oder mit gefährdeten Kindern und Jugendlichen, die keine strafbare Handlung begangen haben, befasst sich die Schule oder der Lehrbetrieb, die Schulbehörde oder die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (im Folgenden KESB).

Nach Art. 4 Abs. 4 JStPO bezieht die Jugendanwaltschaft die gesetzliche Vertretung und die Behörde des Zivilrechts – konkret die KESB – in ihre Arbeit ein, wenn es angezeigt erscheint. Die beiden Behörden teilen einander ihre Entscheide mit. Nach Art. 20 JStG kann die Jugendanwaltschaft einen Entscheid über Massnahmen, für die sie nicht zuständig ist, bei der Behörde des Zivilrechts beantragen, Vorschläge für die Wahl eines Vormundes unterbreiten oder die Ersetzung des gesetzlichen Vertreters beantragen. Sie kann die Anordnung von Schutzmassnahmen auch der Behörde des Zivilrechts übertragen, wenn dafür wichtige Gründe bestehen.

Wenn die Jugendanwaltschaft Kenntnis von Problemen einer oder eines Jugendlichen erhält, die strafrechtlich aber (noch) nicht relevant sind, sich Jugendliche selber in Gefahr bringen oder für andere ein Risiko darstellen, kann die Jugendanwaltschaft dies der Zivilbehörde schriftlich melden. Ziel dieser Gefährdungsmeldung ist letztlich die Verhinderung einer eigentlichen Deliktskarriere. In diesem Sinn gilt auch für die Jugendanwaltschaft der Grundsatz: «Wehret den Anfängen».

5.8 Vollzug und Kontrolle

Die Jugendanwaltschaft ist für den Vollzug aller Urteile zuständig; im Erwachsenenstrafrecht obliegt dies dem Amt für Justizvollzug. Sie vollzieht nach Art. 42 JStPO alle Strafen, organisiert, überwacht und begleitet alle erzieherischen oder therapeutischen Massnahmen. Sie kann öffentliche und private Einrichtungen sowie Privatpersonen beiziehen. Die Jugendanwaltschaft prüft nach Art. 19 JStG jährlich, ob und wann die Massnahme aufgehoben werden kann. Sie erklärt die Massnahme für beendet, wenn diese ihren Zweck erfüllt hat, sie keine erzieherische oder therapeutische Wirkung mehr entfaltet oder von Gesetzes wegen mit Vollendung des 22. Altersjahres. Auf Bundesebene sind zurzeit Bestrebungen im Gang, diese Obergrenze des Massnahmealters

nach Art. 19 Abs. 2 JStG in bestimmten Fällen von bisher 22 auf 25 Jahre anzuheben.²³ In den meisten Fällen ist die Massnahme aber ohnehin vor Vollendung des 22. Altersjahres abgeschlossen.

Nach Ansicht der Jugendanwaltschaft besteht in Fällen weiterhin gefährlicher Straftäter, die nach Erwachsenenstrafrecht Verwahrungskandidaten wären, eine Gesetzeslücke. Auch diese müssen nach Vollendung des 22. Altersjahres aus der Massnahme entlassen werden und können nicht einfach in eine geeignete Einrichtung für Erwachsene eingewiesen werden. Für diese Fälle wünscht sich die Jugendanwaltschaft die Möglichkeit, beim Gericht eine nachträgliche Verwahrung beantragen zu können. Dafür müsste das Bundesrecht geändert werden. Im Fall des Aargauer Prostituiertenmörders²⁴ war immerhin eine fürsorgerische Unterbringung nach Art. 426 ff. ZGB (früher: fürsorgerische Freiheitsentziehung) möglich. Diese weist aber nicht den gleichen Sicherheitsstandard auf wie eine Verwahrung.

Wenn die Jugendanwaltschaft im gleichen Fall Massnahmen anordnet und Strafen verhängt, verläuft der Vollzug in der Regel parallel. Die Unterbringung hingegen schiebt den Freiheitsentzug auf. In diesem Fall wird – wie im Erwachsenenstrafrecht – zuerst die Massnahme und nicht der Freiheitsentzug vollzogen. Kann die Massnahme erfolgreich beendet werden, wird auf den Vollzug des Freiheitsentzugs in der Regel verzichtet, um den Massnahmeerfolg nicht zu gefährden. Ist die Massnahme aber nicht durchführbar, weil die oder der Jugendliche nicht kooperiert, sich der Massnahme vollständig verschliesst oder weil sie nichts genützt hat, prüft die Jugendanwaltschaft, welcher Teil der Freiheitsstrafe noch zu vollziehen ist.

Dabei muss sie die Dauer der freiheitsentziehenden Unterbringung anrechnen, womit aber die abschreckende Wirkung der Reststrafe oft gering ist. Die relativ kurzen Freiheitsstrafen, welche die Jugendanwaltschaft verhängen kann, sind bald einmal durch einen Aufenthalt in der geschlossenen Wohngruppe des Platanenhofs «aufgebraucht», der üblicherweise drei Monate dauert und voll angerechnet wird. Die Motivation der Jugendlichen, eine Massnahme erfolgreich zu beenden, wäre grösser, wenn als Alternative eine empfindliche Freiheitsstrafe drohen würde. In diesem Sinn würde die Jugendanwaltschaft einen grösseren Strafrahmen als sinnvoll erachten. Dafür müsste das Bundesrecht geändert werden. Innerhalb des vom Gesetzgeber vorgesehenen Rahmens bewegen sich die meisten Freiheitsstrafen im Bereich zwischen 6 und 12 Monaten.

Ist der Wegfall einer Schutzmassnahme für den Betroffenen selber oder für die Sicherheit Dritter mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden und kann diesen nicht auf andere Weise begegnet werden, beantragt die Vollzugsbehörde nach Art. 19 Abs. 3 JStG rechtzeitig die Anordnung geeigneter zivilrechtlicher Massnahmen. Haben sich die Verhältnisse geändert, kann eine Massnahme nach Art. 18 JStG durch eine andere ersetzt werden. Ist die neue Massnahme härter, ist für die Änderung die urteilende Behörde zuständig. Die Änderung der Massnahmen kann von den Jugendlichen oder ihren gesetzlichen Vertretern beantragt werden.

Zusätzlich zu der vom Gesetz verlangten jährlichen Prüfung der Möglichkeit, die Schutzmassnahme zu beenden, findet alle 3 bis 6 Monate im Rahmen eines Standortgesprächs eine Überprüfung durch die Jugendanwältin oder den Jugendanwalt und die Sozialarbeiterin oder den Sozialarbeiter statt, die den Fall betreuen. Im Fall einer Unterbringung besucht die Sozialarbeiterin oder der Sozialarbeiter die Jugendliche oder den Jugendlichen in der Einrichtung. An diesem Standortgespräch nehmen auch die Eltern und die Betreuer aus den verschiedenen Bereichen teil. Dabei wird die Entwicklung des Jugendlichen beurteilt; gegebenenfalls werden die Ziele für die nächste

²³ Motion 07.3847 «Maximale Altersobergrenze für erzieherische und therapeutische Schutzmassnahmen im Jugendstrafrecht».

²⁴ Urteil der II. Zivilrechtlichen Abteilung des Bundesgerichtes, vom 5. September 2012, 5A_607/2012 (BGE 138 III 593).

Phase angepasst. Bei Bedarf, z.B. in Krisensituationen, finden zusätzliche Standortgespräche statt. Zudem stehen Sozialdienst und Einrichtung in ständigem Kontakt; in schwierigen Phasen kann das eine tägliche Absprache bedeuten.

Eine gesonderte Rückfallstatistik führt die Jugendanwaltschaft nicht. Sie beteiligt sich aber an einem Pilotprojekt des Bundes, der eine solche Statistik aufbauen möchte. Allgemein gilt, dass das Strafverfahren eine allfällige Delikt Karriere unterbricht und – je nach Massnahme – deren Fortführung verhindert. Wenn Jugendliche nach einer Massnahme in ihrer Persönlichkeit gefestigt sind, ist davon auszugehen, dass sie in der Erwachsenenwelt weniger Gefahr laufen, erneut straffällig zu werden.

In diesem Zusammenhang ist eine schweizweite Untersuchung von Jugendlichen interessant, die in vom Bundesamt für Justiz anerkannten Einrichtungen untergebracht waren. Diese Studie kam zu zwei Ergebnissen:²⁵ Zum einen sind diese Jugendlichen psychosozial stärker belastet als die Durchschnittsbevölkerung. Sie weisen z.B. dreimal mehr psychische Störungen auf. In ihrem sozialen Umfeld überwiegen Risikofaktoren wie ökonomische Schwierigkeiten, schulische Probleme, beschränkte Kommunikationsfähigkeiten oder ineffiziente Problemlösungsstrategien. Zum anderen zeigten sich in der Verlaufsbeobachtung positive Aspekte, insbesondere in den individuellen Zielen der Jugendlichen, aber auch im Rahmen der Verringerung der psychischen Belastung. Die Jugendlichen konnten ihre Sozialkompetenzen, z.B. Konfliktfähigkeit oder Empathie, verbessern. In diesem Sinn geht die Studie von einem besonders wichtigen präventiven Charakter der Heimbetreuung aus.

5.9 Einrichtungen des Jugendstrafvollzugs

5.9.1 Angebote

Die Jugendanwaltschaft führte im Jahr 2013 Unterbringungen in rund 30 Einrichtungen. Die meisten Jugendlichen waren in folgenden Erziehungseinrichtungen untergebracht:

- Kantonales Jugendheim Platanenhof, 9242 Oberuzwil;
- Wohngruppen Sennwald, 9466 Sennwald;
- Varnbüel, Wohnheim für Jugendliche in Ausbildung, 9000 St.Gallen;
- Jugendstätte Bellevue, 9450 Altstätten;
- Massnahmenzentrum für junge Erwachsene Kalchrain, 8536 Hüttwilen;
- Kantonales Jugendheim Aarburg, 4663 Aarburg;
- Netzwerk stationärer Jugendhilfe Schönfels, 3822 Lauterbrunnen;
- Landheim Brüttsellen, 8303 Bassersdorf-Baltenswil.

Neben diesen grösseren Erziehungseinrichtungen handelt es sich aber auch um Pflegefamilien oder kleine Heime mit wenig Plätzen sowie unterschiedlicher Ausrichtung und Spezialisierung. Die geschlossenen Wohngruppen des Jugendheims Platanenhof dienen grundsätzlich nur als Beobachtungsstation für pädagogische Abklärungen.

Für psychiatrische Abklärungen und Begutachtungen von Intensivstraftätern steht einzig die jugendforensische Abteilung der universitären psychiatrischen Klinik Basel zur Verfügung. Dorthin hatte die Jugendanwaltschaft im Jahr 2013 zwei Jugendliche eingewiesen; in beiden Fällen ging es um schwere Gewaltdelikte. Nicht zuletzt aus Kostengründen platziert sie Jugendliche dort nur noch befristet und mit einem klaren Abklärungsauftrag. Die Klinik Sonnenhof in Ganter Schwil ist ein spezialärztlich geleitetes kinder- und jugendpsychiatrisches Zentrum mit interner Klinikschule.

²⁵ Dr. Christian Perler: Die MAZ-Studie. Eine schweizweite Untersuchung von platzierten Jugendlichen in vom Bundesamt für Justiz anerkannten Institutionen, in: Jugendstrafrecht – Entwicklungen und Tendenzen im Bereich der Schutzmassnahmen, Hrsg. Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege, Basel 2012, Seiten 49-66.

Sie steht für die Abklärung von Jugendlichen mit erheblichen psychischen Problemen und/oder grossem Gewaltpotenzial nicht zur Verfügung. Die Klinik führt zwar eine geschlossene Abteilung, ist nach eigenen Aussagen für derartige Fälle aber nicht ausgestattet.

Bei den offenen Wohnformen gibt es genügend Plätze und spielt ein gewisser Markt. In diesem kann die Jugendanwaltschaft aus Einrichtungen in der ganzen Schweiz auswählen und dabei auch die anfallenden Kosten berücksichtigen. Bei den geschlossenen Wohnformen ist die Nachfrage viel höher als das Angebot und hat die Jugendanwaltschaft daher kaum Auswahlmöglichkeiten. Bei den Einrichtungen mit geschlossenen Wohnformen geht es vorab darum, in der geeigneten Einrichtung einen Platz zu finden, und spielen – mangels Alternativen – die Kosten eine untergeordnete Rolle. Dabei erweist sich das kantonseigene Jugendheim Platanen Hof als grosser Vorteil, da St.Galler Einweisungen Vorrang haben.

Neben der Sozialarbeiterin oder dem Sozialarbeiter besuchen in der Regel auch die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt einmal jährlich die Einrichtungen, in denen sie Jugendliche unterbringt. Dabei ergibt sich die Gelegenheit, Organisation, Angebot und Personal der Einrichtungen näher kennenzulernen als nur gestützt auf das entsprechende Dossier. Zudem haben diese Besuche auch einen Aspekt der Qualitätskontrolle. Die eigentliche Aufsicht der Einrichtungen obliegt aber der entsprechenden Behörde des jeweiligen Kantons, im Kanton St.Gallen dem Amt für Soziales.

5.9.2 Kosten

Der Jugendanwaltschaft werden von den Einrichtungen die entsprechenden Tagessätze in Rechnung gestellt. Diese belaufen sich:

- in der offenen Wohngruppe des Jugendheims Platanen Hof auf rund 500 Franken;
- in der geschlossenen Wohngruppe des Jugendheims Platanen Hof auf rund 800 Franken;
- in der jugendforensischen Abteilung der universitären psychiatrischen Klinik Basel auf rund 1500 Franken.

Für die Unterbringung in der jugendforensischen Abteilung der universitären psychiatrischen Klinik Basel (im Folgenden UPK) zahlen die Krankenkassen einen Beitrag von 200 bis 400 Franken.

Die detaillierte Aufschlüsselung der Tagessätze, z.B. in Kosten für Unterkunft, Verpflegung, Beschäftigung, Verhaltenstherapie, medizinische Versorgung, ist der Jugendanwaltschaft nicht bekannt. Da jede Einrichtung ihr spezifisches, teils massgeschneidertes Angebot hat, ist auch die Kostenstruktur je anders und darum kaum vergleichbar. Einen gesonderten Sicherheitsdienst kennt weder der Platanen Hof noch die UPK. Kommt es zu Vorfällen, die das sozialpädagogische und das Pflegepersonal nicht mehr kontrollieren können, muss die Polizei gerufen werden.

Der weitaus grösste Teil der Kosten entfällt aber in jeder Einrichtung auf das Personal. Im Jugendheim Platanen Hof machen der Personalaufwand rund 75 Prozent und der Sachaufwand rund 25 Prozent aus. In der UPK macht der Personalaufwand sogar 85 Prozent aus. Die Personalkosten steigen mit zunehmender Intensität der Betreuung bzw. Behandlung sowie Spezialisierung und Qualifikation der Fachleute an. Dies widerspiegelt sich schliesslich in den Tagessätzen, welche die Einrichtungen in Rechnung stellen. Die UPK ist (in Vollzeitstellen) ausgestattet mit 11 Pflegefachkräften, 6 Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, 2,5 Ärzten, 1 Psychologen, 1,5 Ergotherapeuten, 0,9 Lehrpersonen, 1 Sekretärin, 1 Raumpflegerin. Die weiteren Dienstleistungen, wie Verpflegung, Gebäudeunterhalt und Verwaltung, muss die Abteilung bei der Klinik einkaufen. Zudem muss der Betrieb für die zwölf Behandlungsplätze rund um die Uhr sichergestellt sein und ist die Gebäudeinfrastruktur aufwendiger als in der offenen Wohngruppe.

Die von den Einrichtungen in Rechnung gestellten Kosten sind mit dem Vollzugsbeginn (1. Januar 2006) der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE vom 20. September 2002

(sGS 381.31; abgekürzt IVSE) deutlich gestiegen. Die mit der IVSE eingeführten nationalen Richtlinien für Leistungsabgeltung und Kostenrechnung geben klar vor, welche Leistungen nach welchen Kriterien in die Vollkostenrechnung aufzunehmen sind und welche nicht. Insofern sind die Ansätze der Einrichtungen, die der IVSE unterstehen, schweizweit vergleichbar. Nicht der IVSE unterstehen die meisten kleinen Einrichtungen und Pflegefamilien, die nur wenige Plätze anbieten. Diese benötigen jedoch eine kantonale Bewilligung nach der Verordnung über die Aufnahme von Pflege- und Tagespflegekindern vom 4. Dezember 2012 (sGS 912.3; abgekürzt PKV).

5.10 Anzahl und Kosten der Fälle

Im Jahr 2013 verfügte die Jugendanwaltschaft folgende neue Strafen und Massnahmen:

- 13 stationäre Massnahmen, 44 bestehende am 31.12.2013;
- 55 ambulante Massnahmen, 131 bestehende am 31.12.2013;
- 25 Begleitungen (Bewährung), 37 bestehende am 31.12.2013;
- 139 Verweise und Strafbefreiungen;
- 278 persönliche Leistungen;
- 392 Bussen;
- 72 Freiheitsentzüge;
- 292 Verkehrserziehungen.

Im Durchschnitt der letzten Jahre ordnete die Jugendanwaltschaft in lediglich 0,5 bis 1,0 Prozent der Fälle zusätzlich zur Strafe eine Massnahme an. Die grosse Masse der Fälle kann als episodenhafte Jugendkriminalität bezeichnet werden. Die Jugendlichen verüben eine Straftat – oft geringfügige Sachbeschädigungen oder Diebstähle –, werden verurteilt und haben damit ihre einzige Erfahrung mit dem Strafrecht hinter sich. Im Regelfall ergibt sich daraus keine kriminelle «Langzeitkarriere», sondern kommt die präventive Funktion des Strafrechts zum Tragen. Die Erfahrung und eine Untersuchung des Bundes²⁶ aus dem Jahr 2004 zeigen auch, dass sich die Jugendkriminalität in der Masse auf die Pubertät beschränkt und sich mit der richtigen Betreuung alters- und reifebedingt quasi auswächst.

Die Beteiligung der Eltern an den Vollzugskosten einer stationären oder teilstationären Massnahme richtet sich nach dem steuerbaren Einkommen und Vermögen. Der Gedanke hinter der Kostenbeteiligung ist, dass die Familie den zuhause nicht anfallenden Betrag für Kost und Logis dem Staat bezahlen soll. In der Regel sind das einige Hundert Franken; muss ein Haushalt mit dem Existenzminimum auskommen, entfällt die Kostenbeteiligung. Ausnahmsweise kommt auch das Gegenteil vor und eine vermögende Familie übernimmt die rund 800 Franken je Tag im Platanenhof. Wenn Jugendliche über ein gewisses Einkommen verfügen, stellt die Jugendanwaltschaft ihnen einen monatlichen, wenn auch nur symbolischen Beitrag in Rechnung, um zu verdeutlichen, dass eine Massnahme etwas kostet.

Die Jugendanwaltschaft führte im Herbst 2013 (Stand 9. September 2013) 48 Unterbringungen. In 2 Fällen (4 Prozent) handelt es sich um weibliche Jugendliche, in 46 Fällen (96 Prozent) um männliche. 35 Jugendliche (73 Prozent) haben den Schweizer Pass, 13 (27 Prozent) sind anderer Nationalität. Die Kosten der Unterbringung belaufen sich:

- in 15 Fällen auf 4'000 bis 9'000 Franken;
- in 20 Fällen auf bis 14'000 Franken;
- in 11 Fällen auf bis 20'000 Franken;
- in 2 Fällen auf bis 25'000 Franken.

²⁶ Bundesamt für Statistik (Herausgeber) / Renate Storz (Bearbeitung): Zur Entwicklung der Jugendkriminalität. Jugendstrafurteile von 1946 bis 2004. Neuchâtel, 2007.

Bei diesen Beträgen handelt es sich um Bruttovollzugskosten, in denen insbesondere die Therapie-
kosten enthalten sind. Die 20 kostenintensivsten Unterbringungen werden in Jugendheimen bzw.
Massnahmenzentren vollzogen. Die Anzahl der Unterbringungen ist in den letzten Jahren rück-
läufig:

- 64 im Jahr 2011;
- 58 im Jahr 2012;
- 44 im Jahr 2013.

Die Jugendanwaltschaft führt keine übertrieben kostenintensiven Sonder-Settings, die vergleich-
bar wären mit dem aktuellen Fall mit grosser Medienwirksamkeit im Kanton Zürich. Sie ist viel-
mehr bestrebt, mit der frühzeitigen Anordnung von ambulanten Schutzmassnahmen in Verbindung
mit einer Strafe mehrjährige kostenintensive Unterbringungen zu verhindern. In den letzten Jahren
sind die gesamten Massnahmenkosten zurückgegangen:

- von rund 30 Mio. Franken auf rund 26 Mio. Franken im Kanton Zürich;
- von knapp 11 Mio. Franken auf gut 9 Mio. Franken im Kanton St.Gallen.

Der Rückgang hat sowohl mit dem Controlling in der Jugendanwaltschaft als auch mit dem Rück-
gang der Jugendkriminalität zu tun. Umgerechnet auf die Einwohnerzahl fallen im Kanton St.Gallen
(487'000) in etwa die gleichen Kosten an wie im Kanton Zürich (1'408'000).

5.11 Methodik²⁷

5.11.1 Beschreibung

Seit dem 1. Februar 2013 ordnet die Jugendanwaltschaft Schutzmassnahmen nur nach Durch-
führung einer Persönlichkeitsabklärung nach der Methodik der Kompetenz- und Risikoorientie-
rung in der Jugendstrafrechtspflege (abgekürzt Korjus) an. Hauptziel dieser Methodik ist die
Optimierung des fachlichen Instrumentariums für die Abklärung der persönlichen Verhältnisse
und die Anordnung der angemessenen Massnahmen durch die Sozialarbeitenden. Mit dieser
Optimierung sollen aber auch die Massnahmenkosten insgesamt gesenkt werden, weil die
Interventionen noch gezielter und nachhaltiger erfolgen.

Das Ziel der Persönlichkeitsabklärung ist letztlich, innert kurzer Zeit möglichst viele Informationen
zu sammeln, eine umfassende Analyse zu machen und gestützt darauf eine Diagnose zu stellen.
Korjus bietet ein theoretisch fundiertes Handlungsmodell für den Prozess der Sozialarbeit. Die
Methodik unterstützt die Sozialarbeitenden in jedem Verfahrensschritt vom Falleingang über
Analyse, Diagnose, Indikation bis zu Planung und Gestaltung der geeigneten Massnahmen, aber
auch danach, also im eigentlichen Vollzug mit Monitoring und Evaluation sowie Fallabschluss.
Sie beschreibt die wichtigsten Verfahrensschritte und stellt die nötigen Instrumente in Form von
Checklisten, Rastern, Formularen usw. zur Verfügung.

Im Sinn der Kompetenzorientierung geht es um die Grundfrage, wie gut eine Person mit ihren
aktuellen Fähigkeiten die Situationen und Aufgaben des Alltags in Familie, Freizeit und Schule
oder Betrieb bewältigt. Im Rahmen der Abklärung werden u.a. Schutz- und Risikofaktoren der
Jugendlichen selber (interne) und ihres Umfeldes (externe) ermittelt und bewertet, die sich auf
das Verhältnis – im Idealfall Gleichgewicht – zwischen Aufgaben und Fähigkeiten auswirken. Im
Sinn der Risikoorientierung geht es um die Abschätzung des Risikos als Produkt von erwartetem
Schaden und Wahrscheinlichkeit seines Eintretens. Je höher dieses Risiko eingeschätzt wird,
umso mehr besteht Bedarf an Intervention. Die Intervention wiederum muss sich ausrichten auf

²⁷ Die Ausführungen in diesem Abschnitt stützen sich – neben den mündlichen Ausführungen der Vertretung der
Jugendanwaltschaft – auf den Artikel «Von einer sozialen Diagnostik zu wirksamen Massnahmen» von Prof. Dr. Kitty
Cassée, in: Jugendstrafrecht – Entwicklungen und Tendenzen im Bereich der Schutzmassnahmen, Hrsg. Schweize-
rische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege, Basel 2012, Seiten 83-100, sowie die von Prof. Dr. Kitty Cassée und
der Oberjugend-anwaltschaft des Kantons Zürich entwickelten Instrumente.

die Beeinflussung der internen und externen Schutz- und Risikofaktoren. Zudem muss sie sich orientieren am allgemeinen Auftrag der Jugendstrafrechtspflege (siehe Abschnitt 5.2).

Entwickelt haben Korjus Prof. Dr. Kitty Cassée und die Oberjugendanwaltschaft des Kantons Zürich, die dafür erhebliche finanzielle und personelle Mittel einsetzte, im Jahr 2011. Sie entwickeln Korjus auch weiter. Der Kanton St.Gallen konnte die Methodik zusammen mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Thurgau übernehmen, ohne einen Beitrag an die Entwicklungskosten bezahlen zu müssen. Der Kanton Zürich hat im Jahr 2013 die erste Evaluation vorgenommen und dabei einen deutlichen Rückgang der Massnahmenkosten festgestellt. In den drei Ostschweizer Kantonen zeichnet sich dieser bereits ab. Sie werden die Evaluation im Jahr 2014 vornehmen.

Im Kurzverfahren (Kurzeinschätzung) wird gestützt auf das entsprechende Instrument im Gespräch mit den Eltern abgeschätzt, ob weitere Schritte nötig sind oder ob das Verfahren abgeschlossen werden kann. Im Vollverfahren wird gestützt auf die folgenden Instrumente ein Indikationsbericht erarbeitet:

Abkürzung *Bezeichnung*

PB	Personalblatt
SW M/V	Sichtweise Mutter/Vater
SW J	Sichtweise Jugendliche
KA	Kompetenzassessment
LB	Lebensbedingungen; aus der Beschreibung der Lebenswelt der Jugendlichen werden die internen und externen Schutz- und Risikofaktoren ermittelt
SDQ	Strengths and Difficulties Questionnaire (Stärken-Schwächen-Fragebogen)
SDQ J	Strengths and Difficulties Questionnaire (Version der Jugendlichen)
SAVRY	Structured Assessment of Violence Risk in Youth; mit dem strukturierten Risikoassessment wird das Risiko der erneuten Begehung von Straftaten eingeschätzt und werden notwendige und geeignete Interventionen im Sinn des Risikomanagements ermittelt

Der Indikationsbericht beinhaltet folgende Elemente:

1. Personalien und Kurzangaben zum Familiensystem
2. Veränderungen in der Lebenssituation und Ereignisse während der sozialarbeiterischen Abklärung
3. Kurzbeschreibung des vorgeworfenen Delikts
4. Informationsquellen für die Abklärung der persönlichen Verhältnisse
5. Sichtweise und erwünschte Veränderungen
6. Lebensbedingungen / Kompetenzen der Eltern
7. Kompetenzassessment der Jugendlichen: Deliktbewältigung, Bewältigung schulischer Anforderungen, Berufswahl und -ausbildung, Beziehungen zu Gleichaltrigen, Sexualität / sexuelle Beziehungen, Gestaltung freier Zeit, Konsumverhalten, Akzeptanz körperlicher Veränderungen/der körperlichen Erscheinung, Umgang mit Autoritäten, Ausgestaltung der Rolle als Jugendliche, eigene Identität, Aufbau eines eigenen Wertesystems, Entwickeln einer Zukunftsperspektive, Qualität der familiären Beziehungen und emotionale Ablösung von den Eltern, soziales Netz der Jugendlichen
8. Ergebnisse aus SDQ
9. Ergebnisse aus SAVRY
10. Informationen aus anderen Systemen / von anderen Fachpersonen
11. Gesamteinschätzung
12. Einsichtsfähigkeit / Problemkongruenz
13. indizierte Interventionen
14. Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Annahme von Hilfe
15. Grundsatzziele / Interventionsplanung

Die Ergebnisse des ganzen Diagnoseprozesses werden im Indikationsbericht zu einer Gesamteinschätzung verdichtet, die letztlich die Antwort geben soll auf die Frage, warum was im Dienst einer gelingenden Entwicklung zu tun ist. Er ist damit das formalisierte Ergebnis der pädagogischen Abklärung der Sozialarbeiterin oder des Sozialarbeiters und entsteht im Zeitraum von üblicherweise drei Monaten in intensiver Auseinandersetzung mit den Jugendlichen und ihrem Umfeld. Dabei werden auch die Ergebnisse weiterer Abklärungsstellen oder bereits vorhandene Gutachten berücksichtigt. Der Indikationsbericht schliesst ab mit Grundsatzzielen, welche die geeigneten und notwendigen Massnahmen beinhalten. Diese Ziele müssen u.a. konkret formuliert und zeitnah erreichbar sein. Denn die Jugendlichen werden in der Regel nur an der Erreichung der Ziele mitarbeiten, wenn dies in einem absehbaren Zeitraum möglich ist.

Das übergeordnete Ziel ist immer die Verhinderung weiterer Straftaten. Auf dem Weg dahin sind aber schrittweise Teilziele zu erreichen, die Massnahmen zu überprüfen, allenfalls anzupassen. Für die Jugendanwaltschaft ist Erfolg in diesem Zusammenhang eine relative Grösse. Der maximale Erfolg wäre der Abschluss einer Ausbildung und die Integration in den freien Arbeitsmarkt. Oft besteht der optimale Erfolg aber darin, dass die oder der Jugendliche keine weitere schwere Straftat mehr begeht.

5.11.2 Erste Erfahrungen

Die Jugendanwaltschaft beurteilt die Methodik Korjus als taugliches Arbeitsinstrument und den mit ihrem Einsatz verbundenen Zusatzaufwand als angemessen. Insbesondere stellt Korjus sicher, dass die Abklärung immer nach der gleichen Systematik erfolgt und somit für nicht direkt Involvierte nachvollziehbar ist. Zudem werden die vorgenommenen Persönlichkeitsabklärungen der einzelnen Sozialarbeiter vergleichbar. Im Weiteren bietet die Methodik den Mitarbeitenden auch eine gewisse Absicherung, den Fall nach bestem Wissen und Gewissen abgeklärt und keinen wichtigen Aspekt ausser Acht gelassen zu haben.

Das Kurzverfahren ist eigentlich ein Gespräch der Sozialarbeiterin oder des Sozialarbeiters mit den Eltern nach einem Leitfaden. Es ist insofern sehr effizient, als es bereits nach einer Sitzung eine Einschätzung des Falles erlaubt, die wiederum genügende Grundlage bildet für den Entschluss, ins Vollverfahren zu wechseln oder nicht. Das Vollverfahren kommt nur in rund 5 Prozent der Fälle zur Anwendung.

In der Anfangsphase von Korjus wurde jedes abgeschlossene Vollverfahren durch Kitty Cassée oder Donat Ruckstuhl vom Institut für wirksame Jugendhilfe gegengelesen und überprüft. Vor Einführung der Persönlichkeitsabklärung nach Korjus besuchten die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der Jugendanwaltschaft eine mehrtägige Schulung. Zur Erreichung des Korjus-Diploms mussten die Sozialarbeitenden eine schriftliche Prüfung bestehen und ihr erstes Vollverfahren Kitty Cassée oder Donat Ruckstuhl sowie weiteren Mitarbeitern der Jugendanwaltschaft mündlich präsentieren. Im Anschluss an die Präsentation erfolgte jeweils eine Fachdiskussion. Die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte wurden an einer eintägigen Weiterbildung in die Methodik Korjus eingeführt.

5.12 Verfahrensrechte und Stellung des Opfers

Die Jugendanwaltschaft versucht im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Opfern ebenfalls Rechnung zu tragen und weist sie an die im Auftrag der Kantone St.Gallen und beider Appenzell betriebenen Beratungsstellen der Stiftung Opferhilfe hin. Für Kinder und Jugendliche steht das spezialisierte Angebot «In Via» des Kinderschutzzentrums zur Verfügung. Im Wesentlichen besteht Opferhilfe in der Beratung sowie der Unterstützung in der Wahrnehmung besonderer Rechte im Strafverfahren und in der Geltendmachung des durch die Straftat entstandenen Schadens. Nach Art. 2

des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 23. März 2007 (SR 312.5) umfasst die Opferhilfe Beratung, Soforthilfe und längerfristige Hilfe, Kostenbeiträge, Entschädigung, Genugtuung, Befreiung von Verfahrenskosten.

Bei weniger schwer wiegenden Delikten kommt es idealerweise zu einer Versöhnung zwischen Täter und Opfer oder leistet der Täter eine gewisse emotionale oder materielle Wiedergutmachung. Zudem kann im Unterschied zum Erwachsenenstrafrecht der Jugendanwalt im Strafbefehl Genugtuungs- und Schadenersatzforderungen des Opfers beurteilen. Trotz Täterorientierung muss auch das Jugendstrafrecht dem Sühneanspruch der Gesellschaft und der Opfer Rechnung tragen. Dieser widerspiegelt sich im Strafmass, das die Jugendanwaltschaft dem Gericht beantragt. Als interne Weisung ist diese Untergrenze in einer Strafmasstabelle festgehalten.

5.13 Würdigung und Bewertung

Die Vertretung der Jugendanwaltschaft informierte umfassend, offen und transparent. Ihre Ausführungen, namentlich zu den Kosten der verschiedenen Massnahmen des Jugendstrafvollzugs, waren nachvollziehbar und schlüssig. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Jugendanwaltschaft bemüht und erfolgreich ist, diese Kosten mittels enger Begleitung und durch striktes Controlling im Griff zu behalten, insbesondere mit der Methodik Korjus. Das vom Kanton Zürich übernommene kompetenz- und risikoorientierte Handlungsmodell scheint ein wirksames Instrument zu sein, um die geeigneten und notwendigen Schutzmassnahmen für die betroffenen Jugendlichen zu treffen. Die Einführung der Methodik ist zwar mit Ausbildungsaufwand insbesondere für den Sozialdienst der Jugendanwaltschaft verbunden, für die Zukunft aber vielversprechend. Die Rechtspflegekommission begrüsst deren Weiterführung und die vorgesehene Evaluation im Jahr 2014.

Die Rechtspflegekommission nimmt zur Kenntnis, dass die Jugendanwaltschaft keine mit dem aktuellen Zürcher Fall vergleichbaren Sonder-Settings verfügt hat. Sie ist sich bewusst, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass es auch im Kanton St.Gallen im Einzelfall zu einem Sonder-Setting kommen könnte, wenn alle Einrichtungen sich weigern würden, einen Jugendlichen aufzunehmen. Die Rechtspflegekommission gewann den Eindruck, dass die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte gemäss den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit, Subsidiarität und Komplementarität die jeweils angemessenen Schutzmassnahmen anordnen. In diesem Sinn sind auch kostenintensive stationäre Massnahmen, wie die Unterbringung im kantonalen Jugendheim Platanenhof, ausreichend begründet.

Mit Blick auf die wünschbare Erfolgskontrolle begrüsst die Rechtspflegekommission, dass sich die Jugendanwaltschaft am Pilotprojekt des Bundes zum Aufbau einer Rückfallstatistik für straffällig gewordene Jugendliche beteiligt.

6 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht 2014 der Rechtspflegekommission über ihre Tätigkeit im Jahr 2013 einzutreten.

Für die Rechtspflegekommission

Walter Locher
Präsident