



Bericht 2006
der Rechtspflegekommission

Bericht 2006 der Rechtspflegekommission

Rechtspflegekommission

Mitglieder¹:

Peter Jans, lic.iur.HSG, Rechtsanwalt, St.Gallen, *Präsident*

Maurus Candrian, Dipl.Ing.ETH, St. Gallen

Rolf Deubelbeiss, Oberstufenlehrer, Rorschach

Theres Engeler-Bisig, Lehrerin / Katechetin / Hausfrau, St.Gallen

Walter Gartmann, Unternehmer, Oberschan

Karl Güntzel, lic.iur., Rechtsanwalt, St.Gallen

Marie-Theres Huser, lic.iur., Rechtsanwältin, Wagen

Monika Keller-Müller, Hausfrau, Grabs

Raphael Kühne, lic.oec.HSG, Rechtsanwalt, Flawil

Franz Müller, Gemeindepräsident, Waldkirch

Hans Oppliger, Dipl.Ing. Agr. ETH, Projektberater, Frümser

Lukas Reimann, Student, Wil

Valentin Rehli, Dr.med., Walenstadt

Stefan Schmid, Projektleiter, Gossau

Franz Wachter, Landwirt, Bad Ragaz

Sekretariat:

Corinne Suter Hellstern, lic.rer.publ.HSG, juristische Mitarbeiterin des Rechtsdienstes der Staatskanzlei

¹ Stand: 28. April 2006.

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
1	Einleitung	4
2	Zuständigkeit	5
3	Tätigkeit 2005 / 2006	6
3.1	Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg	7
3.2	Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte des kantonalen Untersuchungsamtes und Staatsanwaltschaft	9
3.3	Verwaltungsrekurskommission	13
4	Anträge	17

1 Einleitung

Im Frühjahr 2005 fanden die Erneuerungswahlen der kantonalen Gerichte statt. Bereits zum zweiten Mal bereitete die Rechtspflegekommission (RPK) die Richterwahlen vor, wie dies der Kantonsrat beschlossen hatte. Wie vor sechs Jahren führte die RPK Hearings mit den Bewerberinnen und Bewerbern für die Richterämter durch, indem sie alle neu Kandidierenden zu einem Vorstellungsgespräch einlud. Zudem forderte sie die üblichen Bewerbungsunterlagen an. Aufgrund der Gespräche und der Unterlagen beurteilte die RPK die Kandidierenden, wobei sie das Bewertungsschema im Vergleich zu den Wahlen von 1999 weiter verfeinerte. An Stelle der damals zwei Kategorien, "geeignet" und "nicht geeignet", traten vier: "sehr geeignet", "geeignet", "teilweise geeignet" und "nicht geeignet". Diese Differenzierung sollte es dem Kantonsrat ermöglichen, sich vor der Wahl ein noch besseres Bild zu machen von Qualität und Eignung der Kandidierenden. Ziel des ganzen Verfahrens ist eine hohe Qualität der Justiz, die stark von den fachlichen und menschlichen Fähigkeiten der Richterinnen und Richter abhängt.

Schon 1999 wurden die Vorbereitungen der Richterwahlen durch die RPK allgemein begrüsst. Dies gilt auch für das nun verfeinerte Vorgehen; es fand die Unterstützung einer Mehrheit des Kantonsrates und der Gerichte. Einzelne Stimmen bemängelten allerdings, die RPK verfüge nicht über die nötigen Voraussetzungen für die Vorbereitung der Richterwahlen. Hiezu ist anzumerken, dass wie 1999 in erster Linie die RPK-Subkommission Richterwahlen damit befasst war, in der alle Fraktionen des Kantonsrates mit je einem Mitglied vertreten sind. Diese Subkommission prüfte die Kandidierenden im Hinblick auf die Anforderungsprofile der einzelnen Gerichte. Jede Bewerbung wurde eingehend diskutiert und die Beurteilung einstimmig beschlossen. Parteipolitische Aspekte spielten keine Rolle. Alle Mitglieder der Subkommission verfügen über viel Lebenserfahrung und Menschenkenntnis, die meisten sind zudem juristisch gebildet und besitzen ein Anwaltspatent. Selbstverständlich beurteilte die RPK nicht die aktuelle berufliche Qualifikation der Bewerbenden, dazu wäre sie weder befugt noch in der Lage. Einzige Leitlinie war, wie oben erwähnt, das Anforderungsprofil des jeweiligen Gerichtes.

Personalentscheide sind grundsätzlich schwierig zu treffen. Die RPK führte die Vorbereitung der Richterwahlen aber nach bestem Wissen und Gewissen durch, bestrebt, allen Kandidierenden ein faires Verfahren zu bieten. Ziel war stets, die Qualität der Justiz sicherzustellen. Die RPK wird die Auswirkungen der Vorbereitung der Richterwahlen aufmerksam verfolgen und auswerten, um allfällige Verbesserungen für künftige Wahlen vorzunehmen.

Ein Schwerpunktthema der RPK in diesem Prüfungsjahr widmete sich den Untersuchungsrichtern für Wirtschaftsdelikte des kantonalen Untersuchungsamtes. Nachdem sich die Lage vor einigen Jahren noch prekär präsentiert hatte, insbesondere betreffend Verfahrensdauer und Verjährung, scheint sie sich in der Zwischenzeit wesentlich verbessert zu haben. Verfahrensdauer und Verjährung stellen kein Problem mehr dar. Auch die Zusammenarbeit der kantonalen Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte mit der Strafkammer des Kantonsgerichtes und der Kantonspolizei ist gut. Die RPK ist mit der derzeitigen Situation zufrieden.

2 Zuständigkeit

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat² die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e des Kantonsratsreglementes, sGS 131.11; abgekürzt KRR). 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. Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur werden untersucht und bewertet, um allenfalls Empfehlungen für Verbesserungen für die Zukunft zu machen.

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

Weitere Aufgaben der Rechtspflegekommission sind die Vorberatung:

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

² Dem Kantonsrat obliegt als oberster Behörde des Kantons St.Gallen die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte (Art. 65 Bst. k der Verfassung des Kantons St.Gallen, sGS 111.1; Art. 45 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1).

3 Tätigkeit 2005 / 2006

Ordentliche Prüfungstätigkeit. Die Rechtspflegekommission führte ihre ordentlichen Prüfungen durch drei Subkommissionen durch. Je eine Subkommission visitierte das Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg bzw. die Verwaltungsrekurskommission. Bei der Verwaltungsrekurskommission wurde der Fürsorgerischen Freiheitsentziehung besonderes Augenmerk geschenkt. Die dritte Subkommission prüfte die Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte des kantonalen Untersuchungsamtes und die Staatsanwaltschaft.

Die Prüfungsthemen lagen aufgrund von Hinweisen nahe oder boten sich deshalb an, weil sie lange nicht mehr Gegenstand der Prüfungstätigkeit der Rechtspflegekommission waren.

Übrige Tätigkeit. Auch in diesem Berichtsjahr fand eine Aussprache der Subkommission Richterwahlen der Rechtspflegekommission mit den kantonalen Gerichtspräsidenten statt. Das Kantonsgericht wies u.a. auf die unzulänglichen Sicherheitsvorkehrungen bei den Kreisgerichten und auf das diesbezügliche Wiedererwägungsgesuch an die Regierung hin. Dieser Hinweis deckte sich mit Feststellungen der Rechtspflegekommission anlässlich früher durchgeführter Visitationen bei verschiedenen Kreisgerichten. Die Rechtspflegekommission richtete deshalb ein Schreiben zur Unterstützung des Wiedererwägungsgesuchs des Kantonsgerichtes an die Regierung. In einem Schreiben an die Kantonsgerichtspräsidentin teilte das Justiz- und Polizeidepartement die Absicht mit, dringliche Sicherheitsmassnahmen bei einzelnen Kreisgerichten kurzfristig und die erforderlichen Massnahmen bei den übrigen Kreisgerichten mittelfristig zu realisieren. Die Rechtspflegekommission wird dieses Thema weiterverfolgen.

An ihrer Hauptsitzung im März 2006 liess sich die Rechtspflegekommission einen interessanten Einblick in den Alltag eines Untersuchungsrichters geben.

Auf Anregung von Kantons- und Verwaltungsgericht griff die Rechtspflegekommission das Thema "Selbständigkeit der Justizverwaltung" auf. Vorerst wurde ein Fragebogen an die obersten kantonalen Gerichte und an die Regierung verschickt. Die Stellungnahmen werden nun ausgewertet und danach das weitere Vorgehen beschlossen.

Die Rechtspflegekommission behandelte eine Petition und einige Eingaben in eigener Zuständigkeit.

Der Präsident der Rechtspflegekommission prüfte in Anwendung von Art. 14bis Abs. 2 zweitem Satz KRR die Rechtmässigkeit der Ersatzwahlen.

Amtsberichte. Zusätzlich setzte sich die Rechtspflegekommission mit den Amtsberichten der kantonalen Gerichte über das Jahr 2005 (Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer, Anwaltskammer, Kassationsgericht, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission) und mit dem Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2005, soweit dieser die Rechtspflege betrifft (Staatsanwaltschaft, Konkursamt, Bewährungshilfe, Strafanstalt Saxerriet, Anstalt Bitzi und Jugendheim Platanenhof), auseinander.

3.1 Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg

Ausgangslage. Das Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg wurde letztmals im Jahr 1990 von der Rechtspflegekommission visitiert (damals Bezirksgericht).

Personelles. Die Stellenbesetzung beim juristischen Personal – ein Gerichtspräsident, ein Gerichtsschreiber, meistens zwei Auditorinnen und Auditoren – ist seit dem Jahr 1990 unverändert geblieben, das Sekretariatspersonal ist von 140 auf 120 Stellenprozent reduziert worden. Für die Auditorenstelle finden sich meist ausreichend Bewerberinnen oder Bewerber. Seit August 1999 wird eine Lehrstelle im kaufmännischen Bereich angeboten.

Die Zahl sowohl der Kreis- als auch der Arbeitsrichterinnen und Arbeitsrichter ist seit 1990 reduziert worden, was vor allem mit der einzelrichterlichen Kompetenzerweiterung durch die Erhöhung der Streitwertgrenzen zusammenhängt. Die Zahl der Kollegialgerichtsentscheide ist dadurch markant gesunken. Die heute zwölf Kreisrichterinnen und Kreisrichter kommen im Kollegialgericht durchschnittlich noch zu fünf Einsätzen jährlich (Sitzungshalbtage), was darauf hindeutet, dass sie keine reichen Erfahrungen in ihrer Richtertätigkeit sammeln können. Von den zwölf Kreisrichterinnen und Kreisrichtern sind sieben Männer und fünf Frauen; sieben sind auch als Familienrichterin bzw. Familienrichter tätig. Diese haben kein festes Anstellungspensum, sondern arbeiten fallbezogen. Ein Familienrichter-Pensum wird auf etwa 5 bis 15 Prozent eines ordentlichen Pensums geschätzt. Lediglich eine Frau ist als Familienrichterin tätig.

Auch die Zahl der heute acht Arbeitsrichter (alles Männer) ist im Vergleich zu 1990 tiefer. Ein Arbeitsrichter kommt durchschnittlich zweimal jährlich zum Einsatz.

Infrastruktur. Die Büroräumlichkeiten befinden sich in einem historischen Gebäude im Städtchen Lichtensteig. Hier finden die Einzelrichter- und teilweise auch die Kollegialgerichtsverhandlungen statt. Grössere Verhandlungen werden auch im Gerichtssaal im Rathaus in Lichtensteig durchgeführt, während der Gerichtssaal im Gemeindehaus in Nesslau nur noch selten benützt wird.

Sicherheitstechnisch sind ausser Brandmeldeanlagen keine Vorkehrungen getroffen worden. Da im unter Denkmalschutz stehenden Gebäude sich auch noch eine Wohnung und ein Laden befinden, wären solche Massnahmen nach Ansicht der Gerichtsleitung auch schwierig zu realisieren. Im der Ortsbürgergemeinde Lichtensteig gehörenden Haus sind letztmals im Jahr 1982 bauliche Veränderungen gemacht worden. Das Haus ist nicht vollständig behindertengerecht eingerichtet; immerhin ist die vertikale Erschliessung mit einem Lift gewährleistet.

Im Hinblick auf allfällige Veränderungen im Rahmen der in Aussicht stehenden Justizreform verfügt das Gebäude über genügend Raumreserven, stehen doch derzeit die Büroräumlichkeiten des ehemaligen Bezirksamtes weitgehend leer.

Gerichtsorganisation. Das Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg ist das kleinste Kreisgericht im Kanton, was hinsichtlich Belastungsausgleich beim juristischen Personal und bezüglich der Stellvertretung des Gerichtspräsidenten hin und wieder als problematisch angesehen wird, zumal mit der letzten Revision des Gerichtsgesetzes per 1. Juli 2003 die Kompetenzen des Gerichtsschreibers für Einzelrichtertätigkeiten eingeschränkt wurden. Derzeit besteht keine umfassende Regelung einer ordentlichen Stellvertretung des Gerichtspräsidenten als Einzelrichter. Immerhin kann die Stellvertretung in Notfällen über Art. 64 Abs. 3 des Gerichtsgesetzes³ geregelt werden. Mit der bevorstehenden Justizreform sind gemäss Vernehmlassungsunterlagen des Justiz- und Polizeidepartementes zwei Gerichtspräsidentinnen oder Gerichtspräsidenten für

³ SGS 941.1.

das neu zu schaffende Kreisgericht Toggenburg vorgesehen, womit diese Problematik dereinst gelöst erscheint.

Die derzeitige Grösse des Kreisgerichts Obertoggenburg-Neutoggenburg bringt es mit sich, dass das jeweilige „Know-How“ bei einer Person – Gerichtspräsident und Gerichtsschreiber – liegt, was bei Rücktritt, Kündigung oder längerem Ausfall unter Umständen zu Problemen in einer Übergangsphase führen könnte. Auch in diesem Punkt wird die massvolle Vergrösserung des Gerichts im Rahmen der Justizreform zu einer Milderung der Problematik führen.

Pendenzen und Geschäftslast. Aus den Jahren 2002 und 2003 ist lediglich noch je ein Verfahren pendent, welche aus nachvollziehbaren Gründen noch nicht abgeschlossen werden konnten. Die Fallkontrolle erfolgt zentral durch den Gerichtspräsidenten, welcher mittels Kontrollblatt den jeweiligen Bearbeitungsstand der Verfahren überwacht.

Finanzielles. Das Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg weist als kleinstes Kreisgericht zusammen mit dem grössten Kreisgericht – St.Gallen – mit rund 40 Prozent den tiefsten Kostendeckungsgrad der st. gallischen Kreisgerichte auf. Das ist bezogen auf das Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg dadurch erklärbar, dass einerseits eine bestimmte Mindestgrösse für das reibungslose Funktionieren des Gerichts notwendig ist und andererseits im Toggenburg der Spielraum bei den Gerichtsgebühren etwas eingeschränkt ist.

Hinsichtlich der Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung fällt beim Vergleich mit den anderen Kreisgerichten des Kantons im Zeitraum Anfang 2002 bis Herbst 2005 auf, dass beim Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg – bezogen auf die Einwohnerzahl – von einer zurückhaltenden Praxis gesprochen werden kann. Gut schneidet das Kreisgericht Obertoggenburg-Neutoggenburg im selben Zeitraum beim relativen Vergleich der Rückerstattung gewährter unentgeltlicher Prozessführungen ab, beträgt doch der Rücklauf über 50 Prozent, während die anderen Kreisgerichte eine Rücklaufquote von 2 bis 22 Prozent aufweisen.

Verschiedenes. Die im Bericht 2005 der Rechtspflegekommission erwähnte kommentarlose Rücksendung des Fragebogens zum Thema "Frauen im Kader der Justiz" bezeichnete der Gerichtspräsident als "ungeschicktes Vorgehen" und sollte keinesfalls als Ausdruck einer mangelnden Wertschätzung verstanden werden.

Fazit. Die Rechtspflegekommission gewann bei ihrem Besuch sowohl bezüglich des menschlichen Umgangs als auch der geleisteten Arbeit einen positiven Eindruck. Die Pensen der Familienrichterin und Familienrichter sind mit 5 bis 15 Prozent zu klein, um genügend Erfahrung sammeln zu können. Problematisch ist die Tatsache, dass lediglich eine Frau die Funktion als Familienrichterin ausübt. Bei Neuwahlen sollte darauf geachtet werden, dass für die Familienrichtertätigkeit ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis erreicht werden kann. Die Stellvertretung kann aufgrund der Grösse des Kreisgerichtes Obertoggenburg-Neutoggenburg derzeit nicht optimal gelöst werden. Diese Problematik muss mit der Umsetzung der Justizreform angegangen werden. Wird das heutige Gerichtsgebäude in Lichtensteig Sitz des neuen Kreisgerichts Toggenburg, sind allfällige Sicherheitsmassnahmen neben anderen baulichen Anpassungen nochmals gründlich zu prüfen. Der Rückerstattung gewährter unentgeltlicher Prozessführungen ist bei allen Kreisgerichten die notwendige Aufmerksamkeit zu schenken.

3.2 Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte des kantonalen Untersuchungsamtes und Staatsanwaltschaft

Prüfungsschwerpunkte. Die Rechtspflegekommission visitierte die Staatsanwaltschaft und die Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte letztmals in den Jahren 1999, 2000 und 2001 im Zusammenhang mit den Auswirkungen von REDOR. Aufgrund der damals gemachten Feststellungen und Massnahmen wurden in diesem Jahr folgende Prüfungsschwerpunkte gesetzt:

- Situation und "Trend" der Fallbelastung durch Berufungsfälle;
- Situation, Fallzahlen und Komplexität von Fällen mit internationalen Zusammenhängen;
- Eigene und ausländische Rechtshilfesuche, Verjährungsproblematik;
- Entlastung von Arbeiten im Untersuchungsbereich durch Mitarbeitende der Kantonspolizei;⁴
- Koordination mit der Strafkammer des Kantonsgerichtes (Verfahrensdauer) – Prüfung von Verjährungsfragen und entsprechende Prioritätensetzung durch Strafkammer;⁵
- Forderung nach untersuchungsrichterlich-polizeilich gemischten Teams und deutlicher personeller Verstärkung;⁶ Momentaner Stand;
- Informationen über die EDV-mässige Bewältigung komplexer und umfangreicher Immobilienbetrugsfälle;
- Organisation, Aufgaben und Tätigkeit der Konferenz der Staatsanwälte als strategisches Leitungsorgan.

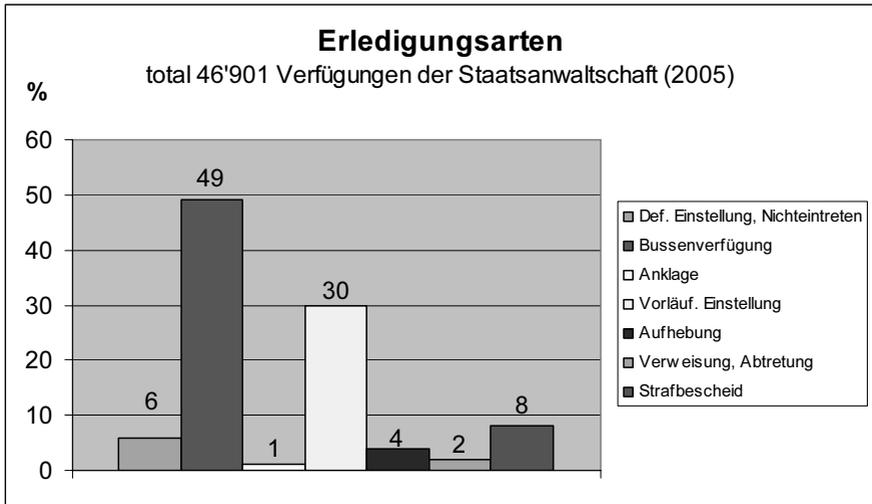
Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte des kantonalen Untersuchungsamtes

Berufungsfälle und Fallbelastung. Angesichts der Tatsache, dass etwa 60 Prozent der erstinstanzlichen Strafurteile bei Wirtschaftsdelikten durch die Angeschuldigten mit Berufung ans Kantonsgericht weitergezogen werden, ist die Belastung nicht zu unterschätzen. Die Staatsanwaltschaft selbst erhebt jedoch nur selten Berufung bzw. Anschlussberufung. Aufgrund von Dokumentationen ist klar ersichtlich, dass das Urteil der zweiten Instanz häufig milder ausfällt. Dieser Umstand ist sicher ein Grund für die hohe Anzahl an Berufungsfällen. Interessant wäre festzustellen, ob durch die Untersuchungsrichterin oder den Untersuchungsrichter bzw. den Staatsanwalt erklärte Anschlussberufungen einen Einfluss auf das Strafmass der zweiten Instanz haben. Die Anklagevertretung durch den Staatsanwalt ist dabei nicht die Regel. Vielmehr ist die Anklagevertretung durch die Untersuchungsrichterin oder den Untersuchungsrichter wegen des vorhandenen Know-how einerseits effizienter und wird künftig auch den Vorgaben einer schweizerischen Strafprozessordnung entsprechen.

⁴ vgl. Bericht 2000 der Rechtspflegekommission, S. 12 und Bericht 2001 der Rechtspflegekommission, S. 13.

⁵ vgl. Bericht 2000 der Rechtspflegekommission, S. 12.

⁶ vgl. Bericht 2000 der Rechtspflegekommission, S. 12.



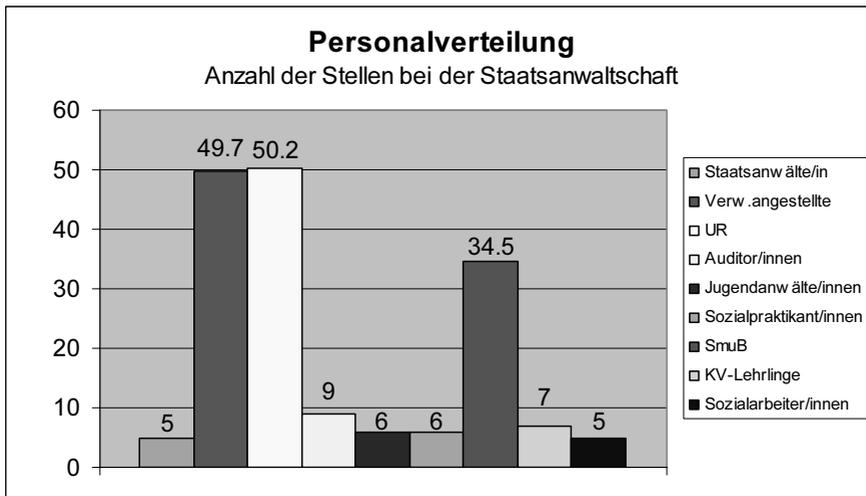
Internationale Zusammenhänge. Besonders im Raum St. Gallen-Süddeutschland sind grenzüberschreitende Tatbestände im Zusammenhang mit Anlagebetrügereien häufig. Etwa 65 Prozent aller Fälle haben Auslandsbezug, wobei häufig zum EU-Raum und nur selten zu andern Staaten oder zu den USA. In all diesen Fällen ist die hervorragende Unterstützung durch den Bund erwähnenswert.

Verfahrensdauer und Verjährung. Die durchschnittliche Dauer der Untersuchungsverfahren liegt bei ca. drei Jahren. Die ältesten Fälle stammen aus dem Jahr 2002.

Gemäss Aussagen kantonalen Untersuchungsrichter für Wirtschaftsdelikte und des Ersten Staatsanwaltes ist Verjährung kein Problem der Untersuchungstätigkeit mehr. Problematisch seien einerseits nach wie vor das allzu lange Zuwarten mit der Anzeige einer Straftat und andererseits die Praxisänderung des Bundesgerichts in Sachen Verjährung, wonach die Verjährungsfrist für jede Tat gesondert zu beurteilen ist und bei mehreren Taten nicht die verjährungsrechtliche Einheit angenommen werden kann. Mit der Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuches⁷ (StGB) tritt die Verjährung nach dem erstinstanzlichen Urteil nicht mehr ein.

Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei. Unter der Oberaufsicht des Ersten Staatsanwaltes werden heute komplexe Fälle von Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern sowie Mitgliedern der Kantonspolizei projektbezogen als Team bearbeitet. In solchen Fällen stehen der Gruppe Wirtschaftsdelikte des kantonalen Untersuchungsamtes sechs Ermittler der Kantonspolizei prioritär zur Verfügung. Dank eines zusätzlichen Untersuchungsrichters sowie einer Aufstockung des Stellenplans im Sekretariat ist die Forderung nach verstärkter Zusammenarbeit zwischen Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter sowie Kantonspolizei sowohl bezüglich Stellenprozenten als auch betreffend Funktionieren der gemischten Teams ausserordentlich zufrieden stellend erfüllt.

⁷ SR 311.0.



Staatsanwaltschaft

Koordination mit der Strafkammer des Kantonsgerichts. Die noch im Bericht 2000 der Rechtspflegekommission⁸ angeführten Mängel sind aus Sicht der Staatsanwaltschaft beseitigt. Im September 2005 hat eine Aussprache zwischen der Konferenz der Staatsanwälte und der Strafkammer des Kantonsgerichtes betreffend "Aushandeln des Strafmasses" stattgefunden. Die von der Konferenz der Staatsanwälte dagegen angeführten Bedenken sind auf fruchtbaren Boden gefallen.

Einsatz von "Zivilistinnen und Zivilisten". Zurzeit hat nur das kantonale Untersuchungsamt, Gruppe Wirtschaftsdelikte, die Möglichkeit, ausgewiesene Spezialistinnen und Spezialisten (Treuhand, Buchführung, EDV) als "Zivilistinnen" und "Zivilisten" anzustellen. Spezialistinnen und Spezialisten bei der Kantonspolizei müssen nach wie vor die Polizeischule absolvieren, weil die Möglichkeit gegeben sein muss, diese Personen auch im allgemeinen Polizeidienst einzusetzen. Diese Voraussetzung schränkt die Rekrutierung unnötig ein. Die physischen Anforderungen der Polizeischule sind einerseits hoch und die Bereitschaft ausgewiesener Spezialistinnen und Spezialisten, diese auf den allgemeinen Polizeidienst ausgerichtete Ausbildung auf sich zu nehmen, erfahrungsgemäss klein. Aus diesen Gründen wäre es für die Staatsanwaltschaft wünschenswert, bei der Kantonspolizei entsprechende Möglichkeiten zur Einstellung von "Zivilistinnen" und "Zivilisten" für diese Spezialaufgaben zu schaffen, wie dies beispielsweise im Kanton Zürich der Fall ist.

Strafkompetenz der Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter. Im Rahmen der anstehenden Strafprozessrevision ist nach Ansicht der Untersuchungsbehörden – im Sinne der Effizienz – wünschenswert, dass die Straf-Kompetenz der Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter bei Freiheitsstrafen von drei auf sechs Monate erhöht würde und Befragungen durch die Untersuchungsrichterinnen

⁸ S. 12.

und Untersuchungsrichter fakultativ sind, wenn bereits eine umfassende Befragung durch die Polizei stattgefunden hat.

Intelligenter Scanner. Angesichts der immer komplexer werdenden Fälle, insbesondere in Immobilien- und Anlagebetrugsfällen mit einer grossen Zahl von Geschädigten und / oder Angeschuldigten wird die Anschaffung einer Einlesemöglichkeit der umfangreichen Akten in Form eines intelligenten Scanners eine grosse Erleichterung bringen. Zudem kann in sichergestellten IT-Daten elektronisch gesucht werden. Die Bundeskriminalpolizei ist bereits damit ausgerüstet, die Staatsanwaltschaft Zürich hat in einem grossen Fall Akten extern scannen lassen. Für den "intelligenten Scanner" wurde bereits ein Kredit von Fr. 211'000.- gesprochen. Es hat sich aber bei der in den vergangenen zwei Jahren erfolgten Entwicklung des Projekts gezeigt, dass die Anforderungen an diese Geräte und somit auch die Kosten gestiegen sind. Zur Zeit müssen in Verfahren, in denen im Lauf der Ermittlungen beispielsweise 450 Bundesordner Akten eingeliefert werden und 250 weitere Bundesordner Verfahrensakten vorhanden sind, alle Dokumente einzeln und von Hand erfasst werden. Dabei gestaltet sich sowohl die Akteneinsicht für Beteiligte und deren Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter als auch die Suche nach Namen und Dokumenten naturgemäss schwierig. Mit dem neuen System wird es möglich sein, Akten auf DVD an Anwältinnen und Anwälte herauszugeben und die Stichwort- und Namenssuche auch bei ungenauen Eingaben, beispielsweise der Schreibweise ausländischer Namen, erfolgreich zu gestalten.

Konferenz der Staatsanwälte und Erster Staatsanwalt. Die Konferenz der Staatsanwälte hat sich seit dem letzten Besuch der Rechtspflegekommission insbesondere der Vereinheitlichung der Rechtsprechung und der Weiterbildung der Staatsanwältin und der Staatsanwälte sowie der Gruppenleiter bezüglich Führungskompetenzen gewidmet. Zu diesem Zweck hat sie Richtlinien in einem Handbuch zusammengefasst, die jährlich revidiert und mit den Weisungen der Anklagekammer ergänzt werden. Im personellen Bereich hat die Konferenz der Staatsanwälte ein Organisationsreglement als Basis geschaffen. Es finden jährlich eine Kadertagung der Staatsanwältin und der Staatsanwälte sowie der Gruppenleiter zur Stärkung der Führungskompetenzen sowie Standortgespräche mit allen Mitarbeitenden als Feedback und Zielvereinbarung statt.

Der Erste Staatsanwalt weist ausdrücklich darauf hin, dass ihm im Rahmen der Konferenz der Staatsanwälte keine umfassenden Kompetenzen zustünden. Im Sinne einer klaren Führungsstruktur würde er eine Stärkung der Kompetenzen und Verantwortungen des Ersten Staatsanwaltes – wie im Vernehmlassungsentwurf zur Revision des st.gallischen Strafprozessgesetzes⁹ vorgesehen – begrüessen.

Im Zusammenhang mit der kommenden Änderung des Allgemeinen Teils des StGB befürchten die Staatsanwältin und die Staatsanwälte im Zusammenhang mit der Abänderbarkeit der neuen Sanktion (Tagessätze, gemeinnützige Arbeit bei Nichtleistung in Freiheitsstrafe, usw.) einen deutlich höheren Aufwand wegen Abänderungsverfügungen für die Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichter sowie die Sachbearbeitenden mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen (SmuB). Sie haben darum in ihrem Budgetantrag drei zusätzliche SmuB-Stellen aufgenommen.

⁹ sGS 962.1.

Fazit

Die in den Berichten 1999, 2000 und 2001 der Rechtspflegekommission formulierten Massnahmen wurden alle umgesetzt. Sowohl die kantonalen Untersuchungsrichter der Gruppe Wirtschaftsdelikte als auch der Erste Staatsanwalt zeigen sich in räumlicher und personeller Hinsicht zufrieden und äussern sich sowohl über die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei als auch mit der Strafkammer des Kantonsgerichts durchwegs positiv. Die Rechtspflegekommission nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Konferenz der Staatsanwälte ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und ihrer im Rahmen von REDOR neuen Aufgabe der Personalführung konsequent angenommen und der Umsetzung der geforderten Massnahmen die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt hat. Es erübrigt sich somit die Formulierung von neuen Forderungen in diesen Bereichen.

3.3 Verwaltungsrekurskommission

Ausgangslage. Die Verwaltungsrekurskommission (VRK) wurde letztmals im Jahr 1997 visitiert. Ein besonderes Augenmerk galt dieses Mal der fürsorglichen Freiheitsentziehung (FFE).

Personelles. Die VRK setzt sich derzeit wie folgt zusammen: drei hauptamtliche Abteilungspräsidenten, sechs nebenamtliche Richterinnen und Richter – die den verschiedenen Abteilungen und Kammern fest zugewiesen sind –, 39 Fachrichterinnen und Fachrichter, vier Gerichtsschreiberstellen mit einem Pensum von 360 Prozent und zwei administrative Mitarbeiterinnen mit einem Pensum von 140 Prozent.

In den letzten Jahren konnte der Personalbestand reduziert werden: bei den Gerichtsschreiberstellen von 600 auf 360 Stellenprozent und im administrativen Bereich von 250 auf 140 Stellenprozent. Dies ist u.a. Folge der verbesserten EDV-Lösung. Drei der vier Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sind bereits zwischen fünf und zehn Jahren bei der VRK tätig. Es bestehen seitens der VRK keine personellen Wünsche.

Organisation. Die VRK ist in sechs Abteilungen gegliedert, wobei die Abteilung I in zwei Kammern und die Abteilung II in drei Kammern aufgeteilt ist. Jeder der drei hauptamtlichen Präsidenten ist somit für mehrere Abteilungen und Kammern zuständig. Als Besonderheit ist zu erwähnen, dass in Abteilung VI (Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht), welche im Jahr 2004 gebildet wurde, alle drei Abteilungspräsidenten als Einzelrichter eingesetzt werden und sich vertreten. Die gesetzlichen Grundlagen für die Organisation finden sich in der Verordnung über die Organisation der Verwaltungsrekurskommission¹⁰ und im Reglement über den Geschäftsgang der Verwaltungsrekurskommission¹¹.

Infrastruktur. Die VRK ist an der Unterstrasse 28 in St.Gallen in einem älteren, renovierten Bürogebäude einquartiert und verfügt über repräsentative Büros und Sitzungszimmer mit zweckmässiger Möblierung.

Nach Ausführungen des Gesamtgerichtsschreibers befand sich die VRK bei der letzten Visitation der Rechtspflegekommission im Jahr 1997 EDV-mässig noch in der Steinzeit, machte dann aber mit der Einführung von PC's im Jahr 1998 und neuer

¹⁰ sGS 941.113.

¹¹ sGS 941.223.

Software im Jahr 1999 (NIBOR und Juris) rasch den Schritt in die Neuzeit. Bevorstehend ist der Wechsel von Office 1997 auf Office 2003.

Pendenzen. In den Jahren 2000 bis 2005 gingen zwischen 643 (2001) und 848 (2003) neue Fälle ein. Dabei ist keine Tendenz festzustellen, lagen doch die Neueingänge im Jahr 2005 bei 688 Fällen. Bei der Erledigung sind Einzelrichter- bzw. Präsidial-Entscheide etwa doppelt so häufig wie Entscheide in Dreierbesetzung.

Interessant ist, dass rund die Hälfte aller Fälle und knapp 80 Prozent der präsidialen Fälle ohne materielles Urteil erledigt werden konnten. Dies heisst aber nicht, dass diese Fälle keinen Arbeitsaufwand erfordern würden, da ein Teil der Rückzüge erst im Lauf der Behandlung erfolgt. Gut ein Viertel aller Fälle – 40 Prozent der präsidialen Entscheide oder die Hälfte aller Abschreibungsverfügungen – konnten "ohne grossen Aufwand" erledigt werden.

In der Berichtsperiode 2000 bis 2005 fällte die VRK insgesamt 2158 materielle Entscheide. Davon wurden 265 Entscheide angefochten und an eine höhere Instanz weiter gezogen. Dies entspricht 12 Prozent aller materiellen Entscheide.

Übersicht über die in den Jahren 2000 bis 2005 behandelten Rekurse, Beschwerden und Klagen

Jahr	Am 1. Januar übernommen	Neueingänge	Total	Erledigung durch		Am 31. Dezember noch anhängig	Weiterzüge
				Gericht	Präsident		
2000	282	674	956	267	459	230	48
2001	230	643	873	227	441	205	53
2002	205	736	941	242	461	238	40
2003	238	848	1086	281	529	276	54
2004	276	775	1051	263	623	165	36
2005	165	688	853	222	455	176	34
total	1396	4364	5760	1502	2968	1290	265

Pendenzen je Abteilung. Die Fallzahlen der einzelnen Abteilungen sind sehr unterschiedlich. An der Spitze liegt Abteilung I (Abgaben und öffentliche Dienstpflichten) mit einem Anteil von etwa 35 bis 45 Prozent aller Fälle, wobei die 1. Kammer (Staatssteuern und direkte Bundessteuer) die drei- bis vierfachen Fallzahlen gegenüber der 2. Kammer (übrige Abgaben und öffentliche Dienstpflichten) aufweist. An zweiter Stelle liegt Abteilung IV (Verkehr) mit etwa 25 bis 30 Prozent aller Fälle. Somit stellen – in der Reihenfolge der weiteren Fallzahlen – Abteilung II (Schätzungen und Landwirtschaft), Abteilung V (Fürsorgerische Freiheitsentziehung und vormundschaftliche Massnahmen) und Abteilung VI (Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) gesamthaft zwischen 25 und 40 Prozent aller Fälle.

Abteilung III (Arbeitnehmerschutz, Berufsbildung und Sozialhilfe) hatte seit dem Jahr 2000 insgesamt 34 Fälle oder etwa sechs Fälle je Jahr zu behandeln, worunter einen einzigen Fall betreffend Arbeitnehmerschutz. Damit sind die Fallzahlen dieser Abteilung viel kleiner als diejenigen der übrigen Abteilungen und Kammern. Dieser Rückgang ist auf geänderte Zuständigkeiten bei arbeits- und mietrechtlichen Auseinandersetzungen zurückzuführen.

Die Bearbeitungsdauer beträgt in Abteilung I, 1. Kammer (Staatssteuern und direkte Bundessteuer) durchschnittlich neun Monate, wobei diese Frist nicht nur von der Komplexität des Falls sondern auch von Fristverlängerungsgesuchen der Rekurrentinnen und Rekurrenten sowie ihrer Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter abhängt.

In Abteilung IV (Verkehr) geht es vor allem um Führerausweisentzüge oder deren Dauer. Je Jahr sind acht Sitzungstermine vorgesehen, an denen über die hängigen Rekurse entschieden wird. Stark abgenommen haben mündliche Verhandlungen, die aufgrund der EMRK-Rechtsprechung verlangt werden können. 2005 waren es noch fünf derartige Fälle.

Fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE). Abteilung V behandelt Klagen betreffend Fürsorgerische Freiheitsentziehung. „Vorinstanzen“ sind die Vormundschaftsbehörden der politischen Gemeinden und die Amtsärzte, welche die Einweisung in psychiatrische Kliniken im Kanton St.Gallen, insbesondere in die psychiatrische Kliniken Wil und St.Pirminsberg, verfügen können. Vorbehältlich der richterlichen Entscheidung ist es die Klinikleitung, welche über die Entlassung aus der FFE beschliesst. Die gesetzliche Regelung des FFE findet sich im Schweizerischen Zivilgesetzbuch¹².

Im Kanton St.Gallen gab es in den Jahren 2000 bis 2005 zwischen 500 und 570 Fürsorgerische Freiheitsentziehungen je Jahr, mit steigender Tendenz. Daraus ergaben sich im Jahresdurchschnitt etwa 100 Klagen bei der VRK, was in 80 bis 90 Prozent der Fälle die fachrichterliche Einvernahme und in etwa der Hälfte der Fälle eine mündliche Verhandlung zur Folge hat. Diese Abklärungen und Verhandlungen sind zeitintensiv, finden sie doch in der Regel im Interesse der Klientin oder des Klienten in Wil oder Pfäfers und unter Zeitdruck statt.

Die VRK arbeitet für diese Abklärungen, Verhandlungen und Entscheide mit dem minimalen Personaleinsatz, wobei die Qualitätssicherung als Massstab gilt.

Die jüngere EMRK-Rechtsprechung erfordert auch in diesem Bereich strengere Ausstandsregelungen. Dies führt dazu, dass die ärztlichen Fachrichterinnen und Fachrichter von der VRK als Expertin oder Experte beigezogen, aber nicht mehr als Richterin oder Richter eingesetzt werden.

¹² Art. 397a bis 397f, SR 210.

Fürsorgerrische Freiheitsentziehungen in den Jahren 2000 bis 2005

Jahr	FFE bei Eintritt in Kantonale psychiatrische Kliniken Wil und St. Pirminsberg	Rückbehaltungsverfügungen in Kantonale psychiatrische Klinik Wil	Klagen betreffend FFE bei der Verwaltungsrekurskommission	Fachrichterliche Einvernahmen total	davon fachrichterliche Einvernahmen bei Abschreibungsverfügungen	mündliche Verhandlungen betreffend FFE und vormundschaftliche Massnahmen
2000	497	39	73	55	30	30
2001	500	92	101	81	49	48
2002	501	97	122	91	55	62
2003	548	86	111	100	61	57
2004	566	93	104	83	47	55
2005	589	110	117	93	47	58
total	3201	517	628	503	289	310

Würdigung. Die Rechtspflegekommission begrüsst die Möglichkeit der Personalreduktion in den vergangenen Jahren, beurteilt die personelle Grösse und Zusammensetzung der VRK als angemessen und betrachtet die Organisation als zweckmässig. Zurzeit besteht aus Sicht der Rechtspflegekommission kein Handlungsbedarf, was auch für die FFE gilt.

4 Anträge

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir stellen Ihnen folgende Anträge:

Der Kantonsrat nimmt Kenntnis:

1. von den Amtsberichten der kantonalen Gerichte über das Jahr 2005;
2. vom Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2005 betreffend Staatsanwaltschaft, Bewährungshilfe, staatliche Anstalten und Gefängnisse sowie Organe für Geldvollstreckung;
3. vom Bericht 2006 der Rechtspflegekommission.

St.Gallen, 28. April 2006

Für die Rechtspflegekommission,
Der Präsident:

Peter Jans