

Bericht 2018 der Rechtspflegekommission

vom 3. Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	3
1 Einleitung und Rückblick	4
2 Zuständigkeit	6
3 Allgemeine Tätigkeit	7
3.1 Rechtspflegekommission	7
3.2 Kantonsrat	7
3.2.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates	7
3.2.2 Vorlagen an den Kantonsrat	7
3.2.2.a XVII. Nachtrag zum GeschKR	7
3.2.2.b Nachtrag zum Öffentlichkeitsgesetz	8
3.2.2.c Stand	8
3.2.3 Petitionen	8
3.2.4 Eingaben	8
3.3 Staatsanwaltschaft	8
3.3.1 Umsetzung der Ausschaffungsinitiative	8
3.3.2 Sachbearbeitende mit staatsanwaltlichen Befugnissen (SmsB)	9
3.3.3 Verrechnungspraxis der Stabsdienste der Staatsanwaltschaft	9
3.3.4 Projekt «Cyber Unit»	10
3.3.4.a Ablauf der Prüfungstätigkeit	10
3.3.4.b Würdigung und Bewertung	11
3.3.4.c Empfehlungen und Anträge	11
3.4 Amt für Justizvollzug: «Electronic Monitoring» im Strafvollzug mit Fussfesseln	11
4 Gerichte	12
4.1 Regelmässiger Austausch	12
4.1.1 Ersatzwahlen	12
4.1.2 Anliegen SGAV	13
4.1.2.a Verordnung EJPD über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (SR 281.311)	13
4.1.2.b Verfahrensdauer beim Versicherungsgericht	14
4.1.2.c Durchlässigkeit Informatiksysteme des Kantons, insbesondere von «JURIS»	14

4.1.3	Anliegen Rechtspflegekommission	15
4.1.3.a	Berichterstattung ans Bundesgericht	15
4.1.3.b	Kostenvorschuss und Gerichtskosten	15
4.1.3.c	Effizienzkontrolle der Gerichte	15
4.1.3.d	Revision Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten	16
4.1.3.e	Versicherungsgericht: Akzeptanz von Bundesgerichtsentscheiden?	16
4.2	Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2017	17
5	Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2017/2018	17
5.1	Subkommission 1: Kreisgericht Rheintal	17
5.1.1	Prüfungspunkt	17
5.1.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	17
5.1.3	Würdigung und Bewertung	19
5.1.4	Empfehlungen und Anträge	20
5.2	Subkommission 2: Untersuchungsamt Altstätten	20
5.2.1	Prüfungspunkt	20
5.2.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	20
5.2.3	Würdigung und Bewertung	21
5.2.4	Empfehlungen und Anträge	22
5.3	Subkommission 3: Bewährungshilfe St.Gallen	22
5.3.1	Prüfungspunkt	22
5.3.2	Ablauf der Prüfungstätigkeit	22
5.3.2.a	Bewährungshilfe St.Gallen	23
5.3.2.b	Beratungsstelle Häusliche Gewalt	24
5.3.2.c	Straf- und Massnahmenvollzug	25
5.3.3	Würdigung und Bewertung	25
5.3.4	Empfehlungen und Anträge	26
5.4	Neue Standards für die Prüfungstätigkeit ab 2018/2019	26
6	Antrag	26

Mitgliederverzeichnis¹

Stand 3. Mai 2018

Mitglieder

Walter Locher-St.Gallen, Präsident²

Remo Maurer-Altstätten, 1. Vizepräsident³

Patrizia Adam-St.Gallen⁴

Alexander Bartl-Widnau⁵

Andreas Broger-Altstätten

Karl Bürki-Gossau

Ernst Dobler-Oberuzwil

Peter Eggenberger-Rüthi

Cornel Egger-Oberuzwil

Mirco Gerig-Wildhaus-Alt St.Johann

Karl Güntzel-St.Gallen, 3. Vizepräsident²

Peter Haag-Jonschwil

Silvia Kündig-Schlumpf-Rapperswil-Jona

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel

Andreas W. Widmer-Wil

Ausgeschiedene Mitglieder

Daniel Bühler-Bad Ragaz⁶

Michael Schöbi-Altstätten, 2. Vizepräsident³ und ⁷

Geschäftsführung

Gerda Göbel-Keller, Geschäftsführerin

Beat Müggler, 1. stv. Geschäftsführerin

Sandra Stefanovic, 2. stv. Geschäftsführerin

¹ Vgl. Ratsinformationssystem (www.ratsinfo.sg.ch > Kantonsrat > Ständige Kommissionen).

² Präsident seit Juni 2012, in der Junisession 2016 durch den Kantonsrat wiedergewählt.

³ Die Rechtspflegekommission hat die Vizepräsidenten an der konstituierenden Sitzung vom 15. Juni 2016 gewählt.

⁴ Mitglied seit Februar 2018, Mitglied der Subkommission Richterwahlen seit 28. März 2018.

⁵ Mitglied seit September 2017.

⁶ Mitglied bis September 2017.

⁷ Mitglied bis Februar 2018.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Rechtspflegekommission erstattet Ihnen Bericht über ihre Tätigkeit im Amtsjahr 2017/2018.

1 Einleitung und Rückblick

Die Rechtspflegekommission nimmt den Umstand, dass in diesem Jahr zahlreiche langjährige Mitglieder aus ihren Reihen ausscheiden, zum Anlass, auf einige grundsätzliche Fragen hinzuweisen, die sich immer wieder stellen.

In einem weitherum beachteten Artikel hat Martin Lendi, emeritierter Professor für Rechtswissenschaften an der ETH Zürich und langjähriger Sekretär des Baudepartementes des Kantons St.Gallen (1961–1969) in der NZZ vom 10. Februar 2018 darauf hingewiesen, dass – ganz der Bezeichnung unserer Kommission entsprechend – das Recht immer wieder zu pflegen sei – auch in Kenntnis seiner Schwächen: *«Das Recht lebt aus dem angemahnten Fundament heraus, konkret von der Rechtssicherheit und von der Änderbarkeit. Mithin bedarf es stets der rechtspolitischen/rechtskulturellen Fähigkeit zum Doppel von Berechenbarem und geordnetem Neu-Werden. Das Nur-Bewahren behindert das Recht in seiner Vorwärtsorientierung auf das morgige, individuelle und politisch-sozio-ökonomische Leben in Raum und Zeit. Und umgekehrt: «Recht muss Recht bleiben» – eine biblische Weisheit. [...] Selbst das Recht – zum Teil berechtigt – leidet. Von Normenflut, von Verrechtlichung ist despektierlich oder echt besorgt die Rede. Deregulierung ist postuliert, gar Entrechtlichung wird angemahnt. Niedergang und Krise werden wiederkehrend befürchtet. Die Relevanz des Rechts ist trotz Vorbehalten über alles gesehen unbestritten, zumal es anhaltend Einfluss auf das Verhalten von Menschen wie auch von Institutionen nimmt. Als solches konstituiert es den Staat, internationale Organisationen und sogar die Demokratie.»*

Die Rechtspflegekommission nimmt sich der Pflege des Rechts immer wieder von neuem an – sie hält dabei aber Abstand zur täglichen, konkreten Rechtsprechung, beobachtet dagegen Entwicklungen des Rechts, der Judikative und ihrer Besetzung sorgfältig, letzteres im Wissen, dass der Judikative gegenüber den beiden anderen klassischen Staatsgewalten eine besondere Funktion zukommt. Einmal abgesehen von allfälligen direktdemokratischen Korrekturmechanismen, kann neben dem Stimmbürger selbst oft nur die Justiz Einhalt gebieten, wenn Legislative oder Exekutive rechtliche Schranken missachten. Dabei ist die Justiz auf eigenständige Stärke und Autorität angewiesen. Andererseits verleiht ihr das Privileg, Recht zu sprechen, nicht einfach uneingeschränkt das Recht, in allem auch «Recht zu haben». Der einstige Bundesgerichtspräsident André Grisel hat einmal gesagt, eine gute Justiz sei eine Justiz, von der niemand spreche. Gemeint war damit, dass der Richter seine Aufgabe so gut machen solle, dass kein Bedarf bestehe, darüber ein Wort zu verlieren. Das bedeutet nicht mehr und nicht weniger als solide und kohärent Recht zu sprechen, sich danach aber vornehm schweigend zurückzulehnen und die eigene Rolle nicht laufend zu erklären. Im Kanton St.Gallen entspricht dies bewährter Praxis.

Die Frage, wie weit die parlamentarische Oberaufsicht geht und zu gehen hat, ist dabei ein Dauerthema, insbesondere dann, wenn die Wut des Bürgers oder der Medien über oft vermeintliche und in der Hast der Medienberichterstattung herbeigeschriebene Skandale in Forderungen nach politischer Intervention in die Justiz mündet. Die kollektive Empörungsbereitschaft, orchestriert von entsprechender Medienberichterstattung, bedarf gerade in diesen Fällen einer klaren Antwort, die sich an wohldurchdachten Strukturen und Prozessen und letztlich an rechtsstaatlichen Abläufen und Grundsätzen orientiert. Das Parlament und seine institutionellen Kontrollorgane dürfen nicht in die allgemeine Moralisierung und Trivialisierung einstimmen. Die Rechtspflegekommission nimmt in diesem Verständnis seit Jahrzehnten für den Kantonsrat die Oberaufsicht

über die Justizbehörden wahr. Der Grundsatz der Gewaltenteilung setzt der Kontrolle der Rechtspflegekommission enge Grenzen. Nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt es, Urteile auf ihre Richtigkeit zu prüfen oder Gerichten Weisungen über die Aufhebung oder die Abänderung von Entscheidungen zu erteilen oder gar in laufende Verfahren einzugreifen. Dennoch: Die Justiz ist die dritte Staatsgewalt, sie muss von uns sorgfältig begleitet und beobachtet werden. Zu bedenken ist dabei immer auch das Zitat zum Spannungsfeld zwischen Recht und Gerechtigkeit von Friedrich Dürrenmatt im Film «Justiz» nach dem gleichnamigen Roman: «*Die Gerechtigkeit wohnt in einer Etage, zu der die Justiz keinen Zutritt hat.*» Immerhin: Das Parlament soll zumindest regelmässig den Hausflur beobachten.

Es ist für die Akzeptanz der Justiz entscheidend, der Wahl und Auswahl des Justizpersonals grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit hat die Rechtspflegekommission vor einem Jahr eine umfassende Prüfung des Themas «Laien (Nichtjuristen) in der Justiz» vorgenommen. Mit dem Begriff «Laien» sind alle Personen gemeint, die Funktionen wahrnehmen, welche nicht zwingend mit Juristinnen oder Juristen besetzt sein müssen. Unsere Meinung wurde dabei bestätigt. Der Laienrichter wird weder als unzeitgemäss, noch als ineffizient oder zu teuer und auch nicht als Relikt aus vergangenen Zeiten betrachtet, und er ist es auch nicht. Die Frage der Miliz hat sich letztlich auch in der Justiz bewährt. Es hat sich bestätigt, dass der Einsatz von Laien in der st.gallischen Justiz ein wertvoller Bestandteil unserer Rechtspflege ist und auch bleiben soll. Nicht erwünscht ist aus Sicht der Rechtspflegekommission der zunehmende Trend zum reinen Berufsrichtertum. Die Rechtspflegekommission wird hier auch in Zukunft die Entwicklung wirksam verfolgen.

Mit Sorge beobachtet die Kommission die Ausbildung des juristischen Nachwuchses für die verschiedenen Funktionen in der Rechtspflege. Noch heute kann man z.B. an der HSG die Bachelor-Stufe von vier Semestern mit 120 Credits weitgehend ohne Verfahrensrecht studieren, es werden dafür auf der Bachelor-Stufe gerade mal sechs Punkte vergeben (also fünf Prozent der ganzen Punktesumme). Dafür können rund 24 Credits für ein sogenanntes Kontextstudium (z.B. Kultur- und Sozialgeschichte Chinas, Japanisch usw.) verwendet werden. Mit solchen Fächerkombinationen bekommen die Beschäftigung mit den Herausforderungen Chinas, die Reflexion über soziologische Entwicklungen oder andere Themen in extremis ein grösseres Gewicht als z.B. die intensive Beschäftigung mit der StPO oder ZPO. Klarere Vorgaben an das Studium und eine höhere Bedeutung des Verfahrensrechtes wären aber zwingend und sollten auch in die Überlegungen des Schweizerischen Anwaltsverbandes zur Reform und gesamtschweizerischen Vereinheitlichung der Anwaltsprüfung einfließen. Die Schulen vernachlässigen zudem das Erlernen der deutschen Sprache zunehmend. An der HSG sprechen Professoren bereits von einem sekundären Illittrismus. Nicht nur sie, auch Gerichte und Anwälte beklagen sich vermehrt darüber, dass jüngeren Juristen, aber auch administrativem Personal der Sinn und die Bedeutung der deutschen Sprache immer mehr abhandenkommen. Die Sprache ist das Handwerkszeug der Rechtspflege. Gesetze und Urteile sind mit Worten geformt, das Recht wird mittels Sprache transportiert. Fatal ist es, wenn in der Rechtspflege diesem Aspekt zu wenig Beachtung geschenkt wird. Es muss überlegt werden, ob nicht das Vorhandensein ausgezeichneter Deutschkenntnisse zur geprüften Voraussetzung für die Ausübung eines juristischen Berufes in unserem Kanton gemacht werden sollte. Das zu bewirken ist jedoch nicht ausschliesslich Aufgabe der Rechtspflegekommission.

Zunehmend Sorge bereitet der Rechtspflegekommission der Umstand, dass seit der Einführung vereinheitlichter Prozessordnungen für Zivil- und Strafverfahren Anfang 2011 der Gang zum Richter immer mehr erschwert wird. Wer unter dem Existenzminimum lebt, hat Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und ist von der Leistung von Vorschüssen und der sofortigen Bezahlung von Gerichtsgebühren befreit. Wer über die finanziellen Ressourcen verfügt, um auch risikante Prozesse zu führen, hat keine Probleme mit dem Zugang zum Richter. Der Mittelstand

kann es sich dagegen kaum noch leisten, den Zivilrichter anzurufen. Unter Hinweis auf finanzpolitische Fragen wurden so etwa gesamtschweizerisch und im Kanton St.Gallen die Gerichtskosten erhöht und von den Gerichten eine gesetzlich so nicht vorgesehene Vorschusspflicht eingeführt.

Die Rechtspflegekommission hat den Gerichten zusammen mit der Finanzkommission deutlich gemacht, dass angesichts der Notwendigkeit zur permanenten Effizienzsteigerung auch die Justiz nicht darum herumkommt, in irgendeiner Form einen Entlastungsbeitrag zum Staatshaushalt zu leisten. Verfahrensabläufe in der Geschäftsabwicklung lassen sich immer verbessern. Die Informatik und deren gezielter Einsatz lassen Entlastungsmöglichkeiten zu. Die Rechtspflegekommission erwartet hier von der Justiz einen kontinuierlichen Beitrag zur Effizienzsteigerung.

Im Zusammenhang mit den Geschäftsberichten der kantonalen Gerichte hat die Rechtspflegekommission die Gerichte eingeladen, ihren Rechenschaftsbericht lesbarer zu machen, indem die Statistiken auch die Vorjahre miteinbeziehen. Das erlaubt bessere Vergleiche. Letztlich sind die Berichte nur dann ein wertvolles Arbeitsmittel, wenn die Entwicklung der Fallzahlen und der Geschäftslast in einer Reihe betrachtet werden können.

In diesem Sinne unterbreitet Ihnen die Rechtspflegekommission ihren diesjährigen Bericht – in Wahrung der ihr von Ihnen übertragenen Aufgabe um die Sorge und Pflege des Rechtes in unserem Kanton – zum Wohle der Rechtsunterworfenen.

2 Zuständigkeit

Aufgabe der Rechtspflegekommission ist die Vorberatung folgender Geschäfte:

- Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfälliger Kassationsbeschwerden (Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{bis} GeschKR⁸). Die Rechtmässigkeit von Ersatzwahlen während der Amtsdauer prüft grundsätzlich der Präsident der Rechtspflegekommission (Art. 14^{bis} Abs. 2 Satz 2 GeschKR);
- Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter (Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter} GeschKR). Aufgabe der Rechtspflegekommission ist es, Qualität und Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten zu beurteilen;
- Petitionen (Art. 14 Abs. 1 Bst. b GeschKR);
- Begnadigungsgesuche (Art. 14 Abs. 1 Bst. c GeschKR);
- Administrativuntersuchungen, Disziplinarfälle sowie Straf- und Verantwortlichkeitsklagen betreffend oberste kantonale Behörden (Art. 14 Abs. 1 Bst. d GeschKR);
- Eingaben an den Kantonsrat. Diese kann die Rechtspflegekommission auch in eigener Zuständigkeit erledigen (Art. 127 ff. GeschKR).

Ausserdem hat die Rechtspflegekommission die Aufsicht über die Strafuntersuchungs- und Vollzugsbehörden und das Konkursamt sowie über die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden, Beamten und Angestellten (Art. 14 Bst. e GeschKR).

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

- (1) Subkommission 1: Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Haftrichter;
- (2) Subkommission 2: Anklagekammer und Staatsanwaltschaft (einschliesslich kantonales Untersuchungsgefängnis und Regionalgefängnisse);
- (3) Subkommission 3: Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs, Konkursamt mit Zweigstellen, Strafanstalt Saxerriet, Anstalt Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe;

⁸ Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

- (4) Subkommission Richterwahlen: Vorberatung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter. In dieser Subkommission haben alle im Kantonsrat vertretenen Fraktionen mit je einem Mitglied Einsitz. Sie hat zudem die Funktion eines geschäftsführenden Ausschusses der Rechtspflegekommission und plant die Prüfungstätigkeit.

3 Allgemeine Tätigkeit

3.1 Rechtspflegekommission

Die Rechtspflegekommission traf sich im Berichtsjahr zu fünf halbtägigen Kommissionssitzungen und zu einer zweitägigen Fachexkursion in die deutsche Strafanstalt Landsberg am Lech bzw. zum Bayrischen Landtag in München. Die Subkommission Richterwahlen kam zu fünf weiteren Sitzungen zusammen, drei davon im Austausch mit der Finanzkommission, Subkommission Sicherheits- und Justizdepartement. Die drei Subkommissionen für die Prüfungstätigkeit, deren Präsidenten der Subkommission Richterwahlen angehören, hatten je eine Prüfungssitzung.

Die Rechtspflegekommission hat im Berichtszeitraum Juni 2017 bis Mai 2018 zahlreiche über die eigentliche Prüfungstätigkeit hinausgehende und vielfältige Fragestellungen abgeklärt. Sie stand in regelmässigem Austausch mit dem Sicherheits- und Justizdepartement, der Staatsanwaltschaft und den kantonalen Gerichten.

Bis zum Ende des Berichtsjahres findet ein erheblicher Wechsel im Mitgliederbestand der Kommission statt. Zwei Mitglieder wurden bereits im September 2017 und im Februar 2018 ersetzt. In der Junisession läuft die sechsjährige Amtszeit von drei weiteren Mitgliedern aus. Zu ersetzen sind der Präsident der Rechtspflegekommission, drei der vier Mitglieder der Subkommission Richterwahlen und die Präsidenten der drei Subkommissionen für die Prüfungstätigkeit.

Am 10. und 11. November 2017 führte die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen in Lausanne ihre Jahrestagung zum Thema «Die Oberaufsicht über die Gerichte: Rolle und Kompetenzen des Parlaments» durch. Die Rechtspflegekommission war mit dem ersten und dritten Stellvertreter des Kommissionspräsidenten und der Geschäftsführerin vertreten. Ihnen bot sich eine wertvolle Austauschmöglichkeit mit Parlamentariern und Parlamentsdiensten von Bund und Kantonen.

3.2 Kantonsrat

3.2.1 Gültigkeit der Wahlen des Kantonsrates

Im Berichtsjahr gab es im Kantonsrat insgesamt sechs Rücktritte bzw. Validierungen. Der Präsident der Rechtspflegekommission prüft jeweils die Rechtmässigkeit der Ersatzwahlen und erstattet Bericht im Kantonsrat (01.17.03 und 01.18.03).

3.2.2 Vorlagen an den Kantonsrat

3.2.2.a XVII. Nachtrag zum GeschKR

Wegen des in Ziff. 3.1 Abs. 2 beschriebenen Wechsels im Mitgliederbestand der Rechtspflegekommission hat sie sich mit der Frage befasst, wie auch denjenigen Fraktionen eine angemessene Vertretung in der Rechtspflegekommission ermöglicht werden kann, die über wenig fachliche Auswahl verfügen. Daher hat sie dem Präsidium des Kantonsrates am 17. Januar 2018 Bericht und Entwurf des XVII. Nachtrags zum GeschKR unterbreitet (27.18.01). Vorgeschlagen wird, Art. 20 Abs. 1, der die Beschränkung der Amtszeit in einer ständigen Kommission auf sechs Jahre begrenzt, um folgenden Satz 2 zu ergänzen: «Eine Wiederwahl ist ohne Unterbrechung zulässig.» Damit soll es der jeweiligen Fraktion überlassen bleiben, ob sie die gleiche Person wieder vorschlägt.

3.2.2.b Nachtrag zum Öffentlichkeitsgesetz

Die Rechtspflegekommission hat sich seit 2016 vertieft mit der Abgrenzung des Kommissionsgeheimnisses vom Öffentlichkeitsprinzip auseinandergesetzt. Am 17. Januar 2018 hat sie dem Präsidium des Kantonsrates Bericht und Entwurf des Nachtrags zum Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vorgelegt (22.18.04). Darin ist eine Präzisierung bei den Ausnahmen in Art. 2b vorgesehen. Vorgeschlagen wird ein neuer Abs. 1^{bis}: «Dieser Erlass findet keine Anwendung auf den Kantonsrat, seine Kommissionen und Parlamentsdienste».

3.2.2.c Stand

Die beiden Vorlagen wurden im Kantonsrat bisher nicht behandelt. Das Präsidium wird in seinem Bericht zur Mitte der Amtsdauer ausführen, unter welchen Umständen es die direkte Zuleitung von Vorlagen durch ständige Kommissionen als zulässig erachtet, und gegebenenfalls dem Rat eine Präzisierung der Bestimmung im Geschäftsreglement beantragen.

3.2.3 Petitionen

Der Präsident der Rechtspflegekommission hat dem Kantonsrat in der Novembersession 2017 und der Aprilsession 2018 über die Forderungen der 36. und 37. Jugendsession Bericht erstattet. Forderungen der Jugendsession werden jeweils als Petition behandelt und in der Rechtspflegekommission unter Berücksichtigung der Rückmeldungen des zuständigen Departements bzw. des Präsidiums des Kantonsrates diskutiert und beantwortet.

3.2.4 Eingaben

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

3.3 Staatsanwaltschaft

3.3.1 Umsetzung der Ausschaffungsinitiative

Nach Annahme der Volksinitiative «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» wurden auf den 1. Oktober 2016 neue Strafbestimmungen in Kraft gesetzt. Diese enthalten einen Katalog an Straftatbeständen, bei denen das Gericht obligatorisch eine Landesverweisung von 5 bis 15 Jahren auszusprechen hat (Art. 66a Strafgesetzbuch, SR 311.0). Hierunter fallen grundsätzlich alle Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Nur ausnahmsweise kann das Gericht nach Abs. 2 der genannten Bestimmung von der Landesverweisung absehen, insbesondere bei schweren persönlichen Härtefällen; dabei ist der besonderen Situation von Ausländern, die in der Schweiz geboren oder aufgewachsen sind, Rechnung zu tragen (sog. Härtefallklausel).

Die Rechtspflegekommission hat sich im Berichtsjahr an verschiedenen Stellen über die Umsetzung im Kanton St.Gallen informiert.

So fand an der Sitzung vom 22. August 2017 eine Aussprache mit dem Ersten Staatsanwalt statt. Er führte aus, 90 Prozent der heutigen Fälle von Landesverweisung seien früher nach altem Recht im Schnellverfahren durch die Staatsanwaltschaft abgewickelt worden. Die Betroffenen hätten daher jeweils nur wenige Tage in Haft gesessen. Jetzt warteten sie viel länger auf die Gerichtsverhandlung. Die Betroffenen hätten in der Mehrzahl der Fälle keinen Wohnsitz in der

Schweiz und würden daher die Landesverweisung nicht bestreiten. Die Gerichte hätten keinen grossen Aufwand, die Staatsanwaltschaft trete gar nicht vor Gericht auf. Allerdings verursache jede Verhandlung einen gewissen Grundaufwand (Sitzung, Dolmetscher, amtliche Verteidigung). Der Spielraum, einen Härtefall anzunehmen, sei sehr klein. Die Staatsanwaltschaft habe ein Interesse an klaren Gerichtsentscheiden, auch in Grenzfällen. Sie ziehe daher Grenzfälle möglichst ans Kantonsgericht weiter.

Anlässlich der Prüfungstätigkeit der Subkommission 1 am Kreisgericht Rheintal (vgl. Ziff. 5.1) erfuhr die Rechtspflegekommission, dass bei den Gerichten im Kanton St.Gallen für die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative 150 Stellenprozent zur Verfügung gestellt wurden. Rund 120 Stellenprozent wurden an die Kreisgerichte, der Rest ans Kantonsgericht verteilt. Das Kreisgericht Rheintal hat 20 Stellenprozent erhalten, was den tatsächlichen Mehraufwand abdeckt.

Der Kantonsrat wurde von der Regierung im Rahmen der Interpellation 51.17.70 über die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative informiert.

Die Rechtspflegekommission hat festgestellt, dass die Fälle von Landesverweisung im Kanton St.Gallen mit grosser Sorgfalt bearbeitet werden. Die finanziellen Folgen wird sie im Auge behalten. Die Haltung der Staatsanwaltschaft zur Landesverweisung entspricht der Haltung der Kommission. Der politische Wille des Parlaments wird umgesetzt.

3.3.2 Sachbearbeitende mit staatsanwaltlichen Befugnissen (SmsB)

Im Bericht 2017 hatte die Rechtspflegekommission festgehalten, dass «Laien in der Justiz», wie z.B. die Sachbearbeitenden mit staatsanwaltlichen Befugnissen (SmsB) bei der Staatsanwaltschaft, wertvolles Fachwissen mitbringen und dieses bei langjähriger Anstellung weiterentwickeln. Sie entlasten Juristinnen und Juristen und sind trotz hoher Qualifikation kostengünstiger (vgl. 82.17.02, S. 10 f.).

Dies wurde der Rechtspflegekommission anlässlich der Prüfungstätigkeit der Subkommission 2 im Untersuchungsamt Altstätten bestätigt (vgl. Ziff. 5.2). In der sog. «SVG⁹-Gruppe 3» nehmen dort SmsB im Massengeschäft mit geringer Strafandrohung die Erstbeurteilung zum Strafmass vor, erlassen Strafbefehle und weitere Verfügungen. Der Gruppenleiter bearbeitet die besonderen Fälle. Die SmsB sind sehr gut ausgebildet, arbeiten korrekt und sehr schnell und sind dennoch kostengünstigere Arbeitskräfte als Staatsanwälte. Es besteht eine hohe Kontrolldichte. Gegen alle Verfügungen ist ein Rechtsmittel gegeben. Die Akzeptanz der Abschlussverfügungen ist hoch, nur in wenigen Fällen erfolgt Einsprache.

Durch die kürzlich vom Kantonsrat verabschiedete Anpassung von Art. 13 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung (sGS 962.1) wurde die Kompetenz der SmsB zum Erlass von Strafbefehlen klargestellt (22.17.06). Sie können Verfahren selbständig führen und die Abschlussverfügungen erlassen.

3.3.3 Verrechnungspraxis der Stabsdienste der Staatsanwaltschaft

Der St.Galler Anwaltsverband (SGAV) hat eine Frage zur Verrechnungspraxis der Stabsdienste der Staatsanwaltschaft aufgeworfen (vgl. Ziff. 4.1.2). Nach Art. 442 Abs. 4 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) können Strafbehörden ihre Forderungen aus Verfahrenskosten nur mit Entschädigungsansprüchen der zahlungspflichtigen Partei aus dem gleichen Strafverfahren sowie mit beschlagnahmten Vermögenswerten verrechnen. Um das rechtsstaatlich sicherzustellen (Überprüfung, Rechtsweg), regt der SGAV an, die Inkassozuständigkeit der Stabsdienste der Staatsanwaltschaft einzuschränken und eine Anordnung der Verrechnung durch das Gericht oder die Staatsanwaltschaft (bei Strafbefehl) vorzusehen.

⁹ Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01; abgekürzt SVG).

Der Erste Staatsanwalt hatte grosses Verständnis für das Anliegen des SGAV, hielt aber fest, die gesetzliche Regelung sei klar und müsse, auch wenn sie für Rechtsanwälte stossend sei, eingehalten werden. Es gehe darum, dass bei einer privaten Verteidigung der Beschuldigte, der freigesprochen werde, vom Gericht entschädigt werde, nicht sein Rechtsanwalt, bei dem die Kosten angefallen seien. Anders sei das bei einer Pflichtverteidigung. Dort spreche das Gericht dem Anwalt die Entschädigung zu. Die Staatsanwaltschaft verrechne die Entschädigung, die sie dem Beschuldigten zahlen müsse, mit ihren sonstigen Forderungen (Vollzugsfrage), sodass diesem möglicherweise nichts fürs Bezahlen seines Anwalts bleibe. Eine denkbare Lösung sei, im Urteil festzuhalten, dass der Anwalt seine Kosten direkt beim Staat geltend machen könne. Diese Möglichkeit sei im Zusammenhang mit der Revision der Honorarordnung diskutiert worden. Die Staatsanwaltschaft hätte den Kompromiss gerne gemacht, das Kantonsgericht halte aber an der klaren gesetzlichen Vorgabe fest. Somit bleibe den Anwälten nur, möglichst kostendeckende Kostenvorschüsse zu verlangen.

Die Rechtspflegekommission hat die Erläuterungen des Ersten Staatsanwalts zur Kenntnis genommen.

3.3.4 Projekt «Cyber Unit»

3.3.4.a Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Rechtspflegekommission wurde vom Ersten Staatsanwalt und anlässlich der Prüfungstätigkeit der Subkommission 2 im Untersuchungsamt Altstätten (vgl. Ziff. 5.2) vom designierten Co-Projektleiter aus dem Untersuchungsamt St.Gallen und vom Chef der Kriminalpolizei der Kantonspolizei über das Projekt «Cyber Unit» informiert.

Polizei und Staatsanwaltschaft im Kanton St.Gallen werden als Strafverfolgungsbehörden zunehmend mit dem Thema Internetkriminalität konfrontiert und damit mit hohem Ermittlungsaufwand, technisch versierter und gutdotierter Täterschaft, grenzüberschreitenden Tatbeständen, mangelnden Fachkenntnissen und fehlender eigener Infrastruktur. Daraus resultiert die Erkenntnis, dass im Kanton St.Gallen die technischen, organisatorischen, personellen, finanziellen und infrastrukturellen Voraussetzungen für eine nachhaltige Bekämpfung der Internetkriminalität fehlen. Die Leitungen von Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft haben daher einen Projektauftrag zum Aufbau einer schlagkräftigen Organisationseinheit «Cyber Unit» (CU) erteilt. Ziele sind:

- der Aufbau eines nachhaltigen Kooperationsmodells der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei zur Ermittlung der Täterschaft im Netz auch über die Landesgrenzen hinaus betreffend Aufbau, Infrastruktur und Know-how;
- die Befähigung der Strafverfolgungsbehörden in den Bereichen Tatbestandserfassung, Reportierung, Ermittlung, Fahndung und Untersuchungsführung.

Andere Kantone und die Bundesanwaltschaft haben ähnliche Probleme. Im Jahr 2010 hatte die Zürcher Regierung den Auftrag für den Aufbau eines Kompetenzzentrums gegeben, das bereits funktioniert. Auf Bundesebene ist ein CU-Kompetenzzentrum im Aufbau. Die Bundesanwaltschaft hat eigene Kompetenzen. Souveränität und Handlungsfreiheit im Kanton sind wichtig. Auch bei Cyberkriminalität soll die Erstermittlung vor Ort jederzeit schnell gehen. Noch kein Mitgliedskanton des Ostschweizerischen Polizeikonkordats (Ostpol)¹⁰ hat eine CU. Die Kommandanten der Mitgliedskantone konnten sich nicht auf eine gemeinsame CU einigen. Die Dienstleistungen der CU St.Gallen könnten aber von den anderen Kantonen im «Ostpol» eingekauft werden.

¹⁰ Vgl. sGS 451.21. Mitglieder sind die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen und Thurgau. Das Fürstentum Liechtenstein ist assoziiert.

Die Idee ist es, Bewährtes (z.B. aus dem Kompetenzzentrum Zürich) für die Bedürfnisse im Kanton St.Gallen zu adaptieren. Zwar müssen alle Strafverfolgungsbehörden ohne Berührungspunkte mit dem Thema Cyberkriminalität umgehen und es bearbeiten können. Es reicht aber, wenn eine Stelle im Kanton darauf spezialisiert ist.

Das Projekt wurde im Juli 2017 initiiert. Ende September 2017 lag der Projektmanagementplan vor. Bis Ende November 2017 erfolgte die Evaluierung der Ist-Situation. Im März 2018 gab es ein Grobkonzept, im Juni 2018 ein Detailkonzept. Geplant ist, im August 2018 dem Sicherheits- und Justizdepartement Antrag zu stellen und das CU-Projekt Ende 2018 zu realisieren.

3.3.4.b Würdigung und Bewertung

Der Rechtspflegekommission erscheint das Thema Internetkriminalität heute dringender denn je. Sie stellt fest, dass Handlungsbedarf für den Aufbau einer schlagkräftigen Organisationseinheit «Cyber Unit» der Strafverfolgungsbehörden im Kanton St.Gallen besteht und begrüsst das Projekt. Aufgefallen ist der Kommission, dass, obwohl von der zunehmenden Internetkriminalität alle 26 Kantone und die Bundesanwaltschaft betroffen sind, im Zeitpunkt der Prüfungstätigkeit von Seiten Bund und Ostpol keine Zusammenarbeit und Bündelung der Ressourcen erfolgt. Sie ist der Ansicht, dass der Bedrohung nur durch ein koordiniertes oder besser noch gemeinsames Vorgehen mit anderen Kantonen und dem Bund sinnvoll begegnet werden kann. Unterdessen hat der Bundesrat eine zweite «Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken» verabschiedet. Diese sieht u.a. die Schaffung einer nationalen Zentralstelle Cyber-Kriminalität und die Zusammenarbeit bei der Cyber-Strafverfolgung vor (z.B. gesamtschweizerische Fallübersicht, Zusammenarbeit und Koordination zwischen dem nationalen und den regionalen Cyber-Kompetenzzentren, gemeinsame Ausbildungskonzepte).¹¹

Die Internetkriminalität wird neben der Justiz vor allem die Strafuntersuchungsbehörden und die Polizei in Zukunft noch stärker beschäftigen. Die politischen Behörden dürfen dieses Thema nicht aus den Augen verlieren. Die Rechtspflegekommission wird sich über das Projekt «Cyber Unit» im Jahr 2019 anlässlich der Umsetzung oder 2020 nach einem Jahr Erfahrung erneut informieren.

3.3.4.c Empfehlungen und Anträge

Die Rechtspflegekommission empfiehlt dem Sicherheits- und Justizdepartement, sich im Zusammenhang mit dem Projekt «Cyber Unit» weiterhin für eine Vernetzung einzusetzen, sowohl innerhalb von Ostpol, aber auch gesamtschweizerisch.

3.4 Amt für Justizvollzug: «Electronic Monitoring» im Strafvollzug mit Fussfesseln

Die Rechtspflegekommission hat sich anlässlich der Prüfungstätigkeit der Subkommission 3 (vgl. Ziff. 5.3) vom Amt für Justizvollzug und von der Bewährungshilfe über das am 1. Januar 2018 schweizweit eingeführte «Electronic Monitoring» im Strafvollzug mit Fussfesseln informieren lassen. Elektronische Fussfesseln für Straftäter wurden bisher nur in einigen Pilotkantonen verwendet. Neu können mit «Electronic Monitoring» Freiheitsstrafen von einer Dauer zwischen 20 Tagen und 12 Monaten ausserhalb eines Gefängnisses verbüsst werden. Die Einführung im Kanton St.Gallen erfolgte in Absprache mit dem Ostschweizer Strafvollzugskonkordat.

¹¹ Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018-2022 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-70482.html>).

Es gibt zwei Systeme für Electronic Monitoring:

- Beim GPS-System kommuniziert die Fussfessel mit einem Satelliten. Dadurch kommt es beim Monitoring zu einer Zeitverzögerung von bis zu einer viertel Stunde. Ein Verstoß gegen ein Rayonverbot kann so kontrolliert werden. Es gibt aber Orte, an denen die GPS-Ortung nicht oder nicht einwandfrei möglich ist (z.B. Berner Laube, Tiefgaragen, Züge). Die Überwachung von gefährlichen Straftätern mittel GPS-System ist daher nicht angezeigt. Das System bringt jetzt keinen Mehrwert, wird aber weiter beobachtet.
- Beim Radio-Frequenz-System kommuniziert die Fussfessel mit einem Empfänger in der eigenen Wohnung. Das System ist nur sinnvoll für Leute, die nicht gefährlich sind und einer Arbeit nachgehen (vergleichbar mit Halbgefängenschaft: Klient ist tagsüber bei der Arbeit, in der Freizeit nur in seiner Wohnung). Wenn der Klient seine Wohnung (Rayon) verlässt, geht kein Alarm los, sondern es wird eine Meldung ans System abgesetzt. Es ist nicht sichtbar, wo sich der Klient aufhält. Das System ist ausserdem noch fehleranfällig (z.B. können Kontaktstörungen bereits dadurch entstehen, dass die Füße übereinandergeschlagen werden). Diese Aspekte schränken den Personenkreis für den Einsatz der elektronischen Fussfessel ein. Der Kanton St.Gallen hat das Radio-Frequenz-System übernommen. Zusätzlich Wünschbares wurde aus Ressourcengründen auf später verschoben. Die Kantone im Ostschweizer Konkordat arbeiten bei der Serverlösung mit dem Kanton Zürich zusammen. Die Technik stammt von der Privatfirma Securiton. Der Kanton St.Gallen führt das Monitoring auch für die Kantone Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden durch.

Ergeht ein Urteil mit einem Strafrahmen, bei dem statt des Strafvollzugs der Einsatz von Fussfesseln denkbar wäre, sind folgende Abläufe vorgesehen:

- Nach dem Urteil klärt der Straf- und Massnahmenvollzug, ob der Einsatz einer Fussfessel möglich ist.
- Falls ja, gibt er den Fall an die Bewährungshilfe für eine vertiefte Eignungsabklärung zum «Electronic Monitoring» ab.
- Bewilligt der Straf- und Massnahmenvollzug den Vollzug in Form des «Electronic Monitoring», installiert der zuständige Sozialarbeiter beim Klienten zuhause das Empfangsgerät und die Fussfessel. Die Bewährungshilfe ist zudem für die psychosoziale Begleitung (ähnlich Sozialdienst in Vollzug) der verurteilten Person verantwortlich.

Den Wunsch der Bewährungshilfe, für die Umsetzung des «Electronic Monitoring» zusätzliche personelle Ressourcen zu erhalten, betrachtet die Rechtspflegekommission im jetzigen Zeitpunkt kritisch. Eine objektive Beurteilung ist erst möglich, wenn aussagekräftige Erfahrungen mit dieser Neuerung vorliegen. Zunächst sind aber die technischen und organisatorischen Fragen zu lösen.

4 Gerichte

4.1 Regelmässiger Austausch

4.1.1 Ersatzwahlen

Im Berichtsjahr wurden keine Ersatzwahlen in die kantonalen Gerichte durchgeführt.

Anlässlich der um Monate aufgeschobenen Ersatzwahl eines nebenamtlichen Richters am Kreisgericht Wil wurde die Rechtspflegekommission darauf aufmerksam, dass haupt- und nebenamtlichen Richterstellen an Kreisgerichten teilweise über längere Zeit unbesetzt bleiben. Sie liess sich daher vom Kantonsgericht über dessen Praxis der Zuteilung von haupt- und nebenamtlichen Richterstellen an die Kreisgerichte, die Zahl von und den Umgang mit Vakanzten aufklären. Im konkreten Fall nahm das Kantonsgericht einen Wechsel vom Laienrichter zum teilamtlichen

Richter vor. Die Rechtspflegekommission hat sich kritisch mit der Pensenverschiebung befasst. Sie hat gegenüber dem Kantonsgericht klargestellt, dass:

- nebenamtliche Richter vor allem an Kollegialgerichten eingesetzt werden und dort die Aussen-sicht einbringen sollen;
- nebenamtliche Richter in allen Rechtsgebieten eingesetzt werden können, tatsächlich aber zu selten zum Einsatz kommen;
- Anpassungen an den Stellenprozenten eines Kreisgerichts und am Einsatzrhythmus der Laien jeweils nur auf den Legislaturwechsel sinnvoll erscheinen;
- die Staatskanzlei, Abteilung Recht und Legistik, Dienst für politische Rechte, Ersatzwahlen festsetzt und ein Aufschub zulässig ist; allerdings dürfe er nicht politisch motiviert sein;
- eine Pensenverschiebung eine Ausnahme bleiben muss und dadurch kein Abbau von Laien-richter-pensen erfolgen darf.

Die Rechtspflegekommission wird die Pensenentwicklung und die Zuständigkeit der Spruchkörper an den Kreisgerichten weiter kritisch beobachten.

4.1.2 Anliegen SGAV

Der St.Galler Anwaltsverband (SGAV) hat der Rechtspflegekommission mit Schreiben vom 14. Juni 2017 Anregungen für die Prüfungstätigkeit abgegeben (soweit es die Staatsanwaltschaft betrifft, vgl. Ziff. 3.3.3).

4.1.2.a Verordnung EJPD über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (SR 281.311)

Die Rechtspflegekommission hat sich vertieft mit der Kritik des SGAV an Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (SR 281.311), wonach in einem Betreibungsbegehren höchstens 10 Forderungen geltend gemacht werden können, befasst. So wurde beim Kantonsgericht eine Stellungnahme eingeholt. Gleichzeitig wurde die Frage im Rahmen der Prüfungstätigkeit der Subkommission 1 beim Kreisgericht Rheintal diskutiert.

Das Kreisgericht Rheintal hatte alle zwölf sich im Gerichtskreis befindlichen Betreibungsämter zur Praxis angefragt und anlässlich der Visitation vom 29. September 2017 (vgl. Ziff. 5.1) folgende Rückmeldung gegeben: Die Betreibungsämter würden bei Begehren, die mehr als zehn Forderungen enthalten, mit den Gläubigern Kontakt aufnehmen und ihnen die Möglichkeit zur Nachbesserung bieten. Wenn keine Nachbesserung erfolge, werde das Begehren gestützt auf die Verordnung des EJPD abgelehnt. Bisher seien aber immer Nachbesserungen erfolgt und im Gerichtskreis Altstätten noch nie Forderungen abgewiesen worden. Es müsse leider eine Abhängigkeit zum Informatiksystem festgestellt werden. Die technische Beschränkung auf zehn Forderungen führe zu einem grossen Mehraufwand, weil die Beiblätter für die darüberhinausgehenden Forderungen von Hand geführt und die Kollokation und Verteilung auch manuell ausgerechnet werden müssten. Darunter leide auch die Nachvollziehbarkeit, denn diese Daten fehlten am Ende im Informatiksystem. Das Kreisgericht hält es daher im Ergebnis für sinnvoll, wenn entweder das Informatiksystem im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren oder die Verordnung des EJPD als gesetzliche Grundlage angepasst werden.

Die Verwaltungskommission des Kantonsgerichts hat nach Rücksprache mit der kantonalen Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter und das Konkursamt mit Schreiben vom 13. Dezember 2017 Folgendes zurückgemeldet: Die Kritik sei zwar grundsätzlich nachvollziehbar, bei der kantonalen Aufsichtsbehörde sei allerdings dazu noch keine Beschwerde erhoben worden. Eine Rückfrage beim Betreibungsamt der Stadt St.Gallen, dem grössten im Kanton, habe ergeben, dass dort bisher noch kein Betreibungsbegehren mit mehr als 10 Forderungen zurückgewiesen worden sei. Der vom SGAV zitierte Bundesgerichtsentscheid stamme aus der Zeit vor Erlass der

Verordnung. Beim Bundesgericht sei allerdings derzeit eine Beschwerde zur Frage hängig.¹² Der Entscheid sei abzuwarten.

Die Rechtspflegekommission schliesst sich der Beurteilung des Kantonsgerichts an.

4.1.2.b Verfahrensdauer beim Versicherungsgericht

Die Rechtspflegekommission beobachtet die unstreitig lange Verfahrensdauer beim Versicherungsgericht seit Jahren und tauscht sich zu dieser Frage immer wieder mit der Gerichtsleitung aus.

Der Präsident des Versicherungsgerichts hat mit Schreiben vom 20. Dezember 2017 zur aktuellen Situation und zu den Aussichten wie folgt Stellung genommen: Die Verfahrensdauer sei tatsächlich unbefriedigend lang. Betroffen seien vorab die Rechtsgebiete der Invaliden- und der Unfallversicherung. Das habe das Gericht in den vergangenen Jahren stets detailliert in den Amtsberichten der Gerichte ausgewiesen. Daher sei eine Personalaufstockung erfolgt. In einer ersten Phase seien Fälle, in welchen es ohne genügende medizinische Grundlagen zur Herabsetzung oder Aufhebung von Invalidenrenten gekommen war, bearbeitet und in der Regel einzelrichterlich zur ergänzenden Prüfung an die Verwaltung zurückgewiesen worden. Danach sei der Bearbeitungsfokus dank der Personalaufstockung konsequent auf die Erledigung der ältesten pendenten Fälle gelegt worden. Dies habe aber zur Folge gehabt, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer noch angestiegen sei, weil das Gericht, um im Verhältnis mehr alte Fälle abarbeiten zu können, gezwungen war, weniger neue Beschwerden als dringend einzustufen und vorgezogen zu erledigen. Das Versicherungsgericht habe stets darauf hingewiesen, dass es Jahre dauere, bis eine Personalaufstockung richtig greifen könne. An ausgebildeten Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern herrsche auf dem Arbeitsmarkt grosser Mangel. Fähige Leute, die sich auch noch für das breite Spektrum des Sozialversicherungsrechts interessieren, seien sehr rar, sodass die Rekrutierung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter problematisch sei. Nun habe das Gericht aber Anhaltspunkte dafür, dass sich diese Entwicklung in absehbarer Zeit umkehren und sich die durchschnittliche Verfahrensdauer deutlich verkürzen werde.

Die Rechtspflegekommission wird die Entwicklung weiterhin im Auge behalten.

4.1.2.c Durchlässigkeit Informatiksysteme des Kantons, insbesondere von «JURIS»

Die Rechtspflegekommission ist für die Fragen rund um die Informatiksysteme des Kantons sensibilisiert. So hat die Subkommission 1 anlässlich der Visitation des Kreisgerichts Rheintal (vgl. Ziff. 5.1) die Frage der Durchlässigkeit des Geschäftsverwaltungsprogramms «Juris» näher angeschaut und festgestellt, dass die Staatsanwaltschaft und die Gerichte nicht instanzübergreifend vernetzt sind. Deshalb entsteht für die Erfassung der Personendaten der Verfahrensbeteiligten und die Weitergabe von Akten zusätzlicher Aufwand, der vermieden werden könnte.

Die Rechtspflegekommission empfiehlt der Konferenz der Gerichte und dem Sicherheits- und Justizdepartement, dafür zu sorgen, dass beim Major Release des Geschäftsverwaltungsprogramms Juris für Staatsanwaltschaft und Gerichte zumindest die von der untersten Instanz erfassten Personendaten für alle folgenden Instanzen einsehbar sind und übernommen werden können. Gleichzeitig ist auch die elektronische Weiterleitung von Akten zu prüfen.

¹² Vgl. dazu Michael Krampf, 125 Jahre SchKG: Die neusten Änderungen im Überblick, in: Plädoyer 5117, Ziff. 3 / Fn 7.

4.1.3 Anliegen Rechtspflegekommission

4.1.3.a Berichterstattung ans Bundesgericht

In den Amtsberichten der kantonalen Gerichte über das Jahr 2016 (32.17.02, Seite 15, Ziff. 3.12, Abs. 2) hatte das Kantonsgericht festgehalten, es werde immer wieder zu Umfragen beigezogen, welche zum Teil nur mit aufwändigen Abklärungen erledigt werden könnten. Die Rechtspflegekommission hat das, soweit es um Umfragen des Bundesgerichts geht, an ihrer Sitzung vom 29. März 2017, die Subkommission Richterwahlen an der Sitzung vom 21. Juni 2017 mit dem Präsidenten des Kantonsgerichts diskutiert und eine schriftliche Stellungnahme zur Frage der Mitwirkungspflicht ein verlangt. Die Gerichtsleitung des Kantonsgerichts hat mit Schreiben vom 29. September 2017 ausgeführt, aufwändig sei vor allem die Teilnahme an der Evaluation der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz, welche alle zwei Jahre über alle europäischen Staaten hinweg Daten im Justizbereich erfasse. Das Bundesgericht koordiniere die Datenerhebung in der Schweiz und gehe von einer Mitwirkungspflicht aus, weil die Schweiz Mitglied des Europarates sei. Das Kantonsgericht erachtet die mit der Umfrage verfolgten Ziele und Anliegen für die Justiz in Europa und damit auch für die Schweizer Gerichte als wertvoll und unterstützt die Mitwirkung an der Umfrage als Beitrag zur Evaluation der Justizsysteme in Europa trotz des nicht unerheblichen Aufwandes für die Beantwortung der unterbreiteten Fragen.

Die Rechtspflegekommission ist der Meinung, beim Umfang der Berichte sei eine gewisse Zurückhaltung geboten (Aufwand und Nutzen). Die Berichte dürften nicht zur Überlastung des Kantonsgerichts führen und den normalen Geschäftsverlauf nicht beeinträchtigen. Fraglich ist auch, ob die Ergebnisse der zitierten Umfrage europaweit und schweizweit repräsentativ und vergleichbar sind.

4.1.3.b Kostenvorschuss und Gerichtskosten

In der Einleitung zum letztjährigen Bericht (82.17.02, Ziff. 1, Abs. 2) hatte die Rechtspflegekommission darauf aufmerksam gemacht, dass für den Mittelstand der Gang zum Gericht durch die Erhebung von Kostenvorschüssen und Gerichtskosten immer mehr erschwert wird.

Die Subkommission 1 hat daher bei der Visitation des Kreisgerichts Rheintal (vgl. Ziff. 5.1) das Thema «Kostenvorschuss und Kosten» vertieft angeschaut. Sie hat Folgendes festgestellt: Die Kostenvorschüsse bzw. Kosten eines Verfahrens richten sich grundsätzlich nach der Gerichtskostenverordnung (sGS 941.12). Im Strafverfahren wird aufgrund der Unschuldsvermutung kein Kostenvorschuss verlangt. Bei der Rechtsöffnung im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren, im Familienrecht sowie in den übrigen Zivilverfahren wird ein Kostenvorschuss in Höhe der Entscheidgebühr für einen unbegründeten Entscheid verlangt, bei der Konkurseröffnung sowie beim Insolvenzverfahren unabhängig von der Entscheidgebühr ein Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'800.– bis Fr. 3'000.–. Die Höhe der Entscheidgebühren ist im Strafrecht sowie im Familienrecht und in den übrigen Zivilverfahren verfahrensabhängig.

Der Bundesrat plant, die Mängel im Kostenrecht schweizweit durch eine Anpassung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) zu beseitigen. Er hat am 2. März 2018 eine Vorlage zur «Verbesserung der Praxistauglichkeit und der Rechtsdurchsetzung» in die Vernehmlassung gegeben. Darin schlägt er die Halbierung der Prozesskostenvorschüsse und eine Anpassung der Kostenliquidationsregelung vor. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis 11. Juni 2018.

4.1.3.c Effizienzkontrolle der Gerichte

Die Rechtspflegekommission beschäftigt sich seit geraumer Zeit mit der Frage, ob und in welcher Weise die Gerichte selbst ihre Arbeit auf Effizienz überprüfen. Sie ist der Meinung, mittelfristig könne sie einen weiteren Ausbau des Justizpersonals im Kantonsrat nur unterstützen, wenn die Gerichte den eigenen Spielraum der Effizienzsteigerung ausschöpften und ihrerseits Massnahmen zur Effizienzsteigerung ergriffen.

Die Subkommission Richterwahlen und die Rechtspflegekommission haben die Frage der Effizienzkontrolle der Gerichte mehrmals mit den Präsidenten des Kantons-, des Verwaltungs- und des Versicherungsgerichts diskutiert (8. November 2016, 29. März 2017, 28. März 2018). Die Subkommission 1 hat die Frage bei der Visitation des Kreisgerichts Rheintal zum Thema gemacht (vgl. Ziff. 5.1). Die Subkommission Richterwahlen der Rechtspflegekommission hat sich zudem im Berichtsjahr dreimal zu einem Austausch mit der Finanzkommission Subkommission Sicherheits- und Justizdepartement getroffen. Anlass waren der Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021, die darin enthaltenen Stellendotationen bei den Gerichten und die Zweifel der Rechtspflegekommission an der Effizienzkontrolle der Gerichte. Zweimal waren dabei auch die Präsidenten des Kantons-, des Verwaltungs- und des Versicherungsgerichts anwesend.

Die Rechtspflegekommission hat festgestellt, dass die Gerichte eine Effizienzkontrolle bisher nicht systematisch vornehmen. Sie hat deshalb die Gerichte eingeladen, ab 2018 in den Geschäftsberichten Informationen zu «Personal, Personalentwicklung, Digitalisierung» zu machen. Auch möchte sie wissen, wie die «Geschäftslast durch <weniger vertiefte Entscheide» entschärft werden kann. Die Gerichte haben unterdessen Vorschläge für konkrete Massnahmen vorgelegt.

Die Rechtspflegekommission wird die Effizienz der Gerichte weiter aufmerksam beobachten.

4.1.3.d Revision Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten

Das Kantonsgericht revidiert derzeit im Austausch mit dem SGAV die Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten. Die Neuordnung der Honorare dürfte zu Mehrausgaben bei der Unentgeltlichen Rechtspflege führen.

Die Rechtspflegekommission beobachtet den Prozess kritisch.

4.1.3.e Versicherungsgericht: Akzeptanz von Bundesgerichtsentscheiden?

Das Bundesgericht hat am 9. Februar 2018 im Verfahren BGE 8C_580/2017 betreffend Beweisführung im versicherungsrechtlichen Verfahren über die IV-Gewährung entschieden, die Beschwerde gutzuheissen und den Entscheid des Versicherungsgerichts St.Gallen vom 28. Juni 2017 aufzuheben. Gleichzeitig hat es das Versicherungsgericht angewiesen, im Sinne der Erwägungen zu verfahren und über die Beschwerde neu zu entscheiden. Die Gerichtskosten von Fr. 500.– wurden dem Kanton St.Gallen auferlegt. Der Kanton St.Gallen hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2800.– zu entschädigen. Gemäss Begründung Ziff. 3.3 hat das Versicherungsgericht als Vorinstanz in seiner Vernehmlassung ausgeführt, «die bundesgerichtliche Praxis zur Einholung von Gerichtsgutachten vermöge nicht zu überzeugen. Es sei nicht Aufgabe des kantonalen Versicherungsgerichts, den Sachverhalt zu ermitteln. [...] eine neue Praxis des Bundesgerichts dürfe von den Rechtsanwendenden nur befolgt werden, wenn sie überzeuge [...]». In der Begründung Ziff. 5.3 hält das Bundesgericht mit aller Deutlichkeit fest, «dass es nicht im Belieben der kantonalen Gerichte steht, die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu befolgen, und auch nicht deren Aufgabe ist, die Rechtsprechung zu kommentieren».

Es ist nicht das erste Mal, dass sich das Versicherungsgericht über die bundesgerichtliche Rechtsprechung hinwegsetzt und damit Kosten für den Kanton und damit den Steuerzahler verursacht. Die Rechtspflegekommission anerkennt zwar die richterliche Entscheidungsfreiheit. Sie hat aber gegenüber dem Versicherungsgericht betont, dass eine untere gerichtliche Instanz sich nicht ohne Not gegen die Praxis der oberen Instanz stellen solle und den Gerichtspräsidenten ersucht, dies an die Richterinnen und Richter des Gerichts weiterzugeben.

4.2 Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2017

Die «Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2017» präsentieren sich im Vergleich mit den Amtsberichten der kantonalen Gerichte der Vorjahre schlanker und über alle Gerichte hinweg einheitlicher und übersichtlicher im Aufbau (Textteil und Statistik). Die Gestaltungswünsche der Rechtspflegekommission aus dem Jahr 2016 (vgl. 82.17.02, Ziff. 4.3) sind eingehalten. Weitere Vereinheitlichungen der Statistik sind auf 2018 angekündigt.

Die Rechtspflegekommission hat die Geschäftsberichte in der Kommissionssitzung vom 28. März 2018 zusammen mit den Präsidenten der kantonalen Gerichte behandelt und zur Kenntnis genommen.

5 Prüfungstätigkeit Amtsjahr 2017/2018

5.1 Subkommission 1: Kreisgericht Rheintal

5.1.1 Prüfungspunkt

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat die Oberaufsicht über die Gerichte wahr. Die letzte Visitation des Kreisgerichts Rheintal war im Jahr 2007. Deshalb hat die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission am 29. September 2017 turnusgemäss eine ordentliche Visitation des Kreisgerichts durchgeführt. Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt die Rechtspflegekommission fest, ob die Amtsführung der Gerichte funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen in der Regel vor Ort. Der Grundsatz der Gewaltenteilung setzt der Kontrolle aber enge Grenzen. Nicht im Kompetenzbereich der Rechtspflegekommission liegt es etwa, Urteile auf ihre Richtigkeit zu prüfen oder Gerichten Weisungen über die Aufhebung oder die Abänderung von Entscheiden zu erteilen.

Vertieft befasste sich die Kommission mit den Schwerpunktthemen «Verfahrensleitung und -führung», «Kostenvorschuss und Kosten» (vgl. Ziff. 4.1.3.b), «Umsetzung der Ausschaffungsinitiative» (vgl. Ziff. 3.3.1), «Effizienzkontrolle Richter/innen und Gerichtsschreiber/innen» (vgl. Ziff. 4.1.3.e) sowie den Fragen des St.Galler Anwaltsverbands zu «SR 281.311» (vgl. Ziff. 4.1.2.a) und «JURIS» (vgl. Ziff. 4.1.2.c).

5.1.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

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 nach dem vereinheitlichten schweizerischen Zivil- und Strafprozessrecht mit den Ausführungsbestimmungen in der kantonalen Einführungsgesetzgebung. Geografisch ist das Kreisgericht Rheintal zuständig für die Gemeinden Rheineck, St. Margrethen, Au, Berneck, Balgach, Diepoldsau, Widnau, Rebstein, Marbach, Altstätten, Eichberg, Oberriet und Rüthi.

Um ein Gesamtbild zu erhalten, wurden die Fragen allen am Kreisgericht beschäftigten Funktionen gestellt. Angeschaut wurde, wie die einzelnen Funktionen eingebunden werden und wie ihre Zusammenarbeit funktioniert. Von Interesse war, was besonders gut läuft bzw. was besonders schlecht und wo es Handlungsbedarf bzw. Unterstützungsbedarf durch die Rechtspflegekommission gibt. Befragt wurden die Gerichtspräsidentin, der Abteilungspräsident Familienrecht, ein Einzel- und Zwangsmassnahmenrichter, die Gesamtgerichtsschreiberin und eine Mitarbeiterin der Gerichtskanzlei.

Das Arbeitsklima wird von allen Beteiligten als sehr gut beschrieben. Es werden eine transparente Kommunikation und flache Hierarchien gepflegt. Die Wertschätzung innerhalb der Teams ist gross. Die Mitarbeitenden schätzen sowohl die Vielfältigkeit ihrer Tätigkeit als auch den Kontakt mit Menschen sehr, ausserdem auf allen Ebenen auch die Möglichkeit, im Teilpensum zu arbeiten. Die Personalfuktuation ist gering. Der gegenseitige Respekt zwischen Richterinnen bzw. Richtern, Gerichtsschreiberinnen und Kanzleipersonal ist zentral und wirkt auch bei hoher Arbeitslast.

Eine eigentliche Laufbahnplanung gibt es nicht. Für Gerichtsschreiberinnen sind nebenamtliche Tätigkeiten in Kommissionen usw. interessant, um juristisches Know-how in anderen Rechtsgebieten als im Hauptberuf weiterzugeben (z.B. Rekurskommission der Stadt St.Gallen, Mitglied der KESB Appenzell Ausserrhoden). Eine Richterin ist nebenamtliche Richterin am Verwaltungsgericht. Für alle Personalkategorien existieren gute externe Weiterbildungsmöglichkeiten.

Sobald die Gerichtspräsidentin vom bevorstehenden Rücktritt einer haupt- oder teilamtlichen Richterin bzw. eines Richters Kenntnis hat, informiert sie die Parteipräsidenten, welche Kandidierende rekrutieren. So haben die Parteien genügend Zeit für die Kandidatensuche. Wenn sich mehrere Kandidaten um eine Richterstelle bewerben, finden Hearings statt, an denen auch die Gerichtspräsidentin teilnimmt.

Die Praktikantenstellen am Kreisgericht sind beliebt. Sie beginnen in der Regel am 1. März und am 1. November und dauern ein Jahr. Die Praktikanten sind während dieses Jahres für vier Monate jeweils einer anderen Abteilung zugeteilt. Es wird ein abgeschlossenes juristisches Studium und etwas Berufserfahrung (Praktikum in einer Anwaltskanzlei oder bei der Staatsanwaltschaft) erwartet. Die Praktikanten erarbeiten die Fälle selbstständig und erhalten von den Gerichtsschreiberinnen sowie von den Richterinnen und Richtern ein Feedback. Am Ende des Praktikums erfolgt ein Austrittsgespräch.

Die Richterinnen und Richter führen das Verfahren, auch die nicht juristisch ausgebildete (Laien-) Richterin in der Familienrechtsabteilung. Sie werden durch die Gerichtsschreiberinnen unterstützt, indem sie gemeinsam das Verfahren besprechen und diese ein Referat als Grundlage für die Entscheidungsbegründung verfassen. Wenn ein Verfahren die Dreierbesetzung des Gerichts verlangt, setzt sich dieses meist aus einer Juristin bzw. einem Juristen und zwei nebenamtlichen Richterinnen bzw. Richtern zusammen. Nur selten und in rechtlich besonders komplizierten Fällen wird eine weitere Juristin bzw. ein weiterer Jurist beigezogen.

Langjährige Mitarbeitende weisen darauf hin, dass in den letzten Jahren die Arbeitsbelastung auf allen Ebenen zugenommen hat. Aufgrund steigender Fallzahlen und zunehmender administrativer Aufgaben, bleiben beispielsweise den Richterinnen und Richtern in der Familienrechtsabteilung nur rund 1,75 Tage je Verfahren für die eigentliche Fallbearbeitung. Es wird beklagt, die Balance zwischen dem Erledigungsdruck und der zeitintensiven Sorgfalt bei komplizierteren Fällen sei nicht immer einfach zu finden. Hinzu kommen zahlreiche telefonische Auskünfte, weil sich die Leute immer öfter beim Gericht erkundigen, wenn andere Rechtsberatungsstellen nicht greifbar sind. Die Anspruchshaltung der Leute ist hoch.

Die gegenseitige Stellvertretung der Richterinnen und Richter sowie der Kanzleimitarbeiterinnen ist fest vereinbart und soll gewährleisten, dass das Gericht an jedem Tag entsprechend besetzt ist. Die vorübergehende Aufstockung von Pensen funktioniert bspw. im Krankheitsfall sehr gut, da viele Teilzeitbeschäftigte im Stellenpool sind.

Gerade dramatische Familienrechtsfälle können sehr belastend sein, die Richterinnen und Richter fühlen sich aber untereinander nicht damit allein gelassen. Auch Bedrohungssituationen müssen schnell eingeschätzt und unterbunden bzw. der Polizei gemeldet werden. Der schwierige Kundenkontakt hat in den letzten Jahren merklich zugenommen.

Zusatzaufwand verursachen Gesetzesänderungen wie das neue Kindesunterhaltsrecht. Hier wurde es den Gerichten überlassen, wie sie den Unterhalt berechnen. Daher muss sich jedes Kreisgericht vertieft mit der Entstehungsgeschichte befassen.

Der Pikettdienst des Zwangsmassnahmengerichts ist kaum planbar, aber bei weitem nicht so hektisch und intensiv wie derjenige bei der Staatsanwaltschaft.

5.1.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass das Kreisgericht Rheintal ein gut organisiertes Gericht ist, dass das Beste aus der Infrastruktur herausgeholt wurde, eine aktive Austauschkultur gepflegt wird und sich die Mitarbeitenden trotz starker Arbeitsbelastung am Gericht wohlfühlen und gegenseitig unterstützen.

Aufgefallen ist der Rechtspflegekommission, dass

- die Gewichtung der Gerichtsschreiberstellen im Stellenplan mit 0.80 durch das Kantonsgericht nicht dem nach Angaben der Gerichtsleitung tatsächlichen Arbeitswert entspricht;
- das neue Lohnsystem «NeLo» kaum als Chance betrachtet wird, sondern als Belastung. Das System für die juristischen Mitarbeitenden an den Gerichten ist noch in Überarbeitung (Arbeitsplatzanalyse);
- im Familienrecht anders als an anderen Kreisgerichten keine nebenamtlichen Richterinnen und Richter eingesetzt werden;
- das Geschäftsverwaltungsprogramm JURIS nicht instanzübergreifend vernetzt ist (vgl. Ziff. 4.1.2.c);
- die Installation von und die nötige Schulung nach EDV-Updates unumgänglich sind, um die Infrastruktur auf dem aktuellen Stand zu halten. Obwohl dadurch wertvolle Arbeitszeit beansprucht wird, ist das nicht zu ändern und hinzunehmen.

Die Anregungen des Gerichts beurteilt die Rechtspflegekommission wie folgt:

- Anregung 1: gerichtsübergreifend tätige Richterinnen und Richter,
- Anregung 2: Wohnsitzpflicht im Kanton,
- Anregung 3: Einsatz von Fachrichterinnen und Fachrichtern für den ganzen Kanton.

Die Anregungen 1 bis 3 wurden bei der Revision des Gerichtsgesetzes und der Gerichtsorganisation politisch entschieden. Eine politische Neubeurteilung müsste sich auf neue Erkenntnisse abstützen. Solche sind gegenüber den Verhältnissen zur Zeit des Erlasses der Gesetzesnovelle nicht ersichtlich. Fachrichter sind spezifisch in Handelsgerichtsangelegenheiten vorgesehen.

- Anregung 4: bei neuen Richterpensen auch Pensen Kanzlei zu erhöhen: Hierzu liegen keine Erhebungen vor. Derzeit wird die Effizienz der Gerichte respektive es werden die Stellendotationen untersucht, gemeinsam durch die Subkommission Richterwahlen der Rechtspflegekommission und die Subkommission Sicherheits- und Justizdepartement der Finanzkommission (vgl. Ziff. 4.1.3.c). Diese Ergebnisse sind abzuwarten. In diesem Zusammenhang ist auch die Gewichtung der Gerichtsschreiberstellen im Stellenplan zu überprüfen.
- Anregung 5: kantonales Spezialgericht übernimmt von Kreisgericht grosse und komplexe Strafrechtsfälle (analog der Praxis, dass bei Wirtschaftsdelikten das kantonale statt das regionale Untersuchungsamt Anklage erhebt; bzw. analog der Handelsgerichtsbarkeit). Dabei stellt sich die Frage nach der. Zu bedenken ist, dass dabei vom Prinzip der örtlichen Zuständigkeit abgewichen würde und die Ressourcen kantonsweit angepasst werden müssten, was für die entlasteten Kreisgerichte wohl Dotationsanpassungen zur Folge hätte.

- Anregung 6: Verordnung EJPD über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbeitrags- und Konkursverfahren (vgl. Ziff. 4.1.2.a).
- Anregung 7: elektronische Einsicht in alle Entscheide des Kantonsgerichts. Dies wird von der Rechtspflegekommission kritisch betrachtet, weil die Gefahr besteht, dass aus Bequemlichkeit Inhalte einfach übernommen werden, anstatt selber Überlegungen anzustellen.

Soweit es beim neuen Kindesunterhaltsrecht den Gerichten überlassen wird, wie sie den Unterhalt berechnen, handelt es sich um Rechtsprechung, die von der Legislative nicht zu kommentieren ist.

5.1.4 Empfehlungen und Anträge

Vgl. Ziff. 4.1.2.c.

5.2 Subkommission 2: Untersuchungsamt Altstätten

5.2.1 Prüfungspunkt

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e GeschKR). Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt sie fest, ob die Amtsführung von Strafvollzugsorganen funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die letzte Visitation des Untersuchungsamts Altstätten war im Jahr 2008. Seitdem sind neun Jahre vergangen und es hat einen Wechsel in der Leitung gegeben. Deshalb hat die Subkommission turnusgemäss eine ordentliche Visitation des Untersuchungsamts durchgeführt. Die Subkommission hat sich über Personelles, Organisation, Geschäftslast und Infrastruktur vor Ort ausführlich informieren lassen.

Zusätzlich befasste sich die Subkommission im Sinne eines Schwerpunkts zur Internetkriminalität mit dem Projekt «Cyber Unit» der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei (vgl. Ziff. 3.3.4) zur «Internetkriminalität und deren Bekämpfung bei den Strafverfolgungsbehörden des Kantons St.Gallen».

5.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Das Untersuchungsamt Altstätten ist eine Abteilung der Staatsanwaltschaft im Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen. Es ist unabhängige Untersuchungs- und Anklagebehörde des Kantons St.Gallen für sämtliche Straftaten von Erwachsenen in den Gemeinden Altstätten, Au, Balgach, Berneck, Buchs, Diepoldsau, Eichberg, Rheineck, Rüthi, Sennwald, Sevelen, St.Margrethen, Wartau und Widnau. Darüber hinaus ist es zuständig für alle Rechtshilfeangelegenheiten, die einen örtlichen Bezug zu dieser Region haben (letzter oder aktueller Wohnsitz Beschuldigter oder Opfer, Firmensitz, Bankverbindung, Tatort usw.).

Das Führungskonzept des Untersuchungsamts orientiert sich am Leitbild der Staatsanwaltschaft. An die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte werden hohe Anforderungen gestellt. Sie sind sehr gut ausgebildet, arbeiten selbständig und tragen viel Eigenverantwortung. Die leitenden Personen mischen sich in die Fallbearbeitung nur ein, wenn unbedingt nötig.

Das Untersuchungsamt kann auf zahlreiche langjährige und erfahrene Mitarbeitende zählen. Das Team ist nach wie vor altersdurchmisch, die Mehrheit sind Junge. Wem der Beruf «Staatsanwalt» liegt, der bleibt. Die Arbeit wird von den Befragten als anspruchsvoll und vielseitig beschrieben. Sie arbeiten gerne hier, schätzen über alle Ebenen das selbständige Arbeiten und fühlen sich sehr gut unterstützt. Jede Staatsanwältin bzw. jeder Staatsanwalt und alle SmsB haben ein Spezialgebiet. Es wird ein offener Austausch gepflegt, auch mit der ausgelagerten SVG-Gruppe.

Den Mitarbeitenden stehen interne und externe Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung, die sie gerne nutzen. Die Programme liegen im Amt auf. Einmal jährlich organisiert die Staatsanwaltschaft eine Fachtagung für alle Staatsanwälte und SmsB. Neue Mitarbeitende werden intern gezielt aus- und fortgebildet. Fachliche Weiterbildungen für Staatsanwälte bieten insbesondere die Staatsanwaltschaftsakademie der Universität Luzern an, die ein grosses Angebot an fachspezifischen Kursen hat (obligatorisch ist seit 10 Jahren der Kurs «CAS Forensics» für neue Staatsanwälte, der viel Grundwissen abdeckt, vor allem für den Pikettdienst), sowie weitere Institutionen, wie z.B. das Kriminalistische Institut der Staatsanwaltschaft Zürich oder das Bundesamt für Justiz. SmsB haben anlässlich der Jahrestagung ihrer Vereinigung fachliche Weiterbildungen. Auch das Institut für Rechtsmedizin und die Kantonspolizei bieten Fachausbildungen an.

Als Untersuchungsamt an der Ostgrenze des Kantons, wo die Kontrolldichte von Zoll und Polizei hoch ist, ist das Untersuchungsamt Altstätten mit höheren Fallzahlen und zum Teil komplexeren und daher aufwändigeren Fällen als die anderen Untersuchungsämter konfrontiert. Zu beurteilen sind vermehrt Diebstähle (Diebesgut im Kofferraum), Betäubungsmitteldelikte (Drogenschmuggel), Widerhandlungen gegen die Ausländergesetzgebung (illegale Einreise und Aufenthalt), Auslieferungsverfahren (Personen, die zur Verhaftung ausgeschrieben sind und an der Grenze angehalten werden), Landesverweisungen (Kriminaltouristen), Wirtschaftsdelikte (Anlagebetrügereien in den Brennpunkten St.Margrethen und Buchs wegen der für Ausländer nächstliegenden Schweizer Banken, in Buchs wohl auch wegen der örtlichen Nähe zum Fürstentum Liechtenstein), Raufhandel und Schlägereien in der Nacht (Clubs entlang der Grenze, dort verkehren viele Nationalitäten), Hells-Angels-Chapter Riverside in Buchs (Milieu- und Bandenkriminalität), eidgenössisches Empfangs- und Verfahrenszentrum Altstätten (180 Plätze; Schlägereien unter Bewohnern und Randalen mit Betreuungspersonal). Selbst bei den SVG-Verfahren entsteht Mehraufwand durch die Grenznähe (z.B. alkoholisierte Fahrer, Fahrzeuge mit Überlast).

Halten sich Personen illegal im Kanton auf, werden sie im Strafbefehlsverfahren verurteilt. Der Aufwand zur Abklärung der Zuständigkeit ist jeweils hoch (Beschlagnahme, Inhaftierung, Erstbefragungen). Die Zuordnung der Diebesbeute ist nicht immer klar. Mit einzelnen Kantonen gibt es daher immer wieder Gerichtsstandsstreitigkeiten (Zürich, Bern, Schwyz). Das Untersuchungsamt führt das Verfahren oft bis zum Schluss und kann erst dann an den eigentlich zuständigen Kanton abgeben. Auch der Pikettdienst ist wesentlich intensiver und aufwändiger als in anderen Untersuchungsämtern im Kanton. Die Kantonale Notrufzentrale verbindet jeden dritten Anruf betreffend Pikett an das Untersuchungsamt Altstätten. Schliesslich betreffen 50 Prozent aller Rechtshilfefälle im Kanton dieses Untersuchungsamt.

Eine hohe Arbeitsbelastung herrschte am Untersuchungsamt Altstätten schon immer. Sie ist trotz «dünner Personaldecke» zu bewältigen, solange niemand unvorhergesehen für längere Zeit ausfällt. Bisher gab es relativ wenig Krankheitsausfälle und nur einen Fall von Burn-out, der durch einen Auditor als Assistenz bis zur Pensionierung gut gelöst werden konnte. Alle Befragten gaben an, die Arbeitslast habe stark zugenommen, die Verfahren seien zwar anzahlmässig weniger, aber deutlich arbeitsaufwändiger geworden (mehr Einsprachen, mehr Rechtsanwälte). Die Leitung des Untersuchungsamts weist darauf hin und merkt an, dass eine Personalaufstockung nicht nur bei der Kantonspolizei, sondern auch bei der Staatsanwaltschaft nötig wäre.

5.2.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass das Untersuchungsamt Altstätten ein gut organisiertes Untersuchungsamt ist, dass das Beste aus dem Stellenplan und der Infrastruktur herausgeholt wurde, eine aktive Austauschkultur gepflegt wird und sich die Mitarbeitenden trotz sehr starker Arbeitsbelastung wohlfühlen und gegenseitig unterstützen. Es hat sich gezeigt, dass – aufgrund der Grenzlage vermehrt als an anderen Orten – die Änderungen im Strafgesetzbuch, aber auch die vermehrte Kontrolltätigkeit von Polizei und Grenzschutz zu erhöhter Arbeitslast führen.

Dies nicht allein wegen steigender Fallzahlen, sondern auch und vor allem aufgrund der grösseren Komplexität der zu bearbeitenden Fälle.

Aufgefallen ist der Rechtspflegekommission, dass

- die Arbeitslast am Untersuchungsamt Altstätten seit seinem Bestehen hoch ist;
- wegen der Grenzlage, verglichen mit anderen Untersuchungsämtern im Kanton, eine Zusatzbelastung besteht, sogar bei SVG-Delikten;
- eine Juristin, die zu 100 Prozent Aufgaben als Staatsanwältin erfüllt, nur zur 50 Prozent als solche entlohnt wird.

Die Anregungen des Untersuchungsamts beurteilt die Rechtspflegekommission wie folgt:

- Da die Antifolterkommission offenbar das Abstandszimmer beanstandet hat, hat die Rechtspflegekommission Verständnis für die Bestrebungen des Untersuchungsamts nach einer Verbesserung der Situation im Zuge des Erweiterungsbaus für das Regionalgefängnis Altstätten.
- Die Rechtspflegekommission teilt die Ansicht der Amtsleitung, dass die Personaldecke bei den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten knapp ist.

5.2.4 Empfehlungen und Anträge

Keine.

5.3 Subkommission 3: Bewährungshilfe St.Gallen

5.3.1 Prüfungspunkt

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e GeschKR). Im Rahmen der ordentlichen Prüfungstätigkeit stellt sie fest, ob die Amtsführung von Strafvollzugsorganen funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die letzte Visitation der Bewährungshilfe St.Gallen war im Jahr 2002, also vor 15 Jahren. Seitdem hat sich ihr Auftrag verändert. Der neue Leiter ist seit 2015 im Amt. Deshalb hat die Subkommission turnusgemäss eine ordentliche Visitation der Bewährungshilfe durchgeführt. Sie hat sich über Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur und Finanzen der Bewährungshilfe sowie die Zusammenarbeit mit der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug vor Ort ausführlich informieren lassen.

Vertieft befasste sich die Subkommission mit dem ab dem Jahr 2018 bundesrechtlich vorgeschriebenen «Electronic Monitoring im Strafvollzug mit Fussfesseln» (vgl. Ziff. 3.4) und mit der Arbeit der der Bewährungshilfe zugeordneten «Beratungsstelle Häusliche Gewalt». Diskutiert wurden auch Einzelfragen zum «Straf- und Massnahmenvollzug».

5.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Bewährungshilfe St.Gallen ist eine Abteilung des Amts für Justizvollzug im Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen. Sie ist für die Umsetzung der Bewährungshilfaufgaben bei straffälligen Erwachsenen in den Kantonen St.Gallen, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden zuständig. Mit letzteren wurden Leistungsvereinbarungen getroffen, d.h. sie zahlen für die Leistung. Daneben führt die Bewährungshilfe St.Gallen die Beratungsstelle Häusliche Gewalt für die Kantone St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden. Die Prüfung bezog sich auf den Kanton St.Gallen. Um ein Gesamtbild über die Zuständigkeiten, Abläufe und Zusammenarbeit zu erhalten, wurden der Leiter der Bewährungshilfe, sein Stellvertreter und Leiter der Beratungsstelle häusliche Gewalt, sowie der Leiter Straf- und Massnahmenvollzug bzw. stellvertretende Amtsleiter im Amt für Justizvollzug befragt.

5.3.2.a Bewährungshilfe St.Gallen

Damit sinnvolle, verhältnismässige und umsetzbare Massnahmen angeordnet werden, findet idealerweise vor der Anordnung der Bewährungshilfe ein Austausch mit der anordnenden Instanz (Staatsanwaltschaft, Gericht, Straf- und Massnahmenvollzug, Amtsleitung Amt für Justizvollzug) statt. Die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft funktioniert gut. Bei den Kreisgerichten hat die Bewährungshilfe St.Gallen eine deutliche Abnahme der Anordnungen der Bewährungshilfe festgestellt. Immer wieder werden Fallkonstellationen bekannt, in denen die Anordnung der Bewährungshilfe überlegenswert gewesen wäre, aber nicht erfolgt ist. Auch bei den Fällen mit ambulanten Massnahmen und Weisungen, bei denen die Bewährungshilfe St.Gallen die Kontrolle durchführt, gibt es einige, bei denen die Chance der Anordnung der Bewährungshilfe verpasst wurde. Erste Gespräche mit den Kreisgerichten haben gezeigt, dass das keine Absicht war, sondern wegen gesellschaftlicher Veränderungen (Sicherheit wird wichtiger, Zahl der Verurteilungen nimmt europaweit ab, Härte der Urteile nimmt zu, Bewährungshilfe wird als zu «softe» Reaktion eingestuft) sowie Unkenntnis über die Möglichkeiten der Bewährungshilfe St.Gallen geschehen ist. Letztere sucht daher aktiv den Kontakt zu den Gerichten, um ihr Aufgabenportfolio bekannt zu machen. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen im Amt für Justizvollzug funktioniert sehr gut und professionell.

Erfolgt während der Betreuung ein Zuzug oder Wegzug, werden die Klienten an den jeweils anderen Kanton abgegeben, weil der in der Betreuungsregion meist besser vernetzt ist. Die Fallübergabe ist in einer Konkordatsrichtlinie geregelt. Fehlen die nötigen Strukturen und Bewältigungsmöglichkeiten, muss die Bewährungshilfe St.Gallen ggf. bei der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eine Beistandschaft beantragen. Die Vernetzung der Klienten mit anderen Beratungsstellen wird jeweils zu Beginn der Betreuung geklärt. Ziel ist, das bestehende Helfernetz auszuschöpfen und eine effiziente und zielführende Unterstützung für die Klienten zu bieten. Die Bewährungshilfe St.Gallen besucht Veranstaltungen von Beratungsstellen, um sich vorzustellen und so zu vernetzen, damit die Wege im Einzelfall kurz sind. Freiwillige Helfer (z.B. Eltern) werden wegen der fehlenden Professionalität nicht mehr eingesetzt.

Der Leiter der Bewährungshilfe St.Gallen kann auf langjährige Mitarbeitende zählen, die ihn bereits bei der Einarbeitung stark unterstützt haben. In den letzten beiden Jahren gab es zwei Pensionierungen und sonst keine Wechsel. Die neuen Mitarbeitenden mit praktischer Erfahrung konnten bei einer KESB und beim Massnahmenzentrum Bitzi gefunden werden. Alle Mitarbeitenden haben grosse Erfahrung im Umgang mit straffälligen Klienten. Sie gehen hochprofessionell und ruhig mit diesen um, auch mit den Risikoklienten. Um die belastende Arbeit verkraften zu können, finden wöchentliche Teamsitzungen (im Wechsel einmal kurze Krisensitzung, einmal lange Fallbesprechung) statt. Auf Wunsch ist die Teilnahme an Supervisionssitzungen möglich. Bei besonders belastenden Ereignissen werden kurzfristig Besprechungen einberufen.

Den Mitarbeitenden der Bewährungshilfe St.Gallen stehen ausreichende Möglichkeiten für gezielte Weiterbildungen zur Verfügung. Weiterbildungsmöglichkeiten bieten das Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV), die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw) im Bereich «Delinquenz und Kriminalprävention» sowie punktuell Anbieter in relevanten Fachthemen (z.B. Schuldenberatungsstelle des Kantons Zürich) an. Zudem wird derzeit auf Ebene der Schweizerischen Leiterkonferenz der kantonalen Bewährungshilfen die Möglichkeit geprüft, in Zusammenarbeit mit dem SKJV und ausgewählten Fachhochschulen eine spezifische Weiterbildung für Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer zu entwickeln.

In der Bewährungshilfe St.Gallen wird eine weiterbildungsfreundliche Kultur gepflegt. Die permanente Weiterentwicklung hält die Mitarbeitenden in einem sich stetig verändernden Umfeld fit für die täglichen Herausforderungen. Jährlich wird mindestens ein fachbezogener Team-Weiterbildungstag mit externen Anbietern organisiert. Die fachbezogenen, halb- bis eintägigen Weiterbildungen und Fachkolloquien werden selbst von den erfahrenen Teammitgliedern rege benutzt.

Von den jüngeren Mitarbeitenden hat einer im August einen Weiterbildungskurs an der zhaw begonnen eine zweite Mitarbeiterin prüft den Besuch einer entsprechenden Ausbildung.

Die Fallzahlen der Bewährungshilfe sinken schweizweit; allerdings werden die Fälle immer komplexer. Ein 100-Prozent-Pensum Sozialarbeit betreut etwa 40 bis 50 Fälle. Die Menge ist abhängig von der Komplexität des Falls, der Betreuungskadenz und dem mit dem Fall voraussichtlich verbundenen Aufwand.

Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass die Stabilisierung der vier Säulen (Gesundheit, Arbeit, Finanzen, Wohnen) massgeblich zur Rückfallprävention beiträgt. Jeder Fall einer gelungenen Resozialisierung nützt. Oft sind strukturschwache Klienten mit grossen Defiziten zu betreuen, eine nachhaltige Wirkung, insbesondere ein straffreies Leben, sind somit oft nicht einfach zu erreichen. Wiederholt sind zusätzliche Therapien nötig. Für Hochrisikotäter gibt es im Kanton zu wenig ausgebildete forensische Therapeutinnen und Therapeuten. Trotz Fortschritten in der Therapie kann es zu einem Rückfall kommen. Zum Teil sind Persönlichkeitsstrukturen vererbt (z.B. Narzissmus). Junge lassen sich noch eher beeinflussen als Ältere. Zu unterscheiden sind auch Quantität und Qualität des Rückfalls (z.B. jemand macht keine Diebstähle mehr, fährt aber zu schnell und kann die Busse nicht zahlen). Ist erkennbar, dass bei einem Klienten kaum eine nachhaltige Veränderung initiiert werden kann, beschränkt sich die Intervention auf das Nötigste. Die so gewonnene Zeit wird im Gegenzug in Klienten investiert, bei denen krisenhafte Entwicklungen stabilisiert werden müssen oder aber eine positive, nachhaltige Entwicklung absehbar ist. Mehr als die Hälfte der Klientinnen und Klienten sind Kunden, die immer wieder mit der Bewährungshilfe in Kontakt kommen. Konkrete Zahlen zur Zielerreichung und Unterscheidung der Art des Rückfalls gibt die aktuelle Statistik nicht her. Auf gesamtschweizerischer Ebene läuft ein Projekt, die Statistik für das Bundesamt für Justiz besser vergleichbar zu machen. Wichtig ist es, die richtigen Messparameter zu definieren.

5.3.2.b Beratungsstelle Häusliche Gewalt

Der Kanton St.Gallen hat mit der Entwicklung und Erarbeitung eines kantonalen Gewaltschutzkonzepts im Jahr 2001 schweizweit eine Pionierrolle eingenommen. Seitdem sind Polizei und Öffentlichkeit für das Thema sensibilisiert und werden polizeiliche Wegweisungen und Rückkehrverbote verfügt sowie Daten erhoben. Seit 2003 gehört die «Beratungsstelle Häusliche Gewalt» zu den Aufgaben der Bewährungshilfe St.Gallen.¹³ Täter, bei denen die Polizei wegen häuslicher Gewalt intervenieren muss, werden von dieser vor Ort über das Beratungsangebot informiert. Wenn sie einverstanden sind, werden sie der Beratungsstelle gemeldet und die Akten dieser zugestellt. Die Bewährungshilfe geht auf die Täter zu. In Einzelfällen suchen Täter ohne polizeiliche Intervention von sich aus den Kontakt zur Beratungsstelle. Vereinzelt erfolgen Anregungen aus dem Frauenhaus. Täter werden von Sozialarbeitern beraten, Täterinnen von Sozialarbeiterinnen. Der Leiter der Beratungsstelle, ein weiterer Sozialarbeiter sowie zwei Sozialarbeiterinnen im Team Bewährungshilfe wurden speziell für die Beratung ausgebildet. Das Beratungsangebot ist freiwillig. Eine wirksame Beratung setzt Einsicht in das Fehlverhalten voraus. Ziele sind eine Deeskalation der Situation und die Vermittlung von Ansätzen eines gewaltfreien Verhaltens in Konfliktsituationen. In ein bis drei Gesprächen werden die aktuelle und künftige familiäre Situation angeschaut (z.B. Ehefrau möchte Scheidung, Rückkehr nach einer Wegweisung). Für eine längerfristige Gewaltberatung werden die Betroffenen an spezialisierte Stellen verwiesen. Sind neben der häuslichen Gewalt noch andere persönliche Schwierigkeiten erkennbar, macht die Bewährungshilfe eine Triage an eine andere Stelle (z.B. Suchtberatung, Schuldensanierung usw.). Hat die polizeiliche Intervention ein Strafverfahren zur Folge, können die Betroffenen im Rahmen einer gerichtlichen Weisung bzw. Auflage in ein «Lernprogramm für gewalttätige Männer in Ehe und Partnerschaft» geschickt werden. Dieses Lernprogramm bietet die Bewährungshilfe aktuell in

¹³ Art. 43bis Abs. 1 Bst. d kantonales Polizeigesetz (sGS 451.1) und Art. 4 Abs. 1 Bst. d und e kantonale Verordnung über die Bewährungshilfe (sGS 962.17).

Kooperation mit dem Kanton Zürich an. Die Mitarbeitenden der Beratungsstelle Häusliche Gewalt haben Einsicht in die Einvernahmeprotokolle. Opfer werden durch die Opferhilfe beraten. Auf Wunsch der Beteiligten moderieren die Mitarbeitenden der Beratungsstelle Häusliche Gewalt ein gemeinsames Gespräch zwischen Täter und Opfer (Mediation zur Problemlösung). Bei Wegweisung aus der gemeinsamen Wohnung organisieren sie, dass der Täter seine Sachen aus der Wohnung holen kann. Ob eine Beratung «erfolgreich» ist, lässt sich wegen der denkbaren unterschiedlichen familiären Folgen schwer definieren.

Häusliche Gewalt kommt in allen Gesellschaftsschichten vor. Bei der Beratungsstelle melden sich aber tendenziell mehr Personen aus der Unter- bis Mittelschicht sowie mit einem Migrationshintergrund. Es ist davon auszugehen, dass «Täter» aus der Oberschicht weniger schnell auffallen bzw. Betroffene sich weniger schnell melden, da sie mehr zu verlieren haben oder versuchen, die Probleme anders zu lösen. Viele Täter schämen sich für ihr Verhalten. In 10 bis 15 Prozent der Fälle der Beratungsstelle sind Frauen Täterinnen. Diese Zahl stimmt mit Studien überein. Vereinzelt schlagen Kinder ihre Eltern. Diese Fälle werden an die Jugendanwaltschaft oder Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde verwiesen. Mehrfachtäter zählen statistisch immer wieder als neuer Fall. Die Dunkelziffer ist schätzungsweise so hoch wie die Zahl der polizeilichen Interventionen.

5.3.2.c Straf- und Massnahmenvollzug

Der Straf- und Massnahmenvollzug gehört wie die Bewährungshilfe, das Regionalgefängnis Altstätten, das Jugendheim Platanenhof, das Massnahmenzentrum Bitzi und die Strafanstalt Saxerriet zum Amt für Justizvollzug im Sicherheits- und Justizdepartement. Er hat 6,8 Stellen und 8 Mitarbeitende. Der Leiter, seine Stellvertreterin und eine Sachbearbeiterin haben eine juristische Ausbildung. Eine weitere Sachbearbeiterin bringt langjährige Berufserfahrung mit. Die Stellvertreterin und die beiden Sachbearbeiterinnen (2,8 Stellen) bearbeiten die Risikofälle (Verwahrte, Lebenslängliche, stationäre Massnahmen, Freiheitsstrafen von mehr als 18 Monaten, nach dem Prozess «Risikoorientierter Sanktionenvollzug» abzuwickelnde Fälle). Vier junge Mitarbeiterinnen mit KV-Ausbildung, die sich weiterbilden zur Rechtsagentin oder Rechtsassistentin, bearbeiten das Massengeschäft (rund 3'000 Fälle je Jahr). Hinzu kommt das gemeinsame Sekretariat Amt für Justizvollzug, Straf- und Massnahmenvollzug und Bewährungshilfe.

Der Vorsteher des Sicherheits- und Justizdepartements ist zuständig für die Vollzugsöffnungen für lebenslängliche und verwahrte Straftäter (im Kanton St.Gallen gibt es keine lebenslänglich Verwahrten). Der Amtsleiter des Amtes für Justizvollzug verantwortet die Vollzugsöffnung für gemeingefährliche Straftäter (Gefahr durch Gewalt und Sexualstraftaten).

Wer im Sanktionenvollzug ist, muss sich unter bestimmten Umständen an den Vollzugskosten beteiligen (Art. 380 Abs. 2 StGB). Zudem muss sie bzw. er auch über das Pensionierungsalter hinaus arbeiten. Die Justizvollzugsanstalt generiert mit Drittaufträgen Einnahmen. Wer nicht arbeiten kann, aber IV-Rentner ist, muss einen Teil der IV-Leistungen abgeben. Eine Rechtsprechung dazu fehlt bisher. Bei einem Lottogewinn besteht keine Erstattungspflicht, weil die gesetzliche Grundlage für einen Zugriff fehlt. Die Personalkosten der Bewährungshilfe werden aus dem Staatshaushalt bezahlt, ebenso die Vollzugskosten des Amtes für Justizvollzug.

5.3.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass der Straf- und Massnahmenvollzug und die Bewährungshilfe St.Gallen inkl. Beratungsstelle Häusliche Gewalt ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und personell und räumlich hinreichend ausgestattet sind. Die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft funktioniert gut.

Die Rechtspflegekommission stellt fest, dass:

- das Angebotsportfolio der Bewährungshilfe bei den Kreisgerichten zu wenig bekannt ist und diese deshalb teilweise die Unterstützung durch die Bewährungshilfe gar nicht in Betracht ziehen oder Massnahmen treffen, die in der Praxis nicht umzusetzen sind;
- im Kanton St.Gallen zu wenig forensische Therapeuten zur Verfügung stehen.

5.3.4 Empfehlungen und Anträge

Die Rechtspflegekommission

- empfiehlt dem Kantonsgericht, Anfang 2018 mit Unterstützung der Bewährungshilfe St.Gallen für die Kreisgerichte und die Staatsanwaltschaft einen Info-Tag zur Einführung des «Electronic Monitoring» im Strafvollzug mit Fussfesseln zu organisieren;
- teilt dem Sicherheits- und Polizeidepartement mit, dass das Angebotsportfolio der Bewährungshilfe bei den Kreisgerichten zu wenig bekannt ist, und regt an, einen Info-Tag für alle Gerichte zum Thema «Bewährungshilfe» zu organisieren.

5.4 Neue Standards für die Prüfungstätigkeit ab 2018/2019

Die Rechtspflegekommission hat für die Prüfungstätigkeit ab 2018/2019 für alle Subkommissionen einheitliche Standards festgelegt:

- Die Geschäftsführung der Subkommission erläutert den Teilnehmenden der visitierten Stelle in der Einladung das Ziel der Visitation.
- Die Geschäftsführung der Subkommission schickt der Leitung der visitierten Stelle vorab die Fragen der Subkommission zur Vorbereitung des Einstiegsreferats. Den übrigen Befragten werden vorgängig keine Fragen gestellt. Sie sollen spontan antworten, weil daraus mehr Informationen zu ziehen sind.
- Die Subkommission verlangt von der Leitung der visitierten Stelle eine PowerPoint-Präsentation. Sie sollte die Fragen im Detail beantworten und der Geschäftsführung der Subkommission bereits vor der Visitation zugestellt werden. Inhalt und Umfang der Präsentation werden gemäss den Standardkapiteln einer ordentlichen Visitation vorgegeben.
- Die Geschäftsführung leitet die Präsentation vor der Sitzung an die Subkommissionspräsidentin bzw. den -präsidenten weiter.
- Die Mitglieder der Subkommission erhalten von der visitierten Stelle am Sitzungstag ein Handout sowie nachträglich im RIS-Extranet eine elektronische Fassung der Präsentation.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf

- den Bericht 2018 der Rechtspflegekommission vom 3. Mai 2018;
- die Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2017 vom Februar 2018.

Im Namen der Rechtspflegekommission

Walter Locher
Präsident