

Bericht 2013 der Rechtspflegekommission

vom 17. April 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Zuständigkeit	3
3	Tätigkeit im Jahr 2012	4
4	Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland	5
4.1	Ausgangslage	5
4.2	Zuständigkeit / Auftrag	5
4.3	Personelles und Organisation	6
4.3.1	Stellenplan	6
4.3.2	Aufbauorganisation	6
4.3.3	Ablauforganisation	7
4.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	8
4.5	Infrastruktur	8
4.6	Würdigung und Bewertung der Rechtspflegekommission	9
5	Untersuchungsamt St.Gallen	10
5.1	Ausgangslage	10
5.2	Zuständigkeit / Auftrag	10
5.3	Personelles und Organisation	11
5.3.1	Stellenplan	11
5.3.2	Aufbauorganisation	11
5.3.3	Ablauforganisation	13
5.4	Geschäftslast und Bearbeitungszeit	13
5.5	Fallzuteilung und Qualitätskontrolle	14
5.6	Auswirkungen aus der Sicht der Staatsanwaltschaft	15
5.6.1	Erste Erfahrung mit den Neuerungen	15
5.6.2	Im Verhältnis zur Anwaltschaft	16
5.6.3	Im Verhältnis zur Kantonspolizei	18
5.6.4	Im Verhältnis zur Anklagekammer	18
5.7	Auswirkungen aus der Sicht der Kantonspolizei	19
5.7.1	Zuständigkeit	19
5.7.2	Organisation	19

5.7.3	Erste Erfahrung mit den Neuerungen	20
5.8	Auswirkungen aus der Sicht der Anklagekammer	21
5.8.1	Zuständigkeit	21
5.8.2	Erste Erfahrung mit den Neuerungen	22
5.9	Würdigung und Bewertung der Rechtspflegekommission	22
6	Umfrage bei den Gerichten	23
6.1	Ausgangslage	23
6.2	Umgang und Erfahrungen mit den Wahl- und Anstellungsbedingungen	24
6.2.1	Ausgangslage	24
6.2.2	Auswertung der Umfrage	26
6.3	Veröffentlichung der Verhandlungstermine	33
6.3.1	Ausgangslage	33
6.3.2	Auswertung	34
6.4	Würdigung und Bewertung der Rechtspflegekommission	36
7	Antrag	37

Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreite ich Ihnen die Rechtspflegekommission den Bericht 2013 über ihre Tätigkeit im Jahr 2012.

1 Einleitung

Die st.gallische Justiz funktioniert reibungslos. Die auf Anfang des Jahres 2011 durchgeführten Reformen im Verfahrensrecht (Schweizerische Zivilprozessordnung und Schweizerische Strafprozessordnung) konnten erfolgreich umgesetzt werden. Die neuen Abläufe haben sich gut eingespielt. Das Strafverfahren ist insgesamt formeller geworden; die Regelungsdichte ist im neuen Recht höher. Zudem kann gegen jede Verfahrenshandlung Beschwerde bei der Anklagekammer erhoben werden. Nach den ersten Erfahrungen mit dem neuen Prozessrecht zeigt sich – insbesondere bei der Kantonspolizei – die Notwendigkeit eines praxistauglichen Umgangs mit Formalitäten, um den administrativen Aufwand nicht unnötig ansteigen zu lassen.

Zu Diskussionen Anlass geben immer wieder die unterschiedlichen Anstellungs- und Beschäftigungsmodelle der Richter (neben- und hauptamtliche Anstellung, Teil- und Vollzeitbeschäftigung). Seit längerem ein erstes Mal hat sich aus diesem Grund eine der Subkommissionen materiell mit diesem Querschnittsthema befasst und eine Umfrage bei den Gerichten durchgeführt. Es wird allenfalls Aufgabe des Gesetzgebers sein, aus den erhaltenen Resultaten nun die nötigen Schlüsse zu ziehen.

Mit einer gewissen Sorge beobachtet die Rechtspflegekommission auch die Entwicklung zu immer mehr einzelrichterlichen Entscheiden im Zivil- und vor allem im Strafprozessrecht. Es muss darauf geachtet werden, dass die teilweise aus Effizienzgründen erfolgte Verlagerung weg von den Kollegialgerichten nicht zu einem Qualitätsverlust im Entscheid (fehlendes Vieraugenprinzip, beschränkte Überprüfbarkeit auf dem Rechtsmittelweg) und einer nachlassenden Akzeptanz richterlicher Entscheide in der Öffentlichkeit führt.

In einem Zeitungsartikel hatte ein emeritierter Professor des Verwaltungsrechtes die vom Kantonsrat vorgenommene Wahl einer Richterin am kantonalen Verwaltungsgericht in den Universitätsrat der HSG kritisiert und diesen Vorgang mit dem eine universitäre Zurückhaltung vermissenden Titel «Auch Behörden haben Mühe mit dem Recht» eingeleitet. Die Rechtspflegekommission sah sich diesbezüglich zu einer Klarstellung veranlasst. Konkret ging es um die Anwendung bzw. die Auslegung von Art. 57 der Verfassung des Kantons St.Gallen, der die Gewaltenteilung vorschreibt und es in Bst. b den durch Gesetz bezeichneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatsverwaltung verbietet, einer richterlichen Behörde anzugehören. Art. 40 des Gerichtsgesetzes untersagt hauptamtlich und festangestellten nebenamtlichen Richterinnen und Richtern der Verwaltungsrechtspflege eine Tätigkeit im gleichen Sachgebiet in der Staatsverwaltung, für welches das entsprechende Gericht zuständig ist. Die Rechtspflegekommission kam klar zum Schluss, dass eine Unvereinbarkeit im zitierten Falle weder nach Art. 57 KV noch nach Art. 40 Gerichtsgesetz gegeben ist. Die Rechtspflegekommission prüft die Vorschläge der Fraktionen für die Wahlen in die kantonalen Gerichte jeweils sehr genau. Die Kandidierenden werden in der Anhörung durch die Subkommission Richterwahlen nicht nur auf ihre fachliche Eignung, sondern auch auf ihre Unabhängigkeit geprüft und auf diesen Umstand regelmässig hingewiesen. Für die Rechtspflegekommission sind die Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und die Respektierung fundamentaler Rechtsgrundsätze oberste Maxime bei der Auswahl und Prüfung der Kandidierenden.

2 Zuständigkeit

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat¹ die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR]). Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt sie fest, ob die Amtsführung von Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. 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 Entscheiden 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);

¹ 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, und Art. 45 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987, sGS 941.1).

- (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.²

3 Tätigkeit im Jahr 2012

Die Rechtspflegekommission behandelte im Jahr 2012 rund ein Dutzend Eingaben von Einzelpersonen in eigener Zuständigkeit, die sie direkt oder von Staatsanwaltschaft oder Anklagekammer überwiesen erhielt, und beriet zwei Petitionen vor:

- «Jugendgewalt stoppen» eines Komitees bzw. der Jungfreisinnigen des Kantons St.Gallen;
- «Keine Einsparungen im Bildungsbereich» eines Komitees aus Studierenden.

Zur Vorbereitung der folgenden drei Ersatzwahlen für den Rest der Amtsdauer 2011/2017 hörte die Subkommission Richterwahlen im Jahr 2012 insgesamt 11 Kandidierende an:

- 15.12.02 Ersatzwahlen in das Kantonsgericht (zwei Mitglieder);
- 15.12.04 Ersatzwahl in das Verwaltungsgericht (ein Präsident);
- 15.12.06 Ersatzwahlen in die Verwaltungsrekurskommission (drei Fachrichterinnen und Fachrichter).

Gestützt auf den Bericht ihres Kommissionspräsidenten über Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Gesamterneuerungswahl des Kantonsrates im Dienst für politische Rechte des Departementes des Innern beriet die Rechtspflegekommission die Feststellung der Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates der Amtsdauer 2012/ 2016 vor. Zudem prüfte der Kommissionspräsident in Anwendung von Art. 14bis Abs. 2 Satz 2 GeschKR die Rechtmässigkeit einer Ersatzwahl in den Kantonsrat.

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

Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit besuchte die Subkommission 1 das Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland in Mels, die Subkommission 2 das Untersuchungsamt St.Gallen, die Kantonspolizei und den Präsidenten der Anklagekammer. Die Subkommission 3 untersuchte zwei Themen mit Querschnittscharakter mittels einer Umfrage bei allen kantonalen Gerichten und Kreisgerichten. Die Ausführungen in den folgenden drei 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.

An ihrer Hauptsitzung vom 6. März 2013 besichtigte die Rechtspflegekommission das Regionalgefängnis Altstätten. An dieser Sitzung beriet sie auch die Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2012 vor (Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer, Anwaltskammer, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission).

² https://www.ratsinfo.sg.ch/content/ris/tools/topnav/kantonsrat/staendige_kommissionen.gruppe.html?gruppeid=E8E6FDC2-D3AC-46F1-A1D5-B0724E4C6A68

4 Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland

4.1 Ausgangslage

Die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission visitierte am 9. Januar 2013 das Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland in Mels. Dieses wurde im ordentlichen Turnus innerhalb der Prüfungstätigkeit ausgewählt, aber auch gestützt auf die Tatsache, dass das Gericht am 1. Dezember 2011 ein neues Gebäude bezogen hat.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren folgende Personen:

- Regula Widrig Sax, Präsidentin des Kreisgerichtes (seit 1. Januar 2013);
- Christine Studer, Vizepräsidentin der 1. Abteilung;
- Diana Pitzurra, Gerichtsschreiberin;
- Silvia Häubi-Bless, Sekretärin und Rechnungsführerin.

4.2 Zuständigkeit / Auftrag

Das Kreisgericht ist erste Instanz im Zivilprozess und im Strafprozess. Einen massgeblichen Anteil der Tätigkeit der Kreisgerichte machen die Ehestreitsachen aus. Je nach Zuständigkeit urteilt ein Einzelrichter oder das Gericht in einer Besetzung mit drei bis fünf Richterinnen oder Richtern. Ein Einzelrichter des Kreisgerichts ist untere Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter des Gerichtskreises. Der Kreisgerichtspräsidentin obliegt die Aufsicht über die Vermittler, die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie über die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse.

Zuständigkeit und Verfahren richten sich seit 1. Januar 2011 nach dem vereinheitlichten schweizerischen Zivil- und Strafprozessrecht mit den Ausführungsbestimmungen in der kantonalen Einführungsgesetzgebung:

- Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272; abgekürzt ZPO);
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0; abgekürzt StPO);
- Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.1; abgekürzt JStPO);
- Gerichtsgesetz vom 2. April 1987 (sGS 941.1; abgekürzt GerG);
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 15. Juni 2010 (sGS 961.2; abgekürzt EG-ZPO);
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung vom 3. August 2010 (sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO);
- Strafprozessverordnung vom 23. November 2010 (sGS 962.11; abgekürzt StPV);
- Gerichtskostenverordnung vom 9. Dezember 2010, sGS 941.12.

Geografisch ist das Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland zuständig für die Gemeinden Sennwald, Gams, Grabs, Buchs, Sevelen, Wartau, Sargans, Vilters-Wangs, Bad Ragaz, Pfäfers, Mels, Flums, Walenstadt, Quarten. Anders als im Rest des Kantons, wo sich die Gerichtskreise mit den Wahlkreisen für den Kantonsrat decken, bilden die Wahlkreise Werdenberg und Sarganserland zusammen einen Gerichtskreis.

4.3 Personelles und Organisation

4.3.1 Stellenplan

Die personelle Situation des Kreisgerichtes Werdenberg-Sarganserland zeigt sich am 31. Dezember 2012 wie folgt:

Stellen	Personen	Funktionsbezeichnung
400	4	hauptamtliche Richterinnen und Richter, einschliesslich Präsidentin
100	2	fest angestellte nebenamtliche Richterinnen
–	(2)	Familienrichterinnen ohne feste Anstellung
–	(11)	nebenamtliche Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung
200	3	Gerichtsschreiberin und Gerichtsschreiber
300	3	Auditorin und Auditor
330	6	Sekretärinnen (Kanzlei)
1330	18	Total

Die Fluktuation der Mitarbeitenden war in den letzten Jahren gering. Jede Abteilung pflegt einmal im Monat den fachlichen Austausch. Diese gemeinsame Sitzung dient auch der Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsprechung, soweit dies die richterliche Unabhängigkeit erlaubt. Eine Sitzung des Gesamtgerichtes findet selten und nur bei Bedarf statt. Das Arbeitsklima wird als gut bezeichnet; die organisatorische und räumliche Zweiteilung der Abteilungen ist jedoch spürbar. Das neue grosszügige Gebäude hat auch zur Folge, dass sich die Mitarbeitenden nicht mehr so oft begegnen. Die neue Präsidentin regte – im Sinne einer ersten Massnahme zu Verbesserung des Arbeitsklimas – daher an, jeweils am Donnerstag die Pause abteilungsübergreifend zu besuchen.

Im Vorfeld der Wahlen zur Neubesetzung von vakanten Richterstellen zeigen sich Besonderheiten des aus zwei Wahlkreisen bestehenden Gerichtskreises. Die Kandidierenden sind in der Regel im einen oder andern Wahlkreis besser bekannt oder verwurzelt. Das Sarganserland ist eher katholisch und das Werdenberg eher protestantisch. Zudem zeigen sich auch Unterschiede in der Führung der Kreisparteien der gleichen politischen Partei. Schliesslich stellen sich im ländlichen Raum tendenziell mehr Laien als Juristen zur Verfügung, was zu schwierigen Konstellationen führen kann, weil nicht je Kategorie gesondert gewählt wird. Früher teilten die Parteien die Richterstellen nach dem Proporz zu. In den letzten Jahren wurde der Überhang aus der Vergangenheit noch akzeptiert, seit Kurzem wird aber auch einmal eine Kampfwahl riskiert, um der neuen Parteiverteilung zum Durchbruch zu verhelfen.

4.3.2 Aufbauorganisation

Das Kreisgericht ist in zwei Abteilungen gegliedert:

1. Abteilung: Strafrecht, Obligationenrecht ohne Miet- und Arbeitsrecht, Rechtshilfe und Vollstreckung mit je einer Richterin und einem Richter, einer Gerichtsschreiberin sowie der einen Auditorenstelle (alle mit vollem Pensum);
2. Abteilung: Zivilgesetzbuch, Miet- und Arbeitsrecht, Schuldbetreibung und Konkurs und öffentlich-rechtliche Klagen, Untersuchungen im Privatstrafklageverfahren mit den übrigen Richterinnen und Richtern, einschliesslich Familienrichterinnen, einer Gerichtsschreiberin und einem Gerichtsschreiber mit einem Pensum von je 50 Prozent sowie den beiden anderen Auditorenstellen.

Die Präsidentin leitet das Kreisgericht, vertritt es nach aussen, teilt die Fälle nach festen Regeln zu und sorgt für den Belastungsausgleich. Sie präsidiert die 2. Abteilung und bildet zusammen mit dem anderen Abteilungspräsidenten und ihrem Stellvertreter die Verwaltungskommission. Die 13 nebenamtlichen Richterinnen und Richter werden in beiden Abteilungen eingesetzt, spezialisieren sich also nicht auf bestimmte Sachgebiete. Ein Gerichtsschreiber der 2. Abteilung nimmt die Funktion des Informatikverantwortlichen wahr, die Gerichtsschreiberin der 1. Abteilung ist zuständig für die zentralen Aufgaben der Aktenführung und Archivierung.

4.3.3 Ablauforganisation

Die Fallzuteilung erfolgt durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten der einzelnen Abteilung grundsätzlich chronologisch und zu gleichen Teilen je Richterin und Richter. Davon ausgenommen sind in der 1. Abteilung Kollegialgerichtsfälle im Strafrecht, Rechtshilfeverfahren, Einvernahmen und Vollstreckungen, in denen eine gewisse Spezialisierung gepflegt wird, und in der 2. Abteilung die Schuldbetreibungs- und Konkursfälle, von denen eine Richterin mit einem 40-Prozent-Pensum keine zugeteilt bekommt, sowie die Scheidungsverfahren, für die zusätzlich die beiden aus der früheren Justizorganisation übernommenen Familienrichterinnen ohne juristische Ausbildung zur Verfügung stehen.

Die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber hat beratende Stimme mit Antragsrecht, führt Protokolle und verfasst die Entscheide. Sie oder er wirkt auf Verlangen des Präsidenten in Einzelrichterfällen mit. Diese Mitwirkung ist auf anspruchsvolle und aufwendige Fälle beschränkt. Die Auditorinnen und Auditoren arbeiten jeweils vier Monate in der 1. Abteilung und acht Monate in der 2. Abteilung, was ungefähr dem Verhältnis der Fallzahlen entspricht. Innerhalb der Abteilung werden ihnen möglichst in allen Rechtsgebieten Fälle zur Bearbeitung übertragen, damit sie einen möglichst guten Überblick erhalten. Das Verwaltungspersonal ist in etwa nach der tatsächlichen Belastung auf die Abteilungen verteilt. Insgesamt sind die beiden Abteilungen so organisiert, dass sie unabhängig voneinander arbeiten können, also auch Arbeitsteilung und Stellvertretung intern funktionieren. Bei Bedarf, insbesondere bei krankheitsbedingten Ausfällen, helfen sie sich aber gegenseitig aus.

Nach Art. 98 ZPO kann das Gericht von der klagenden Partei einen Vorschuss bis zur Höhe der mutmasslichen Gerichtskosten verlangen. Das Kreisgericht macht von dieser Möglichkeit und von Nachforderungen während des Verfahrens konsequent Gebrauch, wenn es einen massgeblichen Aufwand betrieben hat. Ausgegangen wird von festen Ansätzen für die voraussichtlichen Kosten eines unbegründeten Entscheids, die aber im Einzelfall angepasst werden können. Diese Kostenvorschüsse werden in der Regel – und zur anfänglichen Überraschung der Gerichtsleitung – sofort bezahlt. Eine gewisse präventive Wirkung scheinen sie zu haben, indem vor allem die begründeten Fälle mit grösserem Streitwert beim Kreisgericht anhängig gemacht werden. Offenbar werden viele Fälle mit kleinem Streitwert beim Vermittleramt erledigt. Im Arbeitsrecht ist das Verfahren bis zum Streitwert von Fr. 30'000.– kostenlos.

Ebenfalls keine neuen Probleme zeigten sich im Bereich der unentgeltlichen Prozessführung; die Zahl der Gesuche und Bewilligungen blieb mehr oder weniger gleich. Bei der Rückforderung dieser Kosten legt die Rechnungsführerin des Kreisgerichtes eine beachtliche Hartnäckigkeit an den Tag. Obwohl die entsprechenden Nachforschungen oft schwierig und unangenehm sind, widmet sie sich neben ihren übrigen Aufgaben auch diesen Fällen mit Engagement und pflegt einen regen Erfahrungsaustausch mit dem Kreisgericht See-Gaster. Im Jahr 2012 konnte sie anstelle der budgetierten 15'000 rund 43'000 Franken einbringen. Aufgrund ihrer Erfahrung geht sie davon aus, dass mit einem entsprechenden Stellenpensum der doppelte Betrag eingebracht werden könnte. Einer Zentralisierung dieser Aufgabe steht sie skeptisch gegenüber, weil die Informationen aus dem ganzen Verfahren, einschliesslich Familiengeschichte und beruflicher Laufbahn der Betroffenen, erst ermöglichen, im richtigen Zeitpunkt nachzuhaken.

4.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Das Kreisgericht erledigte im Jahr 2012 insgesamt 1'841 Fälle, davon 93 im Kollegialgericht. Die Fallzahlen blieben in den letzten drei Jahren mehr oder weniger gleich. Die Pendenzen waren leicht rückläufig. Als ein Kreisrichter und ein Gerichtsschreiber aus gesundheitlichen Gründen für längere Zeit ausfielen, stellte das Kantonsgericht Aushilfspersonal zur Verfügung und leisteten die Kolleginnen und Kollegen eine gewisse Mehrarbeit.

4.5 Infrastruktur

Sitz des Kreisgerichtes ist ein privater Neubau an der Bahnhofstrasse 10, der am 1. Dezember 2011 bezogen werden konnte. Zuvor war das Kreisgericht im Pannerherr-Good-Haus an der Kirchstrasse 31 untergebracht. Der Gerichtssaal befand sich im alten Gemeindehaus am Dorfplatz. Der Kanton ist Mieter des Gebäudes, die Gemeinde ist Untermieterin des Gerichtssaals. Sie kann diesen nach Absprache mit dem Kreisgericht für eigene Anlässe nutzen; Vorrang hat aber die Nutzung durch das Gericht. Die Gemeinde leistet zudem einen Anteil an die Miete für die Nutzung von Vorraum und Korridor, sanitären Einrichtungen und Parteienszimmer.

Mit der besonderen Regelung des Mietverhältnisses ist Art. 49 GerG Genüge getan, nach dem die politische Gemeinde unentgeltlich angemessene Räume zur Verfügung stellt für:

- a) den Vermittlungsvorstand;
- b) Verhandlungen und Einvernahmen von Kreisgericht und Schlichtungsstellen, wenn diese in der Gemeinde zu tagen pflegen;
- c) Beweiserhebungen anderer Gerichte.

Sollten die Platzverhältnisse im Gerichtssaal für die Verhandlungen des Kollegialgerichtes nicht genügen, stehen als Ausweichmöglichkeit der Pfarrei- oder der Gemeindesaal zur Verfügung. Sind besondere Sicherheitsvorkehrungen notwendig, können alle Kreisgerichte auch im grossen Saal des Kantonsgerichts in St.Gallen tagen. Zudem steht dem Kreisgericht in Buchs ein weiterer Gerichtssaal zur Verfügung, allerdings nur auf Zusehen hin, bis die Gemeinde einen anderen Verwendungszweck findet. Im gleichen Gebäude ist das Vermittleramt untergebracht und hat eine der Familienrichterinnen ihr Büro. Die andere Familienrichterin arbeitet zu Hause und hat in der Gemeinde einen Verhandlungsraum. In der Regel werden Strafverfahren von der Einzelrichterin oder dem Einzelrichter nicht in den Büros durchgeführt, sondern in einem dieser Verhandlungsräume. Die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse befindet sich in Buchs, jene für Arbeitsverhältnisse in Sargans.

Die im Neubau in Mels von der Gemeinde mitbenutzten Räume befinden sich in der öffentlichen Zone im Erdgeschoss. Nicht öffentlich ist der ganze Rest des Gebäudes: der Empfangs- und Sekretariatsraum im Erdgeschoss, Tiefgarage und Kellerräume sowie die drei Obergeschosse. Der Zugang zum Treppenhaus des Kreisgerichts, einschliesslich Nebeneingang, ist entsprechend gesichert. In der Tiefgarage stehen den Mitarbeitenden sechs Parkplätze und daneben ein Velo-raum zur Verfügung. Ebenfalls im Untergeschoss befindet sich in einem separaten Kellerraum das Archiv. Es genügt den Ansprüchen des Kreisgerichts auf absehbare Zeit.

Das erste und das zweite Obergeschoss sind im Wesentlichen gleich eingeteilt und werden von je einer Abteilung genutzt. Im dritten Obergeschoss bzw. Dachgeschoss befinden sich der Pausenraum mit offener Küche und ein Sitzungszimmer. Auf der halben Fläche besteht zudem eine Raumreserve im Rohbau. Im Mietvertrag ist vorgesehen, dass der Eigentümer diese auf Verlangen des Kantons auf eigene Kosten ausbauen lassen müsste, ohne den Mietzins zu erhöhen. Bei Bedarf könnte diese Reserve z.B. für eine Schlichtungsstelle genutzt werden.

Leitung und Mitarbeitende des Kreisgerichts sind im Allgemeinen sehr zufrieden mit dem schlichten, aber zweckmässigen Neubau. Die Büros sind angemessen dimensioniert und schallisoliert, dank der grossen Fenster sehr hell sowie modern eingerichtet. Sie sind für die Mitarbeitenden je

Funktion grundsätzlich gleich gross und gleich ausgestattet. Das Gebäude verfügt über eine kontrollierte Lüftung und manuell bedienbare Aussenstoren, in den Büros fehlt aber eine Vorhangschiene und ist bis jetzt keinerlei Sichtschutz vorhanden. Einige Büros können demzufolge von anderen Gebäuden aus eingesehen werden.

Für den Publikumsverkehr stehen beim Kreisgericht keine reservierten Parkplätze zur Verfügung. Die nächste Parkiermöglichkeit bieten die kostenpflichtigen öffentlichen Parkplätze eines rund 200 Meter entfernten Grossverteilers. Probleme mit dem Parkieren bekunden insbesondere Anwältinnen und Anwälte sowie Parteien, die von auswärts kommen. Umständlich ist zudem der Transport von Häftlingen, weil das Polizei- bzw. Securitas-Fahrzeug ebenfalls nicht direkt vor dem Haus warten darf. Die Gerichtsleitung wird mit der Gemeindeverwaltung das Gespräch aufnehmen, um eine praktikable Lösung des Parkplatzproblems zu finden.

Nachdem das Kreisgericht ein Jahr im neuen Gebäude arbeitet, zeigen sich im Gerichtssaal sowie im Empfangs- und Sekretariatsraum kleinere Mängel. Nach einer im Dezember 2012 durchgeführten Besichtigung empfiehlt die Sicherheitsberatung der Kantonspolizei Massnahmen im Gerichtssaal, im Empfangs- und Sekretariatsraum sowie in den Einzelbüros der Richterinnen und Richter, die dort Einvernahmen oder Verhandlungen durchführen. Nach Auskunft des Hochbauamtes waren der damalige Gerichtspräsident und die Kantonspolizei in die Bauplanung einbezogen worden. Einrichtung und technische Ausrüstung orientierten sich an dem für alle Kreisgerichte geltenden Standard, der vor rund sieben Jahren festgelegt wurde. Die Möglichkeiten der Nachrüstung, insbesondere des Gerichtssaals, werden aber geprüft.

4.6 Würdigung und Bewertung der Rechtspflegekommission

Das Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland ist das erste Gericht, für das ein Gebäude zweckbestimmt errichtet wurde. Das Raumprogramm, die Abläufe und Strukturen haben sich grundsätzlich bewährt. Hingegen war für die Subkommission nicht nachvollziehbar, dass das Gebäude, v.a. der Gerichtssaal, nicht schon bei der Erstellung dem aktuellen sicherheitstechnischen Standard entsprechend ausgestattet wurde. Sie erachtet es als sinnvoll, die von der Sicherheitsberatung der Kantonspolizei empfohlenen Massnahmen rasch umzusetzen.

Die grosszügigen, modernen Räume bieten gute Arbeitsbedingungen. Die Aufteilung auf zwei Stockwerke und einen Empfangsbereich gewährt den Rechtssuchenden die erwünschte Diskretion. Die Folge davon ist, dass der Kontakt der Mitarbeitenden untereinander erschwert ist bzw. gezielt gesucht werden muss. Die Subkommission erachtet es unter diesen Umständen und vor dem Hintergrund bisheriger gesundheitlich bedingter Ausfälle als empfehlenswert, dem Kontakt und der Kommunikation unter den Mitarbeitenden besondere Beachtung zu schenken. Damit soll sowohl ein vernetztes und koordiniertes Funktionieren der Institution als auch ein positives Arbeitsklima gefördert werden.

Mit Interesse nahm die Subkommission zur Kenntnis, dass die engagierte Mitarbeit im Bereich der Rückforderung unentgeltlicher Rechtspflege Früchte trägt, sowohl zur Durchsetzung des gesetzmässigen Zustandes (Gewähren von Rechtswohlthaten nur, soweit und solange die Voraussetzungen gegeben sind) als auch zur Schonung des Staatshaushaltes.

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

5 Untersuchungsamt St.Gallen

5.1 Ausgangslage

Die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission befragte am 13. und 21. Dezember 2012 Vertretungen des Untersuchungsamtes St.Gallen und der Kantonspolizei sowie den Präsidenten der Anklagekammer zu den Erfahrungen mit dem neuen Strafprozessrecht, insbesondere bezüglich Arbeitsbelastung der Untersuchungsbehörden und Zusammenarbeit mit der Polizei, sowie zur Qualitätskontrolle der Entscheide. Die Prüfungsthemen wurden im Zusammenhang mit Einführung und Umsetzung des neuen Strafprozessrechts (Vollzugsbeginn 1. Januar 2011) festgelegt.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stellen waren folgende Personen:

- Thomas Hansjakob, Leiter des Untersuchungsamtes und Erster Staatsanwalt;
- Regula Stöckli, Staatsanwältin, Gruppenleiterin;
- Andreas Baumann, Sachbearbeiter mit staatsanwaltlicher Befugnis;
- Bruno Zanga, Kommandant Kantonspolizei;
- Siegward Rüegg, Chef Regionalpolizei;
- Valentin Aggeler, Chef der Region Bodensee-Rheintal;
- Niklaus Oberholzer, Präsident Anklagekammer.

5.2 Zuständigkeit / Auftrag

Die Staatsanwaltschaft ist unabhängige Untersuchungs- und Anklagebehörde des Kantons St.Gallen für sämtliche Straftaten. Sie führt nicht nur die Strafuntersuchungen und erhebt Anklage, sondern erlässt im Erwachsenenstrafrecht in rund 98 Prozent der Straffälle die Abschlussverfügung durch Strafbefehl, Sistierung oder Einstellung, Nichteintreten oder Abtretung an eine andere Staatsanwaltschaft. Dies entspricht im Jahr 2012 46'198 Erledigungen (davon 26'649 Strafbefehle, 2'433 Einstellungen, 12'426 Sistierungen, 3'362 Nichtanhandnahmen und 818 Abtretungen).

Ebenso besorgt die Staatsanwaltschaft das Inkasso der daraus sowie aus Gerichtsurteilen in Strafsachen resultierenden Bussen, Gebühren und Kosten, verfügt die Umwandlung von nicht bezahlten Bussen in Haft und verwertet oder vernichtet eingezogene oder beschlagnahmte Gegenstände und Vermögenswerte. Sie wirkt bei der Abklärung von aussergewöhnlichen Todesfällen und von Brandursachen mit. Schliesslich erfüllt die Staatsanwaltschaft die Aufgaben der Koordinationsstelle für das automatisierte Strafregister und betreibt die kantonale zentrale Stelle für die Meldung des Eintretens der gesetzlichen Voraussetzungen für die Löschung von DNA-Profilen.

Geografisch ist das Untersuchungsamt St.Gallen zuständig für die Untersuchungsregion St.Gallen-Rorschach mit den Gemeinden St.Gallen, Wittenbach, Häggenschwil, Muolen, Mörschwil, Goldach, Steinach, Berg, Tübach, Untereggen, Eggersriet, Rorschacherberg, Rorschach, Thal.

5.3 Personelles und Organisation

5.3.1 Stellenplan

Die personelle Situation des Untersuchungsamtes zeigt sich am 31. Dezember 2012 wie folgt:

Stellen	Personen	Funktionsbezeichnung
100	1	Leitender Staatsanwalt / Leiter des Untersuchungsamtes
100	1	Staatsanwältin und Mediendienst
100	1	Staatsanwältin und Stellvertreterin des Leitenden Staatsanwalts
1230	14	Staatsanwältin oder Staatsanwalt
1000	12	Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen
100	1	juristischer Sekretär (neue Personalkategorie für die qualifizierte Sachbearbeitung durch Juristen mit abgeschlossenem Universitätsstudium)
200	2	Auditorin oder Auditor
100	1	Lernende
610	9	Sekretärin oder Sekretär
3540	42	Total

Die Personalfuktuation in der Staatsanwaltschaft insgesamt ist tief, am höchsten bei den jungen Mitarbeiterinnen in den Sekretariaten. Die meisten Abgänge sind Pensionierungen und interne Wechsel. Einzelne Juristinnen oder Juristen wandern ab zu den Banken, den Gerichten oder in die Advokatur. Das Bedürfnis, in der gleichen Funktion in einem anderen Kanton tätig zu sein, verspürt offenbar kaum jemand, obwohl das mit der gesamtschweizerisch anwendbaren StPO kein Problem mehr wäre. Hingegen wechselten in den letzten Jahren drei oder vier Staatsanwälte in den Kanton St.Gallen, trotz finanziellen Einbussen. Bei Stellenausschreibungen kann stets aus einer grossen Anzahl guter Bewerbungen ausgewählt werden. Für die Stelle einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts sind es in der Regel 20 bis 30, für jene einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters mit staatsanwaltlichen Befugnissen gegen 50 und für eine Stelle im Sekretariat rund 150 Bewerbungen.

Vermehrt kommt es vor, dass Mitarbeitende aus gesundheitlichen Gründen ausfallen und drei bis vier Monate benötigen, bis sie wieder zurück sind und gegen ein Jahr, bis sie wieder voll arbeitsfähig sind. In den letzten drei Jahren hatte das Untersuchungsamt St.Gallen einen Fall, die Staatsanwaltschaft insgesamt fünf Fälle zu verzeichnen. Alle betroffenen Personen nahmen aber ihre bisherige Arbeit schliesslich wieder auf. Bei den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern mit staatsanwaltlichen Befugnissen zeigt sich das Problem weniger als bei den Staatsanwältinnen und den Staatsanwälten. Diese stehen ständig unter Zeitdruck, können nie einige Tage nacheinander wie geplant arbeiten, haben grundsätzlich keine zufriedenen Kunden und müssen – insbesondere bei strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben – auch noch mit der psychischen Belastung umgehen können.

5.3.2 Aufbauorganisation

Die Staatsanwaltschaft besteht aus vier regionalen Untersuchungsämtern und einem für das ganze Kantonsgebiet zuständigen kantonalen Untersuchungsamt mit besonderen Aufgaben. Letzteres befasst sich vor allem mit den beiden Extremen der Deliktsskala: zum einen mit den

grossen und komplexen Fällen von organisierter Kriminalität, Betäubungsmittel- und Wirtschaftsdelikten, zum andern mit dem Massengeschäft sogenannter Bagatellfälle im Bussenzentrum. In diesem Bussenzentrum erledigen zwei Personen jährlich rund 11'000 Verfahren. Dabei werden die Rationalisierungsmöglichkeiten der EDV voll ausgeschöpft. Die bereits von der Polizei in elektronischer Form gelieferten Daten werden vom System übernommen, am Bildschirm bearbeitet, ausgedruckt und für den Postversand verpackt. Die eigentliche Bearbeitungszeit für eine typische «Lichtsignalbusse» beträgt so noch 15 bis 20 Sekunden. Nur dank diesem in der Schweiz einzigartigen System konnte die Staatsanwaltschaft die zunehmende Zahl der Fälle mit dem gleichen Personalbestand bewältigen. Vergleichbare Kantone beschäftigen in diesem Bereich rund ein Dutzend Personen und haben teils grosse Pendenzenberge.

Intern ist das Untersuchungsamt St.Gallen in vier Gruppen organisiert: drei für das Erwachsenenstrafrecht und eine für das Strassenverkehrsrecht (im Folgenden SVG-Gruppe). Die ersten drei Gruppen sind personell ungefähr gleich ausgestattet: neben der Staatsanwältin oder dem Staatsanwalt, die bzw. der die Gruppe leitet, mit drei oder vier weiteren Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten, zwei oder drei Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeitern mit staatsanwaltlichen Befugnissen sowie einer oder zwei (Teilzeit-)Sekretärinnen.

Der Kanton St.Gallen hat Strafbehörden und -verfahren schon in den Jahren 1998/1999 umfassend neu geordnet. Mit der Reorganisation der Organe der Rechtspflege (abgekürzt Redor; in Vollzug seit 1. Juli 2000) waren die Voraussetzungen für die Einführung der StPO weitgehend geschaffen worden, weshalb der Anpassungsbedarf vergleichsweise gering ausfiel. Auch bei den Verfahren gegen Jugendliche waren keine grundlegenden Anpassungen mehr nötig, da diese schon seit Jahren durch spezialisierte Jugendanwaltschaften geführt werden. Unter dem neuen Recht wurde die Jugendanwaltschaft aus den Untersuchungsämtern ausgegliedert und verselbstständigt. Der Leitende Jugendanwalt führt die vier Jugendanwaltschaften in St.Gallen, Altstätten, Uznach und Wil. Er hat es in den zwei Jahren u.a. geschafft, Vorgaben für die Fallbearbeitung durchzusetzen, eine einheitliche Praxis zu gewährleisten, die Qualität der Dienstleistung weiter zu verbessern und die Abläufe noch effizienter zu gestalten. Die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission visitierte die Jugendanwaltschaft am 13. Dezember 2011. Zum Ergebnis siehe Bericht 2012 der Rechtspflegekommission vom 7. März 2012 (32.12.02).

Für die Vorbereitung der Umsetzung der Schweizerischen Strafprozessgesetzgebung kann auf Ziff. 6.6.1 und 6.6.5 des Berichts 2011 der Rechtspflegekommission vom 6. April 2011 (32.11.02) verwiesen werden.

Die Funktionen im Untersuchungsamt blieben gleich, hingegen änderten sich drei Funktionsbezeichnungen. Neu werden bezeichnet:

- die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt als Leitende Staatsanwältin oder Leitender Staatsanwalt;
- die Untersuchungsrichterin oder der Untersuchungsrichter als Staatsanwältin oder Staatsanwalt;
- die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen (abgekürzt SmuB) als Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen (abgekürzt SmsB).

Ebenso bleiben die Zuständigkeiten unverändert: Einzelrichterkompetenz bis sechs Monate Freiheitsstrafe oder 180 Tagessätze Geldstrafe, darüber Anklage ans Gericht.

Neu wurde die Erfüllung der Aufgaben des Zwangsmassnahmengerichtes organisatorisch zweigeteilt: Die regionalen Zwangsmassnahmengerichte sind für die Anordnung und die Verlängerung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie die damit zusammenhängenden Anordnungen zuständig. Diese dezentrale Organisation orientiert sich an der Organisation der früheren Haftrichter. Das kantonale Zwangsmassnahmengericht nimmt die übrigen Aufgaben wahr, z.B. die Genehmigung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs und von Bankbeziehungen oder des Einsatzes verdeckter Ermittler. Mit dieser Zentralisierung bzw. Spezialisierung kann in diesen

teilweise komplexen Fällen eine einheitliche Praxis besser gewährleistet werden. Das Kreisgericht Toggenburg übernahm die Funktion des kantonalen Zwangsmassnahmengerichtes vom Präsidenten der Anklagekammer am 1. Januar 2011. Die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission visitierte das Kreisgericht Toggenburg am 20. Dezember 2011.³

5.3.3 Ablauforganisation

Für den üblichen Ablauf, die Terminologie und die Rechtsgrundlagen eines Strafverfahrens nach bisherigem Recht (bis 31. Dezember 2010) kann auf die Zusammenfassung auf den Seiten 15 bis 17 des Berichts 2009 der Rechtspflegekommission (32.09.02) verwiesen werden. Eine an das neue Strafprozessrecht angepasste Beschreibung findet sich im Internetauftritt der Staatsanwaltschaft.⁴

5.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Das Untersuchungsamt führte im Jahr 2012 insgesamt 11'600 Strafuntersuchungen gegen Erwachsene. Umgerechnet auf einen Arbeitstag erlässt das Untersuchungsamt rund 50 Abschlussverfügungen, davon 20 Strafbefehle und eine Anklage beim Gericht. In weniger als einem Prozent der Fälle wird beim Gericht Anklage erhoben. Die Gesamtkriminalität im Kanton St.Gallen schwankt seit dem Jahr 2005 um 28'000 Delikte des StGB und 3000 Betäubungsmitteldelikte. Dazu kommen rund 10'000 SVG-Delikte. Von den StGB-Delikten sind rund:

- 70 Prozent Vermögensdelikte,
- 14 Prozent Freiheitsdelikte,
- 2 Prozent öffentliche Gewalt,
- 1 Prozent Sexualdelikte,
- je 6 Prozent Delikte gegen Leib und Leben sowie übrige StGB-Delikte.

Die Staatsanwaltschaft hat im Jahr 2012 46'198 Verfahren erledigt. Dieser Zahl stehen Ende Jahr 3'872 Pendenzen gegenüber, davon allerdings nur 195 über zweijährige Fälle, was den Kanton St.Gallen in die Spitzenränge des interkantonalen Vergleichs rückt. Der älteste Ende 2012 hängige Fall stammt aus dem Jahr 2005. Dieser war eingestellt und im Jahr 2011, als der Täter ermittelt werden konnte, wieder aufgenommen worden. Beide Fälle aus dem Jahr 2006 waren ebenfalls einige Zeit eingestellt. Von den drei Fällen aus dem Jahr 2007 gilt das Gleiche für zwei Fälle. Am dritten wurde immer wieder gearbeitet, er wurde aber bis Ende des Jahres 2012 erledigt. Aus dem Jahr 2008 sind 13 Fälle hängig, aus dem Jahr 2009 sind es 29 Fälle und aus dem Jahr 2010 sind es 85 Fälle. Bei den älteren Pendenzen gibt es immer einen guten Grund für die lange Verfahrensdauer, z.B. musste ein Gutachten eingeholt werden oder war der Täter zwei Jahre flüchtig. Oft handelt es sich auch um komplizierte Fälle von Wirtschaftskriminalität, die selten in weniger als drei Jahren abgeschlossen werden können.

Ein Grund für die tiefe Zahl der Pendenzen ist die angemessene personelle Ausstattung mit 155 Stellen im Erwachsenenstrafrecht. Umgerechnet auf 100'000 Einwohnerinnen oder Einwohner ergibt das rund 32 Stellen, womit der Kanton St.Gallen im vorderen Mittelfeld liegt. Zu beachten ist dabei, dass in der St.Galler Staatsanwaltschaft jede sechste eine Ausbildungsstelle ist, also von einer Auditorin oder einem Auditor, einer juristischen Sekretärin oder einem juristischen Sekretär oder von Praktikantinnen oder Praktikanten der Sozialarbeit besetzt ist, die zu Ausbildungslöhnen arbeiten. In der Sache bearbeiten insbesondere die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre sowie die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter die Fälle in gleicher Weise wie das voll ausgebildete Personal. Damit arbeitet die Staatsanwaltschaft nicht nur effizient, sondern auch kostengünstig.

³ Zum Ergebnis siehe Ziff. 5.6 des Berichts 2012 der Rechtspflegekommission vom 7. März 2012 (32.12.02).

⁴ Siehe http://www.staatsanwaltschaft.sg.ch/home/das_strafverfahren.html.

Ein weiterer Grund sind die engen Vorgaben für die Fallbearbeitung. Der Erste Staatsanwalt legt die Vorgaben für jedes Untersuchungsamt individuell fest, die Leitende Staatsanwältin und die Leitenden Staatsanwälte für die einzelnen Mitarbeitenden des Amtes. Insgesamt wären nach diesen Vorgaben 5000 hängige Fälle möglich; davon dürften 1810 älter als ein Jahr und 153 älter als zwei Jahre sein. Zudem gilt die Vorgabe, dass in keinem Verfahren während mehr als sechs Monaten keine Untersuchungshandlung vorgenommen wird. Die Amtsleiterin oder der Amtsleiter prüft einmal monatlich die Pendenzen aller Mitarbeitenden und bespricht diese, wenn dazu Anlass besteht. Die ständige Prüfung der laufenden Fälle und der Pendenzen durch die Gruppenleiter ist zudem in der Fachanwendung für die Geschäftsverwaltung der Organe der Rechtspflege (Juris) sichergestellt.

Die Mitarbeitenden wissen auch, dass sie ein Schnellverfahren durchführen müssen, wo immer das möglich ist. Diese Verfahren dauern höchstens 48 Stunden und kommen in rund 300 Fällen im Jahr zur Anwendung. Es handelt sich in der Regel um Pikettfälle, in denen der Beschuldigte dem Pikett-Staatsanwalt vorgeführt wird und dieser über den Strafbefehl entscheidet. Von den übrigen Strafbefehlen erlässt das Bussenzentrum rund einen Drittel innert drei bis sechs Tagen, ein Drittel wird innert drei Monaten erledigt, und ein Drittel – jene Fälle, die mehr Aufwand geben – beansprucht einige Monate mehr.

Nur wenige Untersuchungen dauern mehr als ein Jahr. Dabei handelt es sich oft um Fälle, in denen ein psychiatrisches Gutachten eingeholt werden muss. An der Psychiatrischen Klinik Wil kann das um die 15 Monate dauern, während derer der Fall in der Regel ruht. Die Zusammenarbeit mit der Leitenden Ärztin für Psychiatrie und Psychotherapie in Wil klappt gut. Sie hat aber nicht genügend Kapazität und bekommt kein zusätzliches Personal. Die Staatsanwaltschaft würde es vorziehen, wenn eine staatliche Stelle diese Gutachten erstellen könnte, sah sich aber gezwungen, Gutachten auch an ein privates Institut zu vergeben. Dieses kann fünf bis sechs Personen dafür einsetzen und leistet ebenfalls gute Arbeit. Die Gutachten werden rascher abgeliefert, sind aber rund doppelt so teuer.

Im interkantonalen und mehr noch im internationalen Vergleich der Fallzahlen ist Vorsicht geboten. Die Unterschiede in der Kriminalitätsbelastung sind zwischen den Kantonen nur gering. Leicht erhöht ist sie etwa in grenznahen und in städtischen Gebieten. Von Bedeutung ist aber auch die Zahl der Autobahnkilometer, die ein Kanton zu kontrollieren hat. Das Hauptproblem ist aber die Zählweise, die unterschiedliche statistische Erfassung. Wenn im Kanton St.Gallen z.B. jemand in ein Mehrfamilienhaus einbricht, eine Eingangstüre einschlägt und anschliessend drei Wohnungstüren aufbohrt oder wenn jemand gewaltsam in eine Tiefgarage eindringt und drei Autos aufbricht, sind das für die Polizei vier Fälle. In anderen Kantonen wird der Vorfall als ein einziger Fall erfasst.

5.5 Fallzuteilung und Qualitätskontrolle

Die Fallzuteilung im Untersuchungsamt ergibt sich zum einen aus dem Pikettdienst. Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben zwei Wochen je Halbjahr Pikettdienst. Die während dieser Zeit eröffneten Fälle bleiben ihnen erhalten. Der Amtsleiter leistet ebenfalls eine Woche je Halbjahr Pikettdienst, weil er damit über die in etwa gleichen Erfahrungen und Kenntnisse verfügt wie die übrigen Untersuchungspersonen, aber auch, weil dies von den Mitarbeitenden sehr geschätzt wird. Zum andern erfolgt die Fallzuteilung durch die Gruppenleitung nach Belastung, Eignung und Neigung der Untersuchungspersonen. Bezüglich der Arbeitsteilung zwischen Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten und Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen haben sie sich zudem an die Zuständigkeitsregel von Art. 13 Abs. 1 EG-StPO zu halten.

Über die Jahre ergibt sich unter den Untersuchungspersonen zwangsläufig eine gewisse Spezialisierung, z.B. wenn es um Lebensmittelpolizei, Tierschutz oder Informatikmittel geht. Eine eigentliche Spezialisierung wollen die Mitarbeitenden aber nicht. Die Arbeitszufriedenheit ist höher, wenn sie nicht immer die gleiche Art Fälle bearbeiten müssen. Einzelne Ausnahmen, z.B. bei Sozialhilfebetrüger und für Kinderbefragungen, sind jedoch nötig bzw. vorgeschrieben. Für diese komplexen und sensiblen Themen werden je Untersuchungsamt zwei bis drei Personen auch besonders ausgebildet.

Ausser bei den auszubildenden Mitarbeitenden ist während der Fallbeurteilung keine eigentliche Kontrolle nötig, oft aber auch nicht möglich. Insbesondere die Untersuchungspersonen sind es gewohnt, selbständig und unter hohem Zeitdruck zu arbeiten. Die Gruppenleiter und der Amtsleiter stehen aber jederzeit für eine fachliche Diskussion oder Beratung zur Verfügung. Besonders schwierige Fälle und alle Fälle, in denen in den letzten sechs Monaten kein Arbeitsschritt ersichtlich ist, werden besprochen. Beim Fallabschluss ist die Kontrolle standardisiert, lückenlos und in allen Untersuchungsämtern gleich. Jede Schlussverfügung wird vom Gruppenleiter überprüft, jede Anklageschrift und jede Schlussverfügung der Gruppenleiter wird vom Amtsleiter überprüft. Weil dieser auch alle Beschwerden an die Anklagekammer erhält, würde ihm auffallen, wenn eine Untersuchungsperson Probleme oder Defizite hätte. Zudem wird eine detaillierte Erledigungsstatistik geführt, die amtsintern allen Mitarbeitenden zugestellt wird. Aus dieser geht hervor, wer welche Anzahl Fälle erledigt hat. Ihr ist ein Punktesystem hinterlegt, das die unterschiedlichen Erledigungsarten gewichtet. Nicht jede Verfügung gibt gleich viele Punkte: eine Anklage gibt z.B. zehn Punkte, ein Strafbefehl vier Punkte, eine Sistierung zwei Punkte.

Die Leitende Staatsanwältin und die Leitenden Staatsanwälte führen jährlich in ihrem Untersuchungsamt eine Inspektion durch. Der Erste Staatsanwalt führt jährlich im Januar in allen Untersuchungsämtern eine Inspektion durch. Der interne Inspektionsbericht darüber geht an die Leitende Staatsanwältin und die Leitenden Staatsanwälte, an die Anklagekammer als Aufsichtsbehörde sowie an das Sicherheits- und Justizdepartement, nicht aber an die RPK, weil die Angaben oft so detailliert und konkret sind, dass Rückschlüsse auf einzelne Verfahren möglich sind.

Ebenfalls der Qualitätskontrolle und der Sicherstellung einer einheitlichen Praxis dient der regelmässige fachliche Austausch unter den Untersuchungsämtern. Die Konferenz der Leitenden Staatsanwältin und Staatsanwälte befasst sich in diesem Sinn sowohl mit neuen, besonders heiklen Einzelfällen als auch mit grundsätzlichen Fragen, die sich auf eine Vielzahl von Fällen beziehen.

5.6 Auswirkungen aus der Sicht der Staatsanwaltschaft

5.6.1 Erste Erfahrung mit den Neuerungen

In der Aufbauorganisation hat sich ausser der Terminologie (siehe Ziff. 5.3.2 dieses Berichts) nichts geändert. In der Ablauforganisation, im eigentlichen Verfahren lassen sich die wichtigsten Auswirkungen der StPO wie folgt zusammenfassen:

- Die Bagatellverfahren (bisher Bussenverfügungen und Strafbescheide, neu Strafbefehle) wurden zum Teil etwas einfacher.
- Die Verfahren bei schweren Straftaten wurden hingegen noch aufwendiger und länger, weil die notwendige Verteidigung (Art. 130 StPO) zu gewähren ist und alle Parteien Teilnahmerechte an allen Beweiserhebungen haben.
- Für einige Untersuchungshandlungen ist der administrative Aufwand höher als bisher, weil mehr schriftlich festgehalten, informiert und koordiniert werden muss; insbesondere müssen die gut 12'000 Sistierungen allen Geschädigten neu schriftlich mitgeteilt werden. Daraus resultieren auch höhere Kosten für Druck/Kopie und Versand von Unterlagen.

- Was früher an Privatstrafklageverfahren beim Vermittleramt eingeleitet und durch die Gerichte untersucht wurde, muss neu im normalen Strafverfahren untersucht werden. Es sind deshalb rund 300 Verfahren je Jahr neu durch die Staatsanwaltschaft zu führen.
- In den Fällen, in denen beim Gericht Anklage erhoben wird, sind die Anklageschriften wesentlich kürzer und weniger ausführlich. Erst in ihrem Plädoyer am Schluss der Verhandlung legt die Staatsanwaltschaft dar, wie sie ihre Anklage begründet. Der Aufwand für die Vorbereitung (früher) der Anklageschrift und (neu) des Plädoyers ist im Wesentlichen der gleiche.
- Hingegen sind die Verfahren mit der unmittelbaren Beweiserhebung durch das Gericht für die Staatsanwaltschaft aufwendiger, weil die Gerichtsverhandlungen neu rund doppelt so lange dauern wie bisher.
- Einzelne Verfahrensschritte in der Zusammenarbeit mit der Polizei fallen früher oder später an; einige Schnittstellen haben sich quasi auf der Zeitachse verschoben.
- Aufgrund der entsprechenden Hinweise bei der ersten Einvernahme findet der Erstkontakt mit der Verteidigung früher und etwas häufiger statt.

Insgesamt ist das Strafverfahren formeller geworden und die Regelungsdichte im neuen Recht höher. Zudem kann gegen jede Verfahrenshandlung Beschwerde bei der Anklagekammer erhoben werden. In diesem Punkt deckt sich die Beurteilung der Staatsanwaltschaft weitgehend mit jener der Anklagekammer: siehe Abschnitt 5.8.2 dieses Berichts.

Einigen Aufwand verursacht eine eher formalistische Neuerung in Art. 314 Abs. 4 StPO. Wenn die Staatsanwaltschaft eine Anzeige erhält und keinerlei Ansatzpunkte für die Täterschaft hat, wird das Verfahren eingeschrieben und sogleich sistiert. Dabei handelt es sich um Massenanzeigen von Diebstählen, Autoaufbrüchen usw. Bisher verzichtete die Staatsanwaltschaft in diesen Fällen darauf, dem Geschädigten mitzuteilen, dass sie das Verfahren sistiert habe, weil dieser in der Regel mit dieser Mitteilung nicht viel anfangen kann. Neu muss sie die Sistierung der Privatklägerschaft und dem Opfer mitteilen. Das sind gegen 20'000 Briefe im Jahr, die zu schreiben, zu drucken und zu versenden sind. Wenn nur jede zwanzigste Person anruft, um nachzufragen, was diese Mitteilung bedeute, sind das 1000 Telefonate von drei bis fünf Minuten.

Eine weitere Neuerung gab schon in den Medien zu Diskussionen Anlass, hat aber eine gewisse Entlastungswirkung, vor allem bei den Gerichten: das abgekürzte Verfahren nach Art. 358 ff. StPO. Die beschuldigte Person kann die Durchführung desselben bis zur Anklageerhebung beantragen, wenn sie den Sachverhalt eingesteht, der für die rechtliche Würdigung wesentlich ist, und die Zivilansprüche wenigstens im Grundsatz anerkennt. Das abgekürzte Verfahren ist ausgeschlossen, wenn die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren verlangt. Einigt sich die Staatsanwaltschaft mit der Verteidigung auf das abgekürzte Verfahren, überweist sie den Fall mit einem Urteilsvorschlag dem Kreisgericht. Von den rund 500 Fällen, die vor Gericht kommen, wurden im Jahr 2011 rund 30 und im Jahr 2012 41 im abgekürzten Verfahren erledigt. Die Neuerung entspricht einem praktischen Bedürfnis der Verteidigung; je komplizierter das Verfahren wird, desto eher ist sie geneigt, ein abgekürztes Verfahren zu beantragen. Sie ist aber auch eine Möglichkeit, die Gerichte wesentlich zu entlasten: Das Kreisgericht muss nur noch kontrollieren, ob der Beschuldigte geständig ist und ob die Strafe angemessen ist; die Gerichtsverhandlung dauert statt vier bis acht höchstens eine halbe Stunde. Die Berufung ans Kantonsgericht ist nicht möglich.

5.6.2 Im Verhältnis zur Anwaltschaft

Die Anwaltschaft wurde im Rahmen der Vorbereitung auf die Umsetzung der StPO in die Ausbildung durch das Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik⁵ einbezogen, die in St.Gallen stattfand. Diese Zusammenarbeit hat sich bewährt, nicht nur in finanzieller Hinsicht,

⁵ Siehe Ziff. 6.6.5 des Berichts 2011 der Rechtspflegekommission vom 6. April 2011 (32.11.02).

sondern auch in der Sache. Für die Mitarbeitenden der Untersuchungsämter und die drei referierenden Leitenden Staatsanwälte war es einerseits interessant, die fachliche Diskussion bereits von Anfang an mit den Anwältinnen und Anwälten zu führen, andererseits eine gute Gelegenheit, die «andere Seite» besser kennen und verstehen zu lernen.

Aufgrund der entsprechenden Hinweise bei der ersten Einvernahme findet der Kontakt mit der Verteidigung erstmals früher und allgemein häufiger statt. In diesem Zusammenhang waren die stark ausgebauten Parteirechte ein Unsicherheitsfaktor. Nach dem neuen Recht können grundsätzlich, wenn die Untersuchung eröffnet ist, alle Parteien an allen Beweiserhebungen teilnehmen. Das ist rechtsstaatlich wohl richtig, erschwert die Arbeit der Staatsanwaltschaft aber enorm. Wenn die Staatsanwältin z.B. drei Personen, die beim Einbrechen erwischt worden sind, einvernehmen will, muss sie bei jeder einzelnen Einvernahme auch die Anwälte der anderen beiden teilnehmen lassen. Das Gleiche gilt für die Durchführung eines Augenscheins usw. Schliesslich weiss jede der drei beschuldigten Personen, was die andere zu jedem Tatbestand gesagt hat. Das kann sogar die Aufklärung eines Falls behindern. Die Anwältinnen und Anwälte im Kanton St.Gallen pflegen aber eine relativ vernünftige Praxis.

Nach Art. 132 StPO ordnet die Verfahrensleitung eine amtliche Verteidigung an, wenn:

- a) bei notwendiger Verteidigung:
 - 1. die beschuldigte Person trotz Aufforderung der Verfahrensleitung keine Wahlverteidigung bestimmt,
 - 2. der Wahlverteidigung das Mandat entzogen wurde oder sie es niedergelegt hat und die beschuldigte Person nicht innert Frist eine neue Wahlverteidigung bestimmt;
- b) die beschuldigte Person nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und die Verteidigung zur Wahrung ihrer Interessen geboten ist.

Zur Wahrung der Interessen der beschuldigten Person ist die Verteidigung namentlich geboten, wenn es sich nicht um einen Bagatellfall handelt und der Straffall in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht Schwierigkeiten bietet, denen die beschuldigte Person allein nicht gewachsen wäre. Die Kosten des Kantons St.Gallen für die amtliche Verteidigung im Strafverfahren belaufen sich auf gut zwei Millionen Franken im Jahr. In den Verfahren, die schon bei der Staatsanwaltschaft mehr als zwei Jahre dauern, handelt es sich fast ausschliesslich um Fälle mit amtlicher Verteidigung. Davon gehen rund zwei Drittel in die Berufung. Häufig hat die Verteidigung aber auch einen mässigen Einfluss.

Gut bewährt hat sich auch das Anwaltspikett. Es ist im Zusammenhang mit der sogenannten Verteidigung der ersten Stunde von Bedeutung. Nach Art. 158 StPO weisen Polizei oder Staatsanwaltschaft die beschuldigte Person zu Beginn der ersten Einvernahme in einer ihr verständlichen Sprache darauf hin, dass:

- a) gegen sie ein Vorverfahren eingeleitet worden ist und welche Straftaten Gegenstand des Verfahrens bilden;
- b) sie die Aussage und die Mitwirkung verweigern kann;
- c) sie berechtigt ist, eine Verteidigung zu bestellen oder gegebenenfalls eine amtliche Verteidigung zu beantragen;
- d) sie eine Übersetzerin oder einen Übersetzer verlangen kann.

Einvernahmen ohne diese Hinweise sind nicht verwertbar. Der Anspruch auf die Verteidigung der ersten Stunde ergibt sich aus Art. 159 Abs. 1 StPO, wonach die beschuldigte Person bereits bei der polizeilichen Einvernahme das Recht darauf hat, dass ihre Verteidigung anwesend ist und Fragen stellen kann. Bei staatsanwaltlichen Einvernahmen ergibt sich dieses Recht aus Art. 147 Abs. 1 StPO. Diese Regelung setzt voraus, dass innert nützlicher Frist eine Verteidigung aufgeboren werden kann, was wiederum eine Pikettorganisation nötig macht.

Im Unterschied zu anderen Kantonen funktioniert der Pikettdienst im Kanton St.Gallen sehr gut. Den beschuldigten Personen bzw. den Ermittlungsbehörden und der Staatsanwaltschaft stehen rund um die Uhr Anwältinnen und Anwälte zur Verfügung, die bereit sind, Strafverteidigungen zu übernehmen. Der Anwaltsverband führt die öffentliche Pikettliste, aus der für die nächsten 14 Tage ersichtlich ist, wer wann Pikett hat.⁶ Damit muss die Staatsanwaltschaft auch nicht nach irgendwelchen Kriterien eine Anwältin oder einen Anwalt aussuchen. Wer Pikett hat, wird angerufen und organisiert bei Bedarf weitere Kolleginnen oder Kollegen. Die Beschuldigten erhalten dadurch nie den Eindruck, dass die Staatsanwaltschaft für die Verteidigung sorgen und irgendwie Einfluss nehmen würde. Das Projekt «Pikettdienst Strafverteidigung» gewann an der Preisverleihung des «best of swiss web 2011» in der Kategorie Business Efficiency die Bronze-Auszeichnung und schaffte es in der Kategorie Public Affairs auf die Shortlist.⁷

5.6.3 Im Verhältnis zur Kantonspolizei

Das neue Prozessrecht hat sich im Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft zusammengefasst so ausgewirkt, dass in den grossen Verfahren die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt mehr zu tun hat, in den kleinen Verfahren hingegen weniger, weil in diesen Fällen die Polizei mehr zu tun hat. Einzelne Verfahrensschritte in der Zusammenarbeit mit der Polizei fallen früher oder später an; einige Schnittstellen haben sich quasi auf der Zeitachse verschoben. Per saldo ergibt sich für die Staatsanwaltschaft ein Mehraufwand, den sie bisher bewältigen kann. Wie sich die Belastung längerfristig entwickeln wird, ist schwierig abzuschätzen, weil die grossen Fälle erst im Verlauf des Jahres 2012 zur Staatsanwaltschaft kommen.

Zu Beginn der Anwendung des neuen Rechts stauten sich die Fälle etwas bei der Polizei, zum einen, weil sich in ihrem Zuständigkeitsbereich viel mehr geändert hat als bei der Staatsanwaltschaft, zum andern, weil sie die vom Kantonsrat im Frühjahr 2009 bewilligten Stellen noch nicht besetzen konnte und zu wenig Personal hat. Die Polizei überweist der Staatsanwaltschaft die Fälle daher zum Teil früher, als dies von der Aufgabenteilung her eigentlich vorgesehen wäre. Vorläufig kann die Staatsanwaltschaft diese zusätzliche Ermittlungstätigkeit leisten. In der Sache ist diese Verlagerung auch insofern sinnvoll, als viele der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit staatsanwaltlicher Befugnis ehemalige Polizistinnen und Polizisten sind und die entsprechende Erfahrung mitbringen. Zudem konzentriert sich das Spezialwissen eher bei der Staatsanwaltschaft. Bei der Polizei sind Generalisten gefragt, soweit es um Straf- und Strafprozessrecht geht. Schliesslich macht diese Aufgabenteilung auch aus rechtsstaatlichen Gründen Sinn: Wenn das Verfahren bei der Staatsanwaltschaft läuft, gelten die vollen Parteirechte. Inzwischen sind aber auch bei der Polizei die Anfangsschwierigkeiten bewältigt und die neuen Verfahren eingespielt. Der Erste Staatsanwalt geht davon aus, dass auch in Zukunft die Polizei in kleinen Verfahren tendenziell weniger macht als in anderen Kantonen und dafür die Staatsanwaltschaft etwas mehr.

5.6.4 Im Verhältnis zur Anklagekammer

Eine erste Welle von Beschwerden ist inzwischen etwas verebbt, weil die Anklagekammer eine sehr restriktive Praxis pflegt: Sie prüft alle jene Punkte nicht, die auch im Hauptverfahren gerügt werden können. Wenn z.B. die Staatsanwaltschaft in der Untersuchung Beweisanträge ablehnt, kann dies nicht bei der Anklagekammer angefochten werden, weil vor Gericht die Beweisergänzung verlangt werden kann.

⁶ www.anwaltsverbandsg.ch/pikettdienst/strafverteidigung.html.

⁷ www.bestofswissweb.ch.

Die Anklagekammer prüft die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft im Beschwerdeverfahren nicht auf Zweckmässigkeit («Das hätte man auch anders machen können.»), sondern nur auf Rechtswidrigkeit («Das darf man so nicht machen.»). Die meisten Beschwerden weist die Anklagekammer denn auch ab. In den gutgeheissenen Fällen geht es häufig darum, eine Praxis zu einer Frage festzulegen, die vom Gesetzgeber offengelassen wurde. In diesem Sinn kann die Staatsanwaltschaft auch ein Interesse an einem gutheissenden Beschwerdeentscheid der Anklagekammer haben.

5.7 Auswirkungen aus der Sicht der Kantonspolizei

5.7.1 Zuständigkeit

Nach Art. 15 StPO ermittelt die Polizei Straftaten aus eigenem Antrieb, auf Anzeige von Privaten und Behörden sowie im Auftrag der Staatsanwaltschaft; dabei untersteht sie der Aufsicht und den Weisungen der Staatsanwaltschaft. Ist ein Straffall bei einem Gericht hängig, so kann dieses der Polizei Weisungen und Aufträge erteilen. Die Kantonspolizei ist gerichtliche Polizei im Sinn der Strafprozessgesetzgebung. Sie:

- nimmt Anzeigen von Privatpersonen und Behörden entgegen;
- führt das polizeiliche Ermittlungsverfahren durch;
- erhebt Bussen auf der Stelle in den vom Gesetz (Art. 49 EG-StPO) genannten Fällen.

Folgende weitere Zuständigkeiten der Polizei sind im EG-StPO geregelt:

- Im Untersuchungsverfahren führt die Staatsanwaltschaft die Einvernahme von Zeugen durch; sie kann im Einzelfall Mitarbeitende der Fachdienste der Kriminalpolizei und weitere vom Kommandanten der Kantonspolizei bezeichnete Mitarbeitende mit der Einvernahme von Zeugen beauftragen (Art. 39 EG-StPO).
- Für forensisch-naturwissenschaftliche Abklärungen sind die Fachpersonen der Kantonspolizei amtliche Sachverständige (Art. 40 Bst. c EG-StPO).
- Die Polizei ist zuständig für die Durchführung von Vortests und Atem-Alkoholproben sowie die Anordnung von Blut- und Urinuntersuchungen zur Feststellung der Fahrunfähigkeit (Art. 45 EG-StPO).
- Bei aussergewöhnlichen Todesfällen nimmt die Polizei im Auftrag der Staatsanwaltschaft unter Beizug der Amtsärztin oder des Amtsarztes eine amtliche Untersuchung des Leichnams vor und erstattet der Auftraggeberin Bericht (Art. 46 EG-StPO).

Im Übrigen richtet sich die Zuständigkeit der Polizei nach den Bestimmungen des Polizeigesetzes vom 10. April 1980 (sGS 451.1; abgekürzt PG) und des zugehörigen Verordnungsrechts.

Die hauptsächlichen Neuerungen des neuen Strafprozessrechts sind:

- Die Polizei hat neu selbständige Zwangsmittelkompetenzen, insbesondere Festnahme bis zu 24 Stunden, Hausdurchsuchung bei Gefahr in Verzug.
- Die Polizei kann in Bagatellverfahren mit bekannter Täterschaft vollständig ermitteln, wenn keine Zwangsmittel erforderlich sind.
- Die Staatsanwaltschaft kann die meisten Einvernahmen an die Polizei delegieren.

5.7.2 Organisation

Die Kantonspolizei ist in sechs Dienstzweigen organisiert: Stabs- und Kommandodienste sowie Kriminal-, Verkehrs-, Sicherheits- und Regionalpolizei. Letztere wiederum ist in vier Regionen aufgeteilt: Bodensee-Rheintal, Werdenberg-Sarganserland, Linthgebiet-Toggenburg, Fürstentland-Neckertal. Von den insgesamt 757 Mitarbeitenden der Kantonspolizei sind 620 Polizistinnen und Polizisten sowie 137 Zivilangestellte.

Eine eigentliche Nachwuchsplanung ist bei der Kantonspolizei nur sehr eingeschränkt möglich. Mehr oder weniger planbar sind Pensionierungen, die zusätzlichen Abgänge jüngerer Mitarbeitender aber nicht. Die Zahl dieser Kündigungen hat in den letzten Jahren tendenziell zugenommen. Diese Entwicklung hat verschiedene Ursachen. Der neue Kommandant will dem Themenkreis von Potenzialabklärungen, Laufbahnentwicklung, Nachwuchsplanung künftig besondere Beachtung schenken, um geeignete Kaderleute frühzeitig auswählen, fördern und behalten zu können.

Im Unterschied zu den meisten Verwaltungsstellen können frei werdende Stellen der Polizei in der Regel nicht einfach auf dem freien Arbeitsmarkt sofort wieder besetzt werden. Wie viele neue Mitarbeitende aus einem Jahrgang der Polizeischule erwartet werden dürfen, ist wohl bekannt. Bis diese aber an der Front in gleicher Weise eingesetzt werden können wie die oder der ausgeschiedene Mitarbeitende, dauert es Jahre. Insofern schmerzen die Abgänge von gut ausgebildeten und/oder langjährigen Polizistinnen und Polizisten doppelt. Sie sind immer auch mit einem Verlust an Effizienz und Know-how verbunden.

Die Qualitätskontrolle in der Fallbearbeitung wird über die Hierarchie sichergestellt. Diese definiert, wer z.B. einen Rapport verfasst und wer ihn kontrolliert. Dabei gilt ein striktes Vieraugenprinzip. Für diese Qualitätskontrolle werden möglichst erfahrene Mitarbeiter eingesetzt.

5.7.3 Erste Erfahrung mit den Neuerungen

Die Kantonspolizei kann mangels entsprechender Kennzahlen vor der Einführung der StPO keine Angaben zur direkten Auswirkung des neuen Verfahrensrechts machen. Eine gesamtschweizerische Schätzung geht jedoch von einem Mehraufwand von rund 15 Prozent aus. Der Mehraufwand resultiert insbesondere aus folgenden Neuerungen:

- Zahl und Umfang der vorgeschriebenen Verfahrensschritte und Formulare haben zugenommen. Der Zeitaufwand, um die Fragen den Beteiligten verständlich zu machen, zusätzliche Erklärungen abzugeben und die Formulare auszufüllen, ist erheblich gestiegen.
- Zahl und Komplexität der Rechtsbelehrungen haben zugenommen, was sich in einem erhöhten Zeitaufwand niederschlägt, um den Beteiligten zu erklären, was das für sie konkret bedeutet.
- Die umfassenden Parteirechte verursachen administrativen und logistischen Mehraufwand.
- Sehr aufwendig sind die delegierten Zeugenbefragungen. Diese werden aktuell nur von den Fachdiensten der Kriminalpolizei sowie von speziell ausgebildeten Mitarbeiterinnen aus den Opferhilfepools durchgeführt. Es wäre rechtlich möglich, der Kantonspolizei noch mehr Zeugenbefragungen zu delegieren. Die Staatsanwaltschaft nimmt aber auf die fehlenden personellen Ressourcen Rücksicht.
- Die sogenannte Verteidigung der ersten Stunde führt zu Wartezeiten, in denen Ressourcen gebunden oder schlecht genutzt sind, und zu zusätzlichem Koordinationsbedarf.
- Die Bestimmungen über die vorläufige Festnahme (Entlassung oder Zuführung an die Staatsanwaltschaft innert 24 Stunden) führen zu einem grossen Zeitdruck.
- Allgemein hat der Koordinationsbedarf mit der Staatsanwaltschaft im einzelnen Fall zugenommen, zumal nicht jede Staatsanwältin oder jeder Staatsanwalt an der Schnittstelle zur Polizei genau gleich vorgeht.

Diese zusätzlichen Arbeiten – insbesondere administrativer Art – beanspruchen Zeit, die einerseits nicht für Prävention und Überwachung zur Verfügung steht. Die Polizistin oder der Polizist sitzt mehr im Büro und ist weniger präsent an der Front. Diese Verlagerung kann auch Einfluss haben auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Diese Zeit steht andererseits aber auch nicht für die eigentliche Ermittlungsarbeit zur Verfügung. Das wiederum bedeutet, dass die Staatsanwaltschaft längere Wartezeiten in Kauf nehmen muss, bis die Polizei ihr die Fälle weiterleitet.

Folgende Massnahmen stehen zur Bewältigung des Mehraufwands im Vordergrund:

- a) Personelle Verstärkung der Kriminalpolizei, v.a. im Bereich der Wirtschafts- und Betäubungsmitteldelikte und der Stadtorganisation sowie der Regionalpolizei v.a. im Fahndungs- und Ermittlungselement sowie im Jugenddienst.
- b) Noch zu optimieren ist die einheitliche Gesetzesanwendung im Kanton, auch in der Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft. Trotz der gemeinsamen Schulung von drei Tagen für alle Mitarbeitenden und von fünf Tagen für die Spezialistinnen und Spezialisten werden noch nicht alle Neuerungen gleich gehandhabt.
- c) Anzustreben ist zudem eine schweizweite Vereinheitlichung bei der Erfassung der polizeilichen Informationen. Dabei geht es um Formulare, Rapporte, EDV-Systeme, deren Angleichung sich aufdrängen würde, aber nur in Absprache unter den kantonalen Polizeikörpern möglich ist. Sinnvoll wäre dies auch für die Zusammenarbeit mit dem Grenzwachtkorps. Der Wille ist da, aber der Weg ist schwierig. Da bisher jeder Kanton selbständig war, versuchen auch unter der StPO die meisten, ihre bisherigen Abläufe möglichst beizubehalten.
- d) Schliesslich ist aber auch eine Überprüfung des bisherigen Aufwands und der rechtlichen Notwendigkeit angezeigt. Hier und dort wurde im Rahmen der Umsetzung der StPO wohl über das Ziel hinausgeschossen und lassen sich die Abläufe gestützt auf die ersten Erfahrungen optimieren. Diese Überprüfung wird in den Details der Formulare, bei den konkreten Arbeitsschritten, im Tagesgeschäft ansetzen; die Optimierung muss mit der Staatsanwaltschaft abgesprochen werden und sich im Rahmen des rechtlich Zulässigen bewegen.

Mit den Optimierungsmassnahmen nach Bst. b bis c hiervor schätzt die Kantonspolizei höchstens einen Drittel der erwähnten rund 15 Prozent an Mehraufwand wettmachen zu können. Die meisten Arbeitsschritte im Verfahren sind gesetzlich vorgeschrieben. Dadurch kann die formelle Belehrung im weiteren Sinn z.B. eines Vergewaltigungsopfers auch einmal zwanzig Minuten beanspruchen. Hin und wieder sind es auch bundesgerichtliche Entscheide, die dazu führen, dass ein Formular noch komplizierter oder der Zeitaufwand für die Erläuterung der genauen Bedeutung irgendeiner Zustimmungserklärung darauf noch grösser wird.

5.8 Auswirkungen aus der Sicht der Anklagekammer

5.8.1 Zuständigkeit

Die Anklagekammer ist die Beschwerdeinstanz nach Art. 20 StPO und übt gerichtliche Befugnisse im Strafverfahren aus (Art. 13 Abs. 1 Bst. c StPO). Sie sorgt von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin dafür, dass die Strafverfolgungsbehörden das Gesetz einhalten, und kann ihnen allgemeine Weisungen erteilen (vgl. Art. 17 EG-StPO).

Die Anklagekammer entscheidet:

- über Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Polizei, Staatsanwaltschaft und Übertretungsstrafbehörden (Art. 20 und Art. 393 StPO);
- über Beschwerden gegen die Verfügungen und Beschlüsse sowie die Verfahrenshandlungen der erstinstanzlichen Gerichte, soweit die Entscheide nicht der Berufung unterliegen. Ebenso von der Beschwerde ausgenommen sind die verfahrensleitenden Entscheide der erstinstanzlichen Gerichte (Art. 20 und Art. 393 StPO);
- über Beschwerden gegen die Entscheide des Zwangsmassnahmengerichtes in den Fällen von Art. 20 und Art. 393 StPO;
- über die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen Behördenmitglieder oder Mitarbeitende des Kantons und der Gemeinden wegen strafbarer Handlungen, die deren Amtsführung betreffen, soweit nicht der Kantonsrat zuständig ist (Art. 17 Abs. 2 Bst. b EG-StPO);
- über den Ausstand, wenn die Staatsanwaltschaft, die Übertretungsstrafbehörden oder die erstinstanzlichen Gerichte betroffen sind (Art. 59 Abs. 1 Bst. b StPO);
- über Beschwerden gegen Verfügungen und Rekursentscheide des zuständigen Departementes im Bereich des Vollzuges (Art. 55 Abs. 3 EG-StPO).

Im Vergleich zum bisherigen Recht ist die Zuständigkeit der Anklagekammer damit erweitert worden: Früher war sie nur für die Staatsanwaltschaft zuständig, neu auch für alle Verfahrensfragen der Polizei und der Gerichte sowie im Bereich des (Straf- und Massnahmen-)Vollzuges. Der Präsident der Anklagekammer entscheidet über Beschwerden, die nur Übertretungen oder wirtschaftliche Nebenfolgen eines Entscheides bei einem strittigen Betrag von nicht mehr als Fr. 5'000.– zum Gegenstand haben (Art. 395 StPO).

5.8.2 Erste Erfahrung mit den Neuerungen

Allgemein ist das Strafverfahren formeller geworden und die Regelungsdichte im neuen Recht höher. Der Vorgängererlass der StPO, das Strafprozessgesetz vom 1. Juli 1999 (nGS 42–31), kam mit 352 Artikeln aus, die StPO benötigt 457 Artikel. Aus Sicht der Anklagekammer besteht die wichtigste Neuerung jedoch darin, dass nach der StPO jeder Entscheid, jede Verfügung, jede Verfahrenshandlung zum Gegenstand einer Beschwerde an die Anklagekammer gemacht werden kann. Von dieser Möglichkeit wird rege Gebrauch gemacht – ob mit oder ohne Aussicht auf Erfolg, ist offenbar nicht von Bedeutung. Diese Möglichkeit kann zur Verunsicherung bei allen Beteiligten führen und zur Verzögerung des Verfahrens missbraucht werden. In Einzelfällen scheint die Verteidigung die Strategie zu verfolgen, alle Beschwerdemöglichkeiten auszuschöpfen und abzuwarten, bis irgendetwas ein Fehler unterläuft.

Die Qualität dieser Beschwerden ist sehr unterschiedlich; ein erheblicher Teil ist nach wie vor querulatorischer Natur. Zunehmend beobachtet die Anklagekammer den Versuch, wirtschaftliche Konflikte mit strafrechtlichen Mitteln auszufeuchten. Immerhin kann die Anklagekammer in diesen Fällen von der Privatklägerschaft eine Sicherheitsleistung verlangen. Bei völlig sinnlosen Beschwerden macht sie auch von der Möglichkeit Gebrauch, die Kosten direkt dem Rechtsvertreter aufzuerlegen.

Diese Neuerungen haben dazu geführt, dass die Zahl der Kammerfälle im Vergleich zum Durchschnitt der letzten fünf Jahre um 70 Prozent auf rund 400 zugenommen hat. Diese konnte die Anklagekammer nicht zuletzt dank der vom Kantonsrat genehmigten zusätzlichen Gerichtsschreiberstelle gut bewältigen. Im Massengeschäft (z.B. bei Sistierungen) sind die Beschwerden erstaunlicherweise ausgeblieben.

Die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft erachtet die Anklagekammer als problemlos. Sie ist geprägt von gegenseitigem Respekt und dem Bewusstsein, dass man unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen hat. Dass in Rechtsfragen hin und wieder eine Meinungsverschiedenheit besteht, liegt in der Natur der Sache. Die Anklagekammer stellt sich aber klar auf den Standpunkt, dass sie keine Ersatzuntersuchungsbehörde ist, sondern eine reine Rechtsaufsicht ausübt.

5.9 Würdigung und Bewertung der Rechtspflegekommission

Die Auskünfte der Vertreter von Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei und Anklagekammer haben ergeben, dass die Einführung der StPO im Kanton St.Gallen erfolgreich verlaufen ist. Nach mittlerweile gut zwei Jahren bietet die Anwendung der StPO keine Probleme mehr, was nicht zuletzt daran liegt, dass die st.gallischen Strafvollzugsbehörden sich bei der Einführung und Umsetzung stark engagiert haben.⁸

Hingegen hat die StPO insbesondere mit den ausgebauten Parteirechten zu einer inhaltlichen Ausweitung der Strafverfahren geführt. Es hat sich gezeigt, dass zwar bei allen Mitarbeitenden eine Mehrbelastung wahrgenommen wird, diese aber unterschiedlich ausgeprägt erscheint. Die Staatsanwaltschaft hat die zusätzliche Belastung offenbar intern gut aufgefangen und sieht sich

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

sogar in der Lage, der Polizei gewisse Verfahrensschritte abzunehmen. Organisation und Abläufe in der Staatsanwaltschaft erscheinen zweckmässig und effizient. Bei der Anklagekammer konnte der entstandene Mehraufwand durch die Schaffung einer Gerichtsschreiberstelle und mittels einer restriktiven Spruchpraxis vollständig kompensiert werden. Hingegen erachtet die Kantonspolizei zur Bewältigung des Mehraufwands neben anderen Massnahmen – wie etwa der Optimierung und Vereinheitlichung von Abläufen – eine personelle Verstärkung als notwendig.

Mit Bezug auf die geleistete Arbeit ergaben die erhobenen Auskünfte keine Anhaltspunkte, die auf einen Rückgang der Qualität schliessen liessen. Bei der Staatsanwaltschaft wie bei der Polizei gilt das Vieraugenprinzip und erfolgt die Prüfung der Entscheide durch Vorgesetzte bzw. erfahrene Mitarbeiter.

Obwohl nicht Gegenstand der diesjährigen Prüfungstätigkeit, fiel der Subkommission der teilweise bedenkliche Zustand des Gebäudes an der Schützengasse 1 auf, in dem das Untersuchungsamt St.Gallen untergebracht ist.

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

6 Umfrage bei den Gerichten

6.1 Ausgangslage

Die Subkommission 3 der Rechtspflegekommission führte bei den kantonalen und den Kreisgerichten eine Umfrage zu Umgang und Erfahrungen mit den verschiedenen Anstellungs- und Beschäftigungsmodellen sowie zur Veröffentlichung der Verhandlungstermine durch. Die Rechtspflegekommission wählte das erste Thema ihrer Prüfungstätigkeit, weil sie in den letzten Jahren hin und wieder auf einzelne Fragen oder Probleme im Zusammenhang mit den Anstellungs- und Beschäftigungsmodellen einzelner Gerichte stiess. Intensiver diskutiert wurden diese auch im Rahmen der Vorbereitung der Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte für die Amtsdauer 2011/2017. Das zweite Thema ihrer Prüfungstätigkeit kommt seltener zur Sprache, letztmals im Zusammenhang mit einem das Spital Wil betreffenden Fall am Kreisgericht Wil.

Beide Themen schienen der Rechtspflegekommission auch Querschnittscharakter zu haben und daher weniger für den Besuch eines einzelnen Gerichtes, sondern eher für eine Umfrage geeignet zu sein. Die Subkommission 3 verzichtet dieses Jahr daher auf eine klassische Visitation und versucht, die wichtigsten Daten mit einer Umfrage zu erheben. Sie erfasst für diese Prüfungstätigkeit alle Gerichte, die sonst eigentlich auf die Zuständigkeit von zwei Subkommissionen verteilt sind:

- Subkommission 1: Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht;
- Subkommission 3: Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte.

Um eine sinnvolle Datengrundlage zu erhalten, wurden folgende Personen direkt angeschrieben:

- die vom Kantonsrat gewählten Mitglieder der kantonalen Gerichte mit Ausnahme der teil- und nebenamtlichen Mitglieder, Ersatzmitglieder sowie der Handels- und Fachrichterinnen und -richter;
- die teil- und nebenamtlichen Mitglieder des Versicherungsgerichtes;
- die hauptamtlichen und fest angestellten nebenamtlichen Richterinnen und Richter der Kreisgerichte, nicht aber die nebenamtlichen Richterinnen oder Richter ohne feste Anstellung.

Der Fragebogen wurde am 21. Dezember 2012 elektronisch versandt, ausgefüllt und dem Kommissionssekretariat bis 17. Januar 2013 zugestellt. Die Fragen in den Abschnitten A und C beantworteten die Präsidentinnen und Präsidenten nur einmal je Gericht, die Fragen im Abschnitt B auch die übrigen befragten Mitglieder.

Neben dem einen Fragebogen je Gericht wurden von 60 von 71 einzelnen Richterinnen und Richtern in folgender Anzahl Fragebogen ausgefüllt:

- Kantonsgericht: 8 von 9;
- Verwaltungsgericht: 0 von 1;⁹
- Versicherungsgericht: 9 von 9;
- Verwaltungsrekurskommission: 3 von 3;
- Kreisgerichte: 40 von 49.

Damit lag der Rücklauf bei insgesamt 84,5 Prozent. Nicht gesondert gezählt sind in dieser Zusammenstellung die vier hauptamtlichen Mitglieder des Handelsgerichts und der Präsident der Anklagekammer. Vom Kreisgericht Wil gingen von einer Richterin und zwei Richtern Antworten ein, nicht aber vom Gesamtgericht. Am Kreisgericht Rheintal nahm einzig der Präsident an der Umfrage teil.

6.2 Umgang und Erfahrungen mit den Wahl- und Anstellungsbedingungen

6.2.1 Ausgangslage

6.2.1.a Wahl von Richterinnen oder Richtern des Kreisgerichtes

Die Rechtspflegekommission diskutierte an ihrer Sitzung vom 7. März 2012 die im Rahmen der Prüfungstätigkeit über das Jahr 2011 aufgeworfene Frage nach einer Kommissionsmotion zur Wahl von Richterinnen oder Richtern des Kreisgerichtes. Die Kommissionsmitglieder waren sich einig, dass in diesem Zusammenhang nicht zur Diskussion stehen sollen:

- die Beibehaltung der Volkswahl;
- organisatorische Fragen rund um den Beschäftigungsgrad;
- terminologische Aspekte einzelner Bestimmungen (Art. 6, 20, 26 und 33 GerG).

Die Rechtspflegekommission geht davon aus, dass der Kantonsrat seine letzten Beschlüsse in Kenntnis der Sachlage und bewusst fasste:

- zum IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz (22.06.14) in der September- bzw. Novembersession 2007 (im Folgenden: Justizreform);¹⁰
- zur von Gemperle-Goldach am 21. April 2009 eingereichten Motion 42.09.21 «Wahlorgan des Kreisgerichtes» in der Junisession 2009.¹¹

Zu einem unbefriedigenden Ergebnis kann das geltende Recht nur dann führen, wenn im Rahmen der Vorbereitung der Wahl keine Einigung auf geeignete Kandidaten in genügender Zahl zustande kommt oder wenn «wilde» Kandidaturen bei der Wahl Erfolg haben. Dann besteht die Möglichkeit, dass die fachliche Qualifikation eines gewählten Mitglieds nicht mit den Anforderungen des Gesetzes bzw. dem Stellenplan des Kreisgerichtes übereinstimmt. So wäre denkbar, dass für zwei freie werdende Stellen je eines nebenamtlichen Mitglieds mit und ohne feste Anstellung eine Juristin, welche die Wahlvoraussetzungen erfüllt, und zwei Nicht-Juristen, welche diese nicht erfüllen, kandidieren. Werden die letzteren zwei gewählt, kann die Stelle des fest angestellten nebenamtlichen Mitglieds nicht besetzt werden. Diese Möglichkeit kann ausgeschlossen werden, wenn die Wahlunterlagen unterscheiden zwischen hauptamtlichen und fest angestellten nebenamtlichen Richterinnen oder Richtern einerseits, nebenamtlichen Richterinnen oder Richtern ohne feste Anstellung andererseits.

Neben der Frage, ob die «Spielregeln» bereits in der ersten Amtsdauer der Kreisgerichte unter dem neuen Recht geändert werden sollten oder nicht – auch eine Frage der Verlässlichkeit des Gesetzgebers –, diskutierte die Rechtspflegekommission den Aspekt der Wahlfreiheit. Die Umgestaltung der Wahlzettel könnte auch als Einschränkung der Wahlfreiheit der Stimmberechtigten

⁹ Weil die Beantwortung der Fragen in Abschnitt B für das Verwaltungsgericht keinen Sinn ergibt.

¹⁰ ProtKR 2004/2008, Nr. 476 und 491.

¹¹ ProtKR 2008/2012, Nr. 162.

und/oder der Selbstverwaltung (Konstituierung) des Kreisgerichts verstanden werden. Die Wahlfreiheit wurde jedoch schon mit der Festlegung von fachlichen Voraussetzungen für die Wählbarkeit als hauptamtliches oder fest angestelltes nebenamtliches Mitglied des Kreisgerichtes eingeschränkt. Faktisch und nachträglich würde sie zudem mit dem Eintreten des oben geschilderten unbefriedigenden Ergebnisses einer Wahl eingeschränkt, indem ein gewähltes Mitglied sein Amt nicht antreten könnte.

Die Rechtspflegekommission reichte am 24. April 2012 die Motion 42.12.07 «Wahlverfahren der Kreisrichterinnen und Kreisrichter» mit folgendem Wortlaut ein: «Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Änderung des Gerichtsgesetzes vorzulegen, wonach inskünftig nicht nur die Präsidentin oder der Präsident des Kreisgerichtes, sondern auch die hauptamtlichen oder fest angestellten nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie die nebenamtlichen Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung je in getrennten Wahlen gewählt werden.» Der Kantonsrat hiess die Motion am 23. April 2012 mit 101:0 Stimmen und 1 Enthaltung gut.¹²

6.2.1.b Besoldung von Richterinnen oder Richtern des Kreisgerichtes

Vor der Justizreform setzte sich das juristische Personal der Kreisgerichte im Wesentlichen aus mehreren Präsidentinnen und Präsidenten als Berufsrichterinnen bzw. Berufsrichter, einzelnen fest angestellten Familienrichterinnen sowie den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern zusammen. Seit den Erneuerungswahlen für die Amtsdauer 2009/2015 setzen sich die Kreisgerichte zusammen aus:

- neu gewählten Kreisgerichtspräsidentinnen und -präsidenten;
- neu gewählten Kreisrichterinnen und Kreisrichtern;
- ehemaligen Kreisgerichtspräsidenten, Familienrichterinnen mit juristischer Ausbildung;
- Familienrichterinnen ohne juristische Ausbildung;
- Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern mit und ohne einzelrichterliche Befugnisse.

Sie hatten deshalb unterschiedliche Voraussetzungen für die Basis-Besoldungseinreihung. Dabei ist zu beachten, dass beim Übergang vom alten zum neuen Recht in verschiedenen Fällen der besoldungsmässige Besitzstand gewahrt wurde. Zudem wurden in den letzten Jahren immer wieder kleinere Veränderungen am Besoldungssystem vorgenommen.

Der Vergleich der einzelnen Besoldungen untereinander ist somit nur bedingt aussagekräftig und überhaupt nur möglich in Kenntnis der konkreten Umstände, die zur ursprünglichen Einreihung geführt haben. Schliesslich hängt die individuelle Besoldungsentwicklung auch noch davon ab, wie weit Beförderungen gewährt werden. Auf Beförderungen besteht kein Rechtsanspruch. Für Kreisrichterinnen und Kreisrichter sind sie vom Kreisgerichtspräsidium beim Kantonsgericht zu beantragen. Die Möglichkeit, Beförderungen auszusprechen, hängt wiederum von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab.

Gegen die besoldungsmässige Neueinreihung zu Beginn der Amtsdauer 2009/2015 hatten drei Kreisrichterinnen und ein Kreisrichter am 1. Juni 2011 öffentlich-rechtliche Klagen gegen den Kanton St.Gallen beim kantonalen Verwaltungsgericht erhoben. Dieses lehnte in je gesonderten Verfahren mit Urteilen vom 29. August 2012 alle vier Klagen ab. Zwei Urteile sind zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen. Zwei der Klägerinnen erhoben am 10. Oktober 2012 gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts Beschwerde beim Bundesgericht. Das Verfahren ist hängig.

¹² Siehe Kurzprotokoll der Frühjahrssession 2012, ABI 2012, 1516.

6.2.2 Auswertung der Umfrage

6.2.2.a Zahl und Gründe des Austritts

(Frage 4) Seit dem Jahr 2005 sind folgende Richterinnen und Richter aus dem Amt geschieden, bei den kantonalen Gerichten:

- Kantonsgericht, einschliesslich Handelsgericht und Anklagekammer: 9 Richter, 6 Ersatzrichter,
- Handelsgericht: 12 nebenamtliche Mitglieder,
- Anklagekammer: 1 weiteres Mitglied,
- Verwaltungsgericht: 1 Präsident, 1 Richterin, 3 Ersatzrichter,
- Versicherungsgericht: 1 hauptamtlicher Richter,
- Verwaltungsrekurskommission: 2 hauptamtliche Richter, 4 nebenamtliche Mitglieder, 3 Fachrichter der Abteilung II, 17 Fachrichter der Abteilung V;

bei den Kreisgerichten:

- 14 hauptamtliche Kreisrichterinnen oder Kreisrichter,
- 14 «altrechtliche» Familienrichterinnen,
- 14 fest angestellte nebenamtliche Kreisrichterinnen oder Kreisrichter,
- 24 nebenamtliche Kreisrichterinnen oder Kreisrichter ohne feste Anstellung.

Als Gründe für den Austritt werden angegeben:

- Pensionierung: 28 (kantonale Gerichte) / 15 (Kreisgerichte);
- Weiterbildung: 0 (kantonale Gerichte) / 1 (Kreisgerichte);
- berufliche Veränderung: 18 (kantonale Gerichte) / 10 (Kreisgerichte);
- weitere: 2 (kantonale Gerichte) / 7 Handelsrichter mit Jahrgang zwischen 1930 und 1939 / 19, davon 3 im Amt verstorben (Kreisgerichte) / Ablauf Amtsdauer und Neuorganisation der Gerichte auf das Jahr 2009: 6 (Kreisgerichte);
- keine: 4 (kantonale Gerichte) / 5 weitere Handelsrichter / 10 (Kreisgerichte).

6.2.2.b Verteilung der Stellenprozente und Konstituierung

Die Zuständigkeit, über die Verteilung der Stellenprozente zu entscheiden, ist wie folgt geregelt:

- Für Kantonsgericht und Handelsgericht obliegt der Entscheid dem Gesamtgericht, das sich aus den hauptamtlichen Richterinnen und Richtern bildet (Art. 17 f. der Gerichtsordnung vom 9. Dezember 2010 [sGS 941.21; abgekürzt GO]). Es kann den Beschäftigungsgrad seiner hauptamtlichen Mitglieder um höchstens 20 Prozent herabsetzen (Art. 31bis Abs. 1 GerG). Bei der Anklagekammer stellt sich die Frage nur für den Präsidenten; über sein Pensum entscheidet ebenfalls das Gesamtgericht.
- Im Verwaltungsgericht entscheidet der Präsident. Er kann den Beschäftigungsgrad um höchstens 20 Prozent und denjenigen der hauptamtlichen Richterinnen oder Richter der Verwaltungsrekurskommission sowie des Versicherungsgerichtes um höchstens 35 Prozent herabsetzen (Art. 31bis Abs. 2 GerG).
- Für Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission entscheidet im Übrigen das Plenum (vgl. Art. 4 und 6 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichtes vom 2. Dezember 2010, sGS 941.114, sowie Art. 5 und 8 der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission vom 2. Dezember 2010, sGS 941.113).
- Nach Art. 33 Abs. 1 GerG bestimmt das Kreisgericht im Rahmen des Stellenplans den Beschäftigungsgrad der Richterinnen oder Richter und wählt aus der Mitte der hauptamtlichen und der fest angestellten nebenamtlichen Richterinnen oder Richter:
 - a) die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten des Kreisgerichtes;
 - b) die Präsidentinnen oder Präsidenten einer Abteilung;
 - c) Einzelrichterinnen oder Einzelrichter;
 - d) Familienrichterinnen oder Familienrichter.

Den von der Verwaltungskommission vorbereiteten Entscheid fällt das Gesamtgericht (Art. 5 und 11 GO). Das Kantonsgericht kann den Beschäftigungsgrad der Präsidentin oder des Präsidenten des Kreisgerichtes um höchstens 35 Prozent herabsetzen (Art. 31bis Abs. 1 GerG).

Nach Art. 46 Abs. 2 GerG kann die Regierung ausnahmsweise auf Vorschlag des Kantonsgerichtes, der Anklagekammer oder des Verwaltungsgerichtes ausserordentliche Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter eines Gerichtes und die Stellvertretung einer hauptamtlichen Gerichtspräsidentin oder eines hauptamtlichen Gerichtspräsidenten ernennen, wenn es die gesetzmässige Besetzung des Gerichtes oder der ordnungsgemässe Geschäftsgang erfordert.

Nach Art. 41bis GerG können fest angestellt werden:

- a) Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter des Kantonsgerichtes und nebenamtliche Richterinnen oder Richter der Kreisgerichte, deren Beschäftigungsgrad wenigstens 40 Prozent erreicht;
- b) nebenamtliche Richterinnen oder Richter des Verwaltungsgerichtes sowie nebenamtliche Richterinnen oder Richter und Fachrichterinnen oder Fachrichter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichtes, deren Beschäftigungsgrad wenigstens 40 Prozent erreicht. Das Verwaltungsgericht ist zuständig.

Aus der Sicht der Gerichtsleitungen können beim Entscheid über die Verteilung der Stellenprozente die Bedürfnisse aller Richterinnen und Richter

- bei den kantonalen Gerichten immer,
- bei 3 Kreisgerichten meist und bei 1 oft berücksichtigt werden.

Bei der Konstituierung können die Bedürfnisse aller Richterinnen und Richter

- bei 1 kantonalen Gericht immer und bei 3 kantonalen Gerichten meist
- bei 1 Kreisgericht immer und bei 5 Kreisgerichten meist berücksichtigt werden. Dass dadurch das Arbeitsklima belastet würde, ist nur selten der Fall.

Alle Richterinnen und Richter haben mit ihrem Pensum

- bei 3 kantonalen Gerichten meistens und bei 3 kantonalen Gerichten immer,
- bei 5 Kreisgerichten meistens und bei 1 Kreisgericht immer die Möglichkeit, an den fachlich notwendigen Weiterbildungsveranstaltungen teilzunehmen.

Anders sieht das Ergebnis aus Sicht der einzelnen Richterinnen und Richter aus. Beim Entscheid über die Verteilung der Stellenprozente können die Bedürfnisse aller Richterinnen und Richter

- bei 17 Mitgliedern kantonalen Gerichte immer, bei 2 oft,
- bei 18 Mitgliedern der Kreisgerichte immer, bei 17 meist, bei 3 oft und bei 1 selten berücksichtigt werden.

Bei der Konstituierung können die Bedürfnisse aller Richterinnen und Richter

- bei 14 Mitgliedern kantonalen Gerichte immer und bei 4 meist,
- bei 12 Mitgliedern der Kreisgerichte immer, bei 22 meist und bei 5 oft berücksichtigt werden. Dass dadurch das Arbeitsklima belastet würde, haben
- 1 Mitglied oft und 15 Mitglieder kantonalen Gerichte selten,
- 3 Mitglieder der Kreisgerichte oft und 32 selten sowie 6 Richterinnen und Richter nie den Eindruck.

Die Möglichkeit, mit ihrem Pensum an den fachlich notwendigen Weiterbildungsveranstaltungen teilzunehmen, haben:

- 11 Mitglieder kantonalen Gerichte immer und 8 meist,
- 11 Mitglieder der Kreisgerichte immer, 15 meist, 6 oft und 5 selten sowie 3 Richterinnen und Richter nie. Diese Verteilung der Antworten kann Anlass zur Beunruhigung geben. Die gestellte Frage lässt bezüglich der fachlichen Notwendigkeit aber einen gewissen Auslegungsspielraum offen.

6.2.2.c Entschädigungssystem

Im Einzelnen richtet sich die Besoldung für:

- die Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter sowie den Präsidenten des Verwaltungsgerichtes nach dem Grossratsbeschluss über die Besoldung der Magistratspersonen vom 12. April 1988, sGS 143.21;
- die Kreisrichterinnen und Kreisrichter sowie das übrige Personal aller Gerichte nach der Personalverordnung vom 13. Dezember 2011, sGS 143.11, und der Verordnung über die Bemessung des Lohns des Staatspersonals im Jahr 2013 vom 4. Dezember 2012, sGS 143.23.

Nach der Verordnung über die Entschädigung der nicht fest angestellten Richterinnen und Richter sowie der Mitglieder der Schlichtungsbehörden (Entschädigungsverordnung) vom 19. Mai 2009, sGS 941.13, im Taggeldsystem entschädigt werden:

- a) nicht fest angestellte Richterinnen und Richter;
- b) Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter;
- c) Fachrichterinnen und Fachrichter kantonaler Gerichte;
- d) Schlichtungsbehörden.

Für die Kreisrichterinnen und Kreisrichter legt das Kantonsgericht die Besoldungseinreihung nach erfolgter Wahl fest. Über Beförderungen entscheidet das Kantonsgericht auf Antrag des Kreisgerichtes bzw. dessen Verwaltungskommission.

Für die Mitglieder von Handelsgericht und Anklagekammer ohne feste Anstellung sowie die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter am Kantonsgericht legt die Präsidentin oder der Präsident des Spruchkörpers die Höhe der Entschädigung gestützt auf die Entschädigungsverordnung fest. Für Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter am Kantonsgericht kommt zudem der Beschluss der Verwaltungskommission vom 13. Dezember 2006 zur Anwendung, der für Aktenstudium mit Referat folgenden Ansatz vorsieht:

- Ersatzrichterin oder Ersatzrichter ohne eigenes Büro: Fr.110.– je Stunde;
- Ersatzrichterin oder Ersatzrichter mit eigenem Büro: Fr. 150.– je Stunde.

Für die Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung der Kreisgerichte legt die vorsitzende Richterin oder der vorsitzende Richter die Höhe des Taggeldes fest.

Das aktuelle Entschädigungssystem als insgesamt richtig und/oder angemessen empfinden die Gerichtsleitungen von 6 kantonalen Gerichten und von 5 Kreisgerichten. Ein kantonales Gericht wünscht sich klare Richtlinien für Einstufung/Beförderung aller Versicherungsrichterinnen und -richter. Dessen Leitung erachtet die Unterschiede zwischen den Einstufungen als zu gross. Ein Kreisgerichtspräsident macht geltend, dass die zu geringe Mitsprache des Kreisgerichtes bei der Einstufung der fest angestellten Richterinnen und Richter teilweise zu nicht nachvollziehbaren Resultaten führe.

Ein weiterer Kreisgerichtspräsident nimmt einlässlicher Stellung zur Frage: Die aktuelle Beschränkung auf die Besoldungsklassen bzw. die daraus abgeleiteten Maximallöhne werden von den meisten Richterinnen und Richtern im Quervergleich, z.B. zur Besoldung der Kantonsrichter und anderen Gerichten, als nicht gerechtfertigt kritisiert. Auf der Stufe der Kreisgerichte fehle die Transparenz bezüglich der Einstufungskriterien und der Laufbahnplanung (Einstufung beim Stellenantritt, Kriterien für Beförderungen, Erreichung der Maximaleinstufung usw.). Somit sei für viele nicht nachvollziehbar, wie sich die unterschiedliche Besoldung unter den Kreisrichterinnen und Kreisrichtern begründe. Die seit der Justizreform im Jahr 2009 gemachten Erfahrungen zeigten, dass die Attraktivität des Richteramtes abgenommen habe. Personen mit längerer Berufserfahrung in der Justiz liessen sich kaum mehr finden. Es handle sich meist um junge Leute mit vier oder fünf Jahren praktischer Tätigkeit nach dem Studium.

Im Weiteren gibt der Kreisgerichtspräsident seinem Bedauern darüber Ausdruck, dass das früher erarbeitete Besoldungssystem unterdessen nicht mehr angewendet werde.¹³ Dieses sei von der Mehrheit der Kreisrichterinnen und Kreisrichter als ausgewogen und im Quervergleich stimmig empfunden worden.

Wenn sie völlige Entscheidungsfreiheit (auch in finanzieller Hinsicht) hätten, würden die Leitungen von 3 kantonalen Gerichten und 4 Kreisgerichten dieses Entschädigungssystem nicht ersetzen. Angeregt werden im Einzelnen:

- vom Verwaltungsgericht die Prüfung eines fixen Wartgeldes;
- vom Versicherungsgericht die Schaffung verbindlicher Richtlinien, die einerseits Rücksicht auf die Einstufung anderer kantonalen Gerichte nehmen und andererseits die flache Hierarchie am professionellen Gericht mit nur fest besoldeten Richtern und Richterinnen berücksichtigen;
- für die fest angestellten Richterinnen und Richter der Kreisgerichte:
 - Verstärkung der Mitsprache der Kreisgerichte bei der Besoldung;
 - Verbesserung der Transparenz betreffend Einstufungs- und Beförderungskriterien;
 - Erweiterung der Besoldungsskala (höhere maximale Besoldungsklasse);
 - Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Richteramtes, insbesondere als Anreiz auch für erfahrene Berufsleute.

6.2.2.d Änderungsbedarf beim Wahlverfahren

Nach Art. 20 GerG wählen die Stimmberechtigten der politischen Gemeinden des Gerichtskreises die Präsidentin oder den Präsidenten des Kreisgerichtes und die Richterinnen oder Richter des Kreisgerichtes. Nach Art. 26 Abs. 1 GerG ist als hauptamtliches oder fest angestelltes nebenamtliches Mitglied des Kreisgerichtes wählbar, wer:

- a) ein juristisches Studium mit dem Lizenziat oder dem Master einer schweizerischen Hochschule abgeschlossen hat oder im Besitz eines schweizerischen Anwaltspatents ist. Die Voraussetzung erfüllt auch, wer über einen anderen Hochschulabschluss oder Fähigkeitsausweis verfügt, den die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsgerichtes als gleichwertig anerkannt hat;
- b) über wenigstens drei Jahre Berufserfahrung in der Rechtspflege oder Advokatur verfügt.

Änderungsbedarf im Wahlverfahren erkennt die Mehrheit der Befragten, nur 8 sehen überhaupt keinen Änderungsbedarf. Je in einer einzelnen Rückmeldung wird angeregt:

- die Auswahl durch Stellenbeschreibungen auch für Mitglieder des Kantonsgerichtes zu verbessern;
- auch für die als Richterin oder Richter des Versicherungsgerichtes Kandidierenden gesetzliche Mindestvoraussetzungen wie in Art. 26 Abs. 1 GerG zu statuieren.

Nach Art. 26 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichtes besteht das Schiedsgericht aus einer hauptamtlichen Richterin oder einem hauptamtlichen Richter als Präsidentin oder Präsident und je zwei Vertretungen der betroffenen Versicherer und Leistungserbringer als Fachrichterinnen und Fachrichter. Das Versicherungsgericht schlägt vor, für Fachrichterinnen und Fachrichter im Schiedsgericht von der Wahl durch den Kantonsrat abzusehen und ein neues Wahlverfahren einzuführen. Es erachtet eine Wahl auf Vorschlag der Streitparteien im Einzelfall, wie sie andere Kantone auch kennen und wie sie im zivilrechtlichen Schiedsverfahren üblich ist, als sinnvoll. Als Begründung wird angeführt, für dieses echte Neben-

¹³ Aufgrund der in der Februarsession 1999 gutgeheissenen Motion 42.98.17 «Neuordnung der Besoldungsregelungen im Justizbereich» erliess die Regierung am 20. August 2002 den III. Nachtrag zur Besoldungsverordnung (25.02.01). Der Erlass, nGS 38–3 (sGS 143.2), wurde vom Kantonsrat am 26. November 2002 genehmigt und vom 1. Januar 2003 bis 31. Mai 2009 angewendet.

amt seien keine politischen, sondern ausschliesslich fachliche Kriterien bzw. die Zugehörigkeit einer Fachrichterin oder eines Fachrichters zu einer Schiedspartei ausschlaggebend.

Die in Art. 17 GerG vorgesehene Unterscheidung zwischen neben- und hauptamtlichen Richterinnen und Richtern entspricht nicht den faktischen Verhältnissen und sollte aufgegeben werden. Beim Versicherungsgericht sind seit der auf die Amtsperiode 2005/2011 erfolgten Professionalisierung keine nebenamtlichen Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung mehr tätig. Art. 3 der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Versicherungsgerichtes unterscheidet zwischen haupt- und teilamtlichen Richterinnen und Richtern. Auch in den Vorgängerverordnungen betreffend die Organisation des Versicherungsgerichtes war die Richterкатегorie der teilamtlichen Richterinnen und Richter bereits vorgesehen. Art. 17 und Art. 24 GerG sollten entsprechend angepasst werden.

Die mit der gutgeheissenen Motion 42.12.07 (siehe Ziff. 6.2.1.a dieses Berichts) vom Kantonsrat in Auftrag gegebene Gesetzesänderung, um bereits vor und bei der Wahl zwischen Richterinnen und Richtern mit und ohne feste Anstellung, also zwischen Laien- und Berufsmitgliedern zu unterscheiden, unterstützen 24 der Befragten. Einzelne Rückmeldungen sehen dies als wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Weiterhin entscheidend sei auch die gute und vertrauensvolle Kommunikation zwischen Gericht und Parteien. Diese könne aber nicht durch organisatorische Vorschriften sichergestellt werden, sondern hänge stark von den verantwortlichen Personen ab. Sollte dieses Zusammenspiel nicht (mehr) klappen, müsste wohl über zusätzliche Veränderungen im Wahlverfahren nachgedacht werden. In diesem Zusammenhang wird auch mehrfach auf die Information der in Ersatzwahlen kandidierenden Personen hingewiesen. Ihnen müsse mitgeteilt werden, welches Pensum sie erwarten könnten, dass es sich allenfalls um eine Teilzeitstelle handle.

Für die Abschaffung der Volkswahl sprechen sich 9 Befragte aus. In den meisten Fällen ist damit verbunden die Forderung nach Loslösung der Wahlen von der Parteipolitik. In 3 Fällen wird der Kantonsrat als Wahlgremium vorgeschlagen, in 6 Fällen ein neues Fachgremium, eine besondere Justiz- oder Wahlkommission. Dieses Fachgremium sollte aus Mitglieder des Kantonsrates, der erst- und zweitinstanzlichen Gerichte, des Anwaltsverbands, der Universität usw. bestehen. Ob dieses Gremium im Übrigen auch nach parteipolitischen Kriterien zusammengesetzt sein dürfte, lassen die Rückmeldungen – mit einer Ausnahme – offen. In einer einzelnen Antwort wird die Möglichkeit offen gelassen, dabei die Volkswahl beizubehalten, aber dem Fachgremium die vertiefte Prüfung der Kandidaturen zu übertragen. Als Begründung wird u.a. angeführt, die aktuelle Volkswahl sei faktisch meistens eine Wahl durch den Vorstand jener politischen Partei, die nach dem Proporz Anspruch auf den gerade zu besetzenden Sitz habe. Damit würden nicht nur parteipolitische Ränkespiele ermöglicht, sondern auch die Auswahl der geeigneten Personen in wenig sinnvoller Weise stark eingeschränkt. Zudem würde damit die fachliche Prüfung der Kandidaturen einem parteipolitischen Gremium überlassen. Dieses wäre dazu kaum befähigt und würde diese Prüfung darum ohnehin nicht vornehmen.

Für die Abschaffung der Volkswahl der Präsidentin oder des Präsidenten des Kreisgerichtes sprechen sich 3 Befragte aus. Zwei Rückmeldungen befassen sich einlässlich mit dem Thema. Sie schlagen vor, alle fest angestellten Richterinnen und Richter auf einer einzigen Liste, Präsidentin oder Präsident im Rahmen der Konstituierung durch das Plenum der fest angestellten und nicht fest angestellten Richter wählen zu lassen. Damit würde der demokratischen Legitimation immer noch Rechnung getragen. Damit würde auch die nach der Wahl eines bisherigen hauptamtlichen Mitglieds des Kreisgerichtes in die Präsidialfunktion erforderliche Ersatzwahl entfallen. Als Begründung wird im Weiteren geltend gemacht, bei den Gesamterneuerungswahlen mit getrennten Listen für Präsidentin oder Präsident und übrige fest angestellte Kreisrichterinnen und Kreisrichter könne es zu strategischen Doppelkandidaturen auf der «Präsidentenliste» wie auch auf der «Festangestelltenliste» mit Überkandidaturen, unnötigen Wahlkämpfen und Wahlgängen

und vorübergehend zur personellen Unterbesetzung des Kreisgerichtes kommen. Dieses Wahlverfahren habe zusätzlich den Vorteil, dass diejenige Person gewählt werden könnte, welche die besonderen Anforderungen des Präsidiums (Führungs- und Repräsentationsqualitäten, Erfahrung in Leitung und Administration usw.) am besten erfüllt.

Je in einer einzelnen Rückmeldung wird angeregt:

- die Amtsdauer der Kreisrichterinnen und Kreisrichter auf 10 Jahre zu erhöhen;
- die Amtsdauer der Präsidentin oder des Präsidenten des Kreisgerichtes zu verkürzen;
- die Einführung eines Abwahlverfahrens; eine Abwahl eines untragbaren Richters müsse in einem modernen Rechtsstaat möglich und gesetzlich geregelt sein.

Die Abschaffung der Wohnsitzpflicht schlagen 5 Befragte vor, einer davon möchte sie aber für die Präsidentin oder den Präsidenten des Kreisgerichtes beibehalten.

6.2.2.e Änderungsbedarf bei der Verteilung der Stellenprozente

Mehr oder weniger Änderungsbedarf bei der Verteilung der Stellenprozente gemäss Stellenplan sehen 17 Befragte; 20 sehen überhaupt keinen Änderungsbedarf.

Für einen Richter vermag die Regelung, nach der das Plenum des Kreisgerichts die Stellenprozente verteilt, nicht ganz zu überzeugen. Seines Erachtens sollte für diese Verteilung die Präsidentin oder der Präsident des Kreisgerichtes zuständig sein. Diese Regelung würde deren Stellung stärken, handle es sich bei der Verteilung der Stellenprozente doch um einen der wichtigsten personellen Führungsentscheide. Nach dem geltenden Recht könne die Präsidentin oder der Präsident nur versuchen, eine Einigung herbeizuführen, im Streitfall aber nicht entscheiden. Im Falle von Differenzen wäre es durchaus möglich, dass eine Mehrheit des Plenums während einer Amtsdauer einen missliebigen fest angestellten Richter abstrafte, indem sie sein Pensum unter der Mehrheit aufteilt. Während einer Amtsdauer einem fest angestellten Richter gegen seinen Willen das Pensum zu kürzen oder ganz zu entziehen, wäre – disziplinarische Gründe vorbehalten – allerdings rechtswidrig.

Für ein kantonales Gericht beklagen 7 der Befragten das Fehlen einer Regelung für den Streitfall und schlagen vor, die Zuständigkeit für die Verteilung der Stellenprozente dem Plenum zu übertragen. Nach einer Rückmeldung sollten auch die Einschränkungen hinsichtlich möglicher Nebenbeschäftigungen in Art. 40 GerG überdacht werden.

Für die Kreisgerichte schlagen je 2 Befragte vor, für die Verteilung der Stellenprozente ein Wahlrecht nach Dienstalter, die Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Kreisgerichtes oder aber der Verwaltungskommission vorzusehen. Weitere 2 Befragte regen an, die Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung sollten kein Stimmrecht haben.

6.2.2.f Änderungsbedarf bei der Konstituierung und in der Terminologie

Änderungsbedarf bei der Konstituierung erkennen 7 Befragte; 32 sehen überhaupt keinen Änderungsbedarf. Für die Kreisgerichte schlagen 2 Befragte vor, für die Konstituierung ein Wahlrecht nach Dienstalter vorzusehen. Weitere 3 Befragte regen an, die Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung sollten kein Stimmrecht haben.

Die Frage, ob sie Änderungsbedarf in der Terminologie erkennen, beantworten je 20 Befragte positiv bzw. negativ. In einer Rückmeldung wird die uneinheitliche Verwendung der Bezeichnungen im Allgemeinen beklagt, und in zwei Rückmeldungen wird zudem der Sinn der Bezeichnung Präsidentin oder Präsident für jene Mitglieder hinterfragt, die das Gericht oder eine Abteilung administrativ leiten.

Das Versicherungsgericht schlägt vor, die Unterscheidung zwischen neben- und hauptamtlichen Richterinnen und Richtern aufzugeben (siehe Ziff. 6.2.2.d dieses Berichts). Grundsätzlich würde die Bezeichnung Richterin oder Richter genügen. Die zusätzliche Bezeichnung als hauptamtlich oder teiltamtlich habe nur im Zusammenhang mit dem – intern zu regelnden – Pensum Bedeutung.

Für die Kreisgerichte schlagen 11 Befragte vor, in den Bezeichnungen nur noch die Unterscheidung zwischen Kreisrichterinnen und Kreisrichtern mit und ohne feste Anstellung zum Ausdruck zu bringen, z.B. mit dem Wortpaar (in absteigender Häufigkeit der Nennung):

- Berufskreisrichter und Laienkreisrichter;
- Kreisrichter im Haupt- und Nebenamt;
- hauptamtlich und nebenamtlich;
- Richter und Beisitzer.

6.2.2.g Einfluss auf die Qualität und Altersbeschränkung

Die Frage, ob das geltende System von Wahl- und Anstellungsbedingungen die qualitativ gute Besetzung des Gerichtes erschwere, bejahen 1 Mitglied der kantonalen Gerichte und 14 Mitglieder der Kreisgerichte; 8 Mitglieder der kantonalen Gerichte und 2 Mitglieder der Kreisgerichte verneinen sie.

Für die Wahl der Richterinnen und Richter der Kreisgerichte stellen 16 Rückmeldungen fest, dass mit dem aktuellen Wahlsystem nicht sichergestellt sei, dass die geeignetsten gewählt würden. Die Volkswahl und der faktische Zwang, einer Partei anzugehören, erschwerten die Suche nach geeigneten Kandidaturen. Drei Befragte warnen vor der abschreckenden Wirkung eigentlicher Wahlkämpfe. Diese wären nicht nur mit hohem finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden, sondern könnten fähige Personen von einer Kandidatur abhalten.

In 5 Rückmeldungen wird u.a. die Besoldung thematisiert:

- Die Anstellungsbedingungen führten heute dazu, dass nur eher jüngere, wenig erfahrene Personen sich für ein Kreisrichteramt interessierten, was sich auch auf Qualität und Akzeptanz der Rechtsprechung auswirken könnte.
- Die Löhne der Kreisrichterinnen und Kreisrichter seien im Vergleich mit anderen juristischen Stellen auch schon attraktiver gewesen. Das gelte insbesondere seit dem Zuzug des Bundesverwaltungsgerichts.
- Der Anfangslohn müsse angehoben werden. Der tiefe Lohn führe dazu, dass sich keine erfahrenen Berufsleute meldeten.
- Der Lohnunterschied zwischen Kreisgericht und Kantonsgesicht sei zu gross.
- Es sollte mehr auf Dienstalter und Erfahrung abgestellt werden, damit die Lohnkurve etwas ausgeglichener verlief.

In 4 Rückmeldungen wird gefordert, die Wohnsitzpflicht ganz aufzuheben oder auf den Kanton auszuweiten. Einzelne Befragte regen zudem an:

- neben der dreijährigen Praxiserfahrung bei der Besoldung auch das Alter zu berücksichtigen oder die verlangte Praxisdauer zu erhöhen;
- das Kreisgerichtspräsidium durch zusätzliche Kompetenzen aufzuwerten;
- die Zuständigkeitsregeln in Gerichtsgesetz und Gerichtsordnung klarer zu fassen.

Ein Kreisgerichtspräsident stellt zudem fest, die Justizreform habe die Funktion des Gerichtsschreibers stark abgewertet. Das führe dazu, dass diese Tätigkeit eher noch als Übergangs- oder Einstiegsjob gesehen werde. Dadurch fehle es an einem Reservoir von Personen, die aufgrund ihrer längeren Erfahrung als Richterin oder Richter geeignet wären.

Die Frage, ob für Richterinnen und Richter eine Altersbeschränkung analog jener für auf Amtsdauer gewählte Staatsangestellte (Art. 28 Abs. 1 Bst a des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011, sGS 143.1) gelten soll, bejahen 11 Mitglieder der kantonalen Gerichte und 21 Mitglieder der Kreisgerichte; 4 Mitglieder der kantonalen Gerichte und 9 Mitglieder der Kreisgerichte verneinen sie. Eine allfällige Altersbeschränkung sollte nach Meinung von 7 Mitgliedern der kantonalen Gerichte und 12 Mitgliedern der Kreisgerichte für alle Funktionen bzw. Kategorien, nach Meinung von 1 Mitglied der kantonalen Gerichte und 3 Mitgliedern der Kreisgerichte nur für bestimmte gelten. Wer einer Altersbeschränkung zustimmt, erachtet es als sinnvoll, diese bei 70 Jahren festzulegen, mehrheitlich aber mit einer flexiblen Umsetzung ab dem ordentlichen Pensionierungsalter. So wird u.a. gefordert, die laufende Amtsdauer sollte noch abgeschlossen werden können.

Das Handelsgericht weist darauf hin, dass eine Altersbeschränkung für Handelsrichterinnen und -richter sehr nachteilige Folgen hätte. Es profitiere in hohem Mass von (berufs-)erfahrenen Fachleuten, die infolge Pensionierung oder Reduktion der Arbeitszeit genügend Zeit hätten, sich für die Tätigkeit am Handelsgericht zur Verfügung zu stellen. Instruktionsverhandlungen würden oft recht kurzfristig angesetzt, was eine gewisse zeitliche Flexibilität erfordere. Zudem seien die Arbeitsbelastung und damit auch die Höhe der Entschädigung für die einzelnen Richterinnen und Richter sehr schwankend. Das Gericht sei mit anderen Worten auf Personen angewiesen, die einerseits bei Bedarf des Handelsgerichtes genügend Zeit hätten, sich zur Verfügung zu stellen, die andererseits nicht zwingend auf einen Einsatz am Handelsgericht und die damit verbundene Entschädigung angewiesen seien.

6.3 Veröffentlichung der Verhandlungstermine

6.3.1 Ausgangslage

Im Herbst 2012 erkundigte sich eine Journalistin beim Präsidenten des Kantonsgerichtes und beim Präsidenten der Rechtspflegekommission, ob es keine Vorschriften gebe zur Veröffentlichung der Verhandlungstermine der Kreisgerichte im Internet. Offenbar war den Medienschaffenden die erste Verhandlung im Zusammenhang mit dem Todesfall am Spital Wil¹⁴ in den vom Kreisgericht Wil veröffentlichten Verhandlungsterminen nicht aufgefallen. Zudem sei die Praxis unter den Kreisgerichten nicht einheitlich. Die beiden Präsidenten stellten eine Prüfung der Frage in Aussicht. In ihrer Sitzung vom 11. September 2012 diskutierte die Rechtspflegekommission verschiedene Argumente für und gegen die inhaltliche Anreicherung der Ankündigung von Verhandlungsterminen der Kreisgerichte. Diese Diskussion bewegt sich im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Öffentlichkeit an der Rechtsprechung und den schutzwürdigen privaten Interessen der Beschuldigten, für welche bis zur rechtskräftigen Verurteilung die Unschuldsvermutung gilt. Die Rechtspflegekommission nahm das Thema in ihre Prüfungstätigkeit auf.

Auf einen weiteren Aspekt der Information der Öffentlichkeit stiess die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission im Rahmen der Visitation des Kreisgerichtes Werdenberg-Sarganserland: den allgemeinen Auftritt der Gerichte im Internet. Bei den Kreisgerichten fällt auf, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung uneinheitlich aufgeführt sind, in Werdenberg-Sarganserland, Toggenburg und Wil gar nicht, in allen anderen nur namentlich, in St.Gallen als solche bezeichnet, in den übrigen hingegen nicht. Da sie im gedruckten Staats-

¹⁴ Medienmitteilung vom 14. August 2012 siehe http://www.sg.ch/content/applikationen/news/1/2012/08/verurteilung_nachtragischemzwischenfall.html.

kalender ohnehin namentlich und mit Wohnort aufgeführt sind, sollten sie in gleicher Weise auch im Online-Porträt ersichtlich sein, und zwar als solche bezeichnet und ohne Zuordnung zur internen Organisation des Kreisgerichtes.

6.3.2 Auswertung

Vorbemerkungen:

- Nach Art. 54 Abs. 4 ZPO sind familienrechtliche Verfahren von Gesetzes wegen nicht öffentlich.
- Die Anklagekammer behandelt ihre Fälle im schriftlichen Verfahren (vgl. Art. 397 Abs. 1 StPO). Die Beantwortung der Fragen zur Veröffentlichung der Verhandlungstermine erübrigte sich somit für die Anklagekammer.
- Das Versicherungsgericht behandelt seine Fälle in der Regel im schriftlichen Verfahren. Das Zirkulationsverfahren ist vorgesehen, wenn Einstimmigkeit besteht. Fehlt diese, kommt es zu einer mündlichen Verhandlung. Im Jahr 2012 haben bei insgesamt 512 Kollegialfällen lediglich 4 mündliche Verhandlungen stattgefunden. Zudem geht es oft um persönlichkeitsrelevante Fragen, die gegebenenfalls Anspruch auf Ausschluss der Öffentlichkeit geben könnten (Art. 55 Abs. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965, sGS 951.1). Das Versicherungsgericht publiziert alle Kollegialentscheide anonymisiert im Internet, um dem Prinzip der Öffentlichkeit und Transparenz der Rechtsprechung nachzukommen.

6.3.2.a Aktuelle Praxis der Veröffentlichung von Verhandlungsterminen

Zeitpunkt (Distanz zur Verhandlung)

Kantonsgericht und Handelsgericht veröffentlichen jeweils gegen Ende Monat die Termine für den Folgemonat, im Internet bereits gegen Mitte Monat. Das Verwaltungsgericht veröffentlicht die Termine rund 10 Tage vor Verhandlung, die Verwaltungsrekurskommission, sobald der Termin bekannt ist, je nach Verfahren einige Tage oder Wochen vor der Verhandlung. Die Kreisgerichte St.Gallen und Toggenburg veröffentlichen, sobald ein Termin im Verfahren feststeht. Somit werden früh zitierte Fälle länger im Voraus publiziert als die üblichen drei bis vier Wochen. In St.Gallen werden die Termine zudem alle 14 Tage aktualisiert.

Frist (Dauer der Ausschreibung):

Bei Kantonsgericht und Handelsgericht dauert die Veröffentlichung grundsätzlich einen Monat, da die Liste des Folgemonats jene des aktuellen ersetzt. Das Verwaltungsgericht belässt die Termine bis zur nächsten Sitzung, die Verwaltungsrekurskommission und die Kreisgerichte bis zum Verhandlungstag. An den Kreisgerichten St.Gallen und Toggenburg ergeben sich Publikationsdauern von wenigstens zwei Wochen und höchstens mehreren Monaten.

Form (Medium):

Kantonsgericht und Handelsgericht veröffentlichen im Aushang am Gericht und im Internet. Zudem erhalten die akkreditierten Medienschaffenden die Liste mit einem E-Mail-Versand, den das Kantonsgericht auch für das Handelsgericht und die Kreisgerichte erledigt. Verwaltungsgericht und Verwaltungsrekurskommission veröffentlichen die Termine im Internet. Das Kreisgericht St.Gallen veröffentlicht im Aushang vor den Gerichtssälen im Amtshaus an der Neugasse und im Internet. Im Übrigen veröffentlichen die Kreisgerichte auf der eigenen Seite des Internetauftritts der Gerichte. Diese ist unter dem je Gericht gleichen Pfad «Home > Gerichte > Kreisgerichte > St.Gallen > Verhandlungstermine» zu finden.¹⁵

¹⁵ http://www.gerichte.sg.ch/home/gericht/Kreisgerichte_SG/kreisgericht_st_gallen/verhandlungstermine.html.

Inhalt (Information zu Fall und Verhandlung):

Kantonsgericht, Handelsgericht und Kreisgerichte veröffentlichen:

- im Aushang am Gericht und im Medienversand Datum, Zeit, Ort, Spruchkörper einschliesslich Besetzung (Personenkürzel), Parteien/Beschuldigte einschliesslich Vertretung/Verteidigung, Betreff einschliesslich einer Zusammenfassung des Sachverhalts;
- im Internet nur Datum, Zeit, Zuständigkeit, Ort und Betreff einschliesslich einer Zusammenfassung des Sachverhalts.

Das Verwaltungsgericht veröffentlicht Jahrgang und laufende Nummer des Falls, den Tatbestand sowie die Parteien, wobei natürliche und juristische Personen nur mit Initialen, die Departemente der kantonalen Verwaltung vollständig bezeichnet werden. Die Verwaltungsrekurskommission veröffentlicht Datum, Zeit, Zuständigkeit, Ort sowie die Initialen der Partei und das Rechtsgebiet.

Über die Metadaten-Definition hinausgehende interne Vorschriften zu Form und Inhalt der Veröffentlichung kennen die Gerichte grundsätzlich nicht. Nur für das Kreisgericht St.Gallen haben die in der Strafkammer tätigen Richterinnen und Richter eine kurze interne Richtlinie geschaffen.

Grundsätzlich bestehen keine Zulassungsbeschränkungen und/oder Anmeldepflichten, weder für die Öffentlichkeit noch für Medienschaffende. Nur bei Fällen, für die ein grosser Publikumsandrang erwartet wird, besteht bei einzelnen Gerichten eine Anmeldepflicht oder -empfehlung, insbesondere für Gruppen.

Nach Art. 62 GerG kann die Gerichtspräsidentin oder der Gerichtspräsident der Presse besondere Plätze zuweisen sowie Gerichtsberichterstatterinnen oder -berichterstatter Akteneinsicht gewähren. Sie oder er kann die Berichterstatternden zu nicht öffentlichen Verhandlungen zulassen, wenn öffentliche und schutzwürdige private Interessen nicht beeinträchtigt werden.

Für das Kantonsgericht und die Kreisgerichte ist die Gerichtsberichterstattung in den Art. 30 und 31 GO geregelt. Journalistinnen und Journalisten, die regelmässig für Medien tätig sind, können als Gerichtsberichterstatterinnen bzw. Gerichtsberichterstatter zugelassen werden. Der Generalsekretär des Kantonsgerichtes bewilligt die Zulassung für vier Jahre, die Richterin oder der Richter, die oder der in der Hauptsache zuständig ist, im Einzelfall. Die Verwaltungskommission entzieht die Zulassung, wenn die Gerichtsberichterstatterin oder der Gerichtsberichterstatter ihre bzw. seine Pflichten grob oder wiederholt verletzt.

Die Gerichtsberichterstatterin oder der Gerichtsberichterstatter kann Entscheide, in Strafsachen zusätzlich Anklageschriften sowie in Zivilsachen mit Zustimmung der Parteien Akten beim Gericht einsehen. Vorbehalten bleibt der Ausschluss der Öffentlichkeit. Die Richterin oder der Richter kann der Gerichtsberichterstatterin oder dem Gerichtsberichterstatter vor oder nach der Parteiverhandlung Bildaufnahmen im Gerichtssaal erlauben. Die Gerichtsberichterstatterin oder der Gerichtsberichterstatter ist verpflichtet:

- a) die Persönlichkeitsrechte der Beteiligten zu wahren;
- b) die Aktenkenntnis nicht vor Beginn der Parteiverhandlung zu verwerten;
- c) nicht aktenwidrig zu berichten.

Im Übrigen ist sie oder er in der Berichterstattung frei.

Das Verwaltungsgericht kennt keine Akkreditierungspflicht. Die Verwaltungsrekurskommission würde sich an die Akkreditierungsliste des Kantonsgerichtes halten.

Keines der Gerichte ist bezüglich seiner Praxis der Veröffentlichung von Verhandlungsterminen mit Kritik konfrontiert. Keines der Gerichte erkennt Änderungsbedarf bei der Veröffentlichung von Verhandlungsterminen. Der Vorfall am Kreisgericht Wil (Ziff. 6.3.1. dieses Berichts) hat die Gerichtsleitung des Kantonsgerichtes veranlasst zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie Richtlinien erlassen werden sollen.

6.4 Würdigung und Bewertung der Rechtspflegekommission

Der Rücklauf der schriftlichen Umfrage darf als gut und das Umfrageergebnis damit als repräsentativ bezeichnet werden. Im Bereich der Anstellungsbedingungen und Beschäftigungsmodelle zeigt die Auswertung eine recht grosse Zufriedenheit. Es gibt aber – mehr bei den Kreisgerichten, weniger bei den kantonalen Gerichten – auch kritische Bemerkungen und Anregungen zu Wahlverfahren, Stellenplan, Entlohnung, Entwicklungsperspektiven, Weiterbildung und Funktionsbezeichnungen. Unbestritten ist offenbar das Anliegen der vom Kantonsrat bereits gutgeheissenen Motion 42.12.07 «Wahlverfahren der Kreisrichterinnen und Kreisrichter».

Nach Ansicht der Rechtspflegekommission ist durch die Gerichte sicherzustellen, dass auf allen Ebenen der Weiterbildung die notwendige Zeit eingeräumt wird und die Mitarbeitenden von den Angeboten auch Gebrauch machen. Zudem sind für die erstinstanzlichen Richter Funktionsbezeichnungen zu finden, die von der Justiz akzeptiert und vom Bürger verstanden werden.

Im Übrigen sieht die Rechtspflegekommission im jetzigen Zeitpunkt aus folgenden Gründen keinen zusätzlichen Handlungsbedarf:

- Seit Vollzugsbeginn der Justizreform (1. Juni 2009) liegen noch keine genügenden Erfahrungen und Erkenntnisse vor. Diesbezüglich ist die Umfrage nur bedingt aussagekräftig.
- An der Volkswahl der Kreisgerichte hielt der Kantonsrat nach ausführlichen Diskussionen mit klarer Mehrheit fest.
- Dass nicht alle Richterstellen Vollzeitstellen sind, hängt weniger mit dem Wahlkörper zusammen als mit dem gesellschaftlichen Trend zur Teilzeitarbeit.
- Die Einstufungsübersicht des Kantonsgerichtes zeigt eine grosse Bandbreite von Lohnklassen, wie sie auch für Juristen in der Staatsverwaltung gilt. Fehleinstufungen im Einzelfall müssen im ordentlichen Verfahren korrigiert bzw. auf dem Rechtsweg angefochten werden.
- Für Richter besteht durchaus eine Entwicklungsmöglichkeit, da sie bereits in jüngeren Jahren in diese Laufbahn gewählt werden können.

Im Bereich der kantonalen Gerichte ist an die vom Kantonsrat gutgeheissene Motion 42.10.01 «Neugestaltung der Verwaltungsjustiz» zu erinnern. Im gleichen Gesetzgebungsvorhaben können einzelne Anliegen des Versicherungsgerichtes (Wahlverfahren der Fachrichterinnen und Fachrichter im Schiedsgericht, Unterscheidung zwischen haupt- und nebenamtlichen Richterinnen und Richtern) geprüft werden. Zudem ist für alle Gerichte abzuklären, ob die Bezeichnungen der Richterinnen und Richter anzupassen sind. Diese sollten möglichst vereinheitlicht und den tatsächlichen Funktionen angepasst werden.

Zum Thema der Veröffentlichung der Verhandlungstermine zeigt die Auswertung, dass die Gerichte in geeigneter Form und genügend über die bevorstehenden Gerichtsverhandlungen informieren. Dass Darstellung und Formulierung nicht bei allen Gerichten genau gleich sind, ändert daran nichts. Da die Gerichte eine weitere Vereinheitlichung nicht als notwendig erachten, sieht die Rechtspflegekommission diesbezüglich keinen Handlungsbedarf.

Bei einem weiteren Aspekt der Information der Öffentlichkeit, der nicht Gegenstand der Umfrage war, erkennt die Rechtspflegekommission jedoch Vereinheitlichungsbedarf: Da die nebenamtlichen Richterinnen und Richter ohne feste Anstellung im gedruckten Staatskalender ohnehin namentlich und mit Wohnort aufgeführt sind, sollten sie in gleicher Weise auch im Porträt der Kreisgerichte im Internet ersichtlich sein, und zwar als solche bezeichnet und ohne Zuordnung zur internen Organisation der Kreisgerichte.

7 Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht 2013 der Rechtspflegekommission einzutreten.

Für die Rechtspflegekommission

Walter Locher
Präsident