

Bericht 2016 der Rechtspflegekommission

Bericht vom 6. April 2016

Inhaltsverzeichnis

Mitgliederverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Zuständigkeit	3
3 Allgemeine Tätigkeit	4
3.1 Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates	5
3.2 Ersatzwahlen in die kantonalen Gerichte	5
3.3 Petitionen	5
3.4 Administrativuntersuchung	5
3.5 Eingaben	5
3.6 Gerichte	6
4 Prüfungstätigkeit	6
4.1 Amtsjahr 2015/2016	6
4.2 Kreisgericht See-Gaster	6
4.2.1 Prüfungspunkt	6
4.2.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	6
4.2.3 Würdigung und Bewertung	7
4.2.4 Empfehlungen und Anträge	9
4.3 Staatsanwaltschaft St.Gallen, SVG-Büro	9
4.3.1 Prüfungspunkt	9
4.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	9
4.3.3 Würdigung und Bewertung	9
4.3.4 Empfehlungen und Anträge	10
4.4 Massnahmenzentrum Bitzi	10
4.4.1 Prüfungspunkt	10
4.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit	10
4.4.3 Würdigung und Bewertung	11
4.4.4 Empfehlungen und Anträge	11
4.5 Ausblick auf das Amtsjahr 2016/2017	12
5 Antrag	12

Mitgliederverzeichnis

Stand 6. April 2016

Mitglieder

Walter Locher-St.Gallen, *Präsident*

Karl Güntzel-St.Gallen, *Vizepräsident*

Andreas Broger-Altstätten¹

Daniel Bühler-Bad Ragaz

Ernst Dobler-Oberuzwil

Peter Eggenberger-Rüthi²

Mirco Gerig-Wildhaus-Alt St.Johann

Seline Heim-Gossau

Maria Huber-Rorschach

Remo Maurer-Altstätten

Michael Schöbi-Altstätten

Christian Spoerlé-Ebnat-Kappel

Dario Sulzer-Wil

Martin Wicki-Andwil

Andreas W. Widmer-Wil

Ausgeschiedene Mitglieder

Peter Göldi-Gommiswald³

Barbara Keller-Inhelder-Rapperswil-Jona⁴

Geschäftsführung

Gerda Göbel-Keller⁵

Beat Müggler⁶

-
- ¹ Mitglied seit Februarsession 2016.
 - ² Mitglied seit Novembersession 2015.
 - ³ Mitglied bis Februarsession 2016.
 - ⁴ Mitglied bis Novembersession 2015.
 - ⁵ Geschäftsführung ab Juni 2015.
 - ⁶ Geschäftsführung bis Mai 2015.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage unterbreite ich Ihnen die Rechtspflegekommission den Bericht 2016 über ihre Tätigkeit im Jahr 2015.

1 Einleitung

Die Rechtspflegekommission hatte ein weiteres arbeitsintensives und aufwändiges Jahr, das die Mitglieder der Rechtspflegekommission selber, insbesondere aber die Mitglieder der Subkommission Richterwahlen erneut an die Grenzen der zeitlichen Belastbarkeit als Milizparlamentarier führte. Eine Häufung von Eingaben und Strafklagen gegen Mitglieder der obersten Gerichte, der Regierung und des Kantonsrates, gemischt mit Ausstandsbegehren aller Art ja sogar gegen ganze Kommissionen des Kantonsrates ist festzustellen. Sie müssen alle sorgfältig geprüft werden, auch wenn ihnen schlussendlich aufgrund fehlender konkreter Anhaltspunkte für strafbares Verhalten oder andere in die Zuständigkeit der Rechtspflegekommission fallende Unregelmässigkeiten in keinem der Fälle Folge gegeben wurde.

Die Kommission hat zudem gemeinsam mit der neuen Geschäftsführerin ihre Strukturen und Abläufe überdacht und neu geordnet. Ab dem neuen Amtsjahr werden die Plenumsitzungen breiter übers Jahr verteilt und noch gezielter zeitlich auf die Sessionen und Fraktionssitzungen abgestimmt. Die der Weiterbildung und Ausbildung dienende eintägige Exkursion an einen Ort, der im Zusammenhang mit der Arbeit der Rechtspflegekommission steht, wird – wie bei den anderen ständigen Kommissionen – neu separat durchgeführt.⁷ Die Prüfungstätigkeit der drei Subkommissionen wird in den Herbst vorverlegt. So haben die Mitglieder der Subkommissionen und der Rechtspflegekommission, sowie die Geschäftsführung einen gleichmässigeren Arbeitsanfall und Zeit für Unvorhergesehenes. Die Rechtspflegekommission kann die Fraktionen und den Kantonsrat zeitnah über die vorberatenen Geschäfte (z.B. Richterwahlen, Petitionen) informieren.

2 Zuständigkeit

Dem Kantonsrat obliegt die Aufsicht über den Geschäftsgang der Gerichte (Art. 65 Bst. k der Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 [sGS 111.1; abgekürzt KV] und Art. 45 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987 [sGS 941.1; abgekürzt GerG]).

Die Rechtspflegekommission ist eine ständige Kommission des Kantonsrates. Als solche wirkt sie nach Art. 1 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates vom 24. Oktober 1979 (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) «bei der Vorbereitung» der Kantonsratsgeschäfte mit. Sie besteht aus 15 Mitgliedern und erfüllt ihre Aufgaben grundsätzlich das ganze Jahr über. Die ordentliche Prüfungstätigkeit fand bisher schwergewichtig zum Jahresende statt. Die Rechtspflegekommission erstattet dem Kantonsrat jeweils auf die Junisession, bei Ende der Amtsdauer auf die Aufräumsession im April, schriftlich Bericht.

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 Gerichten, Strafuntersuchungs- und Strafvollzugsorganen sowie Organen der Geldvollstreckung funktioniert und entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ausgeübt wird. Die Kommission untersucht und beurteilt Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur in der Regel vor Ort, fasst Inhalt und Ergebnis ihrer Prüfungstätigkeit in einem

⁷ Im Mai 2016 wird die Rechtspflegekommission das Zentralgefängnis Lenzburg (Abteilungen U-Haft und 60plus) und die Strafanstalt Lenzburg im Kanton Aargau besichtigen.

Bericht zusammen und spricht darin bei Bedarf Erwartungen oder Empfehlungen aus. Grundlage der Prüfungstätigkeit bilden sowohl die jährlichen Amtsberichte der kantonalen Gerichte und der Regierung als auch – und vor allem – eigene Wahrnehmungen der Kommissionsmitglieder. So greift die Rechtspflegekommission vermehrt Angelegenheiten auf, auf die sie bei ihrer übrigen Tätigkeit aufmerksam gemacht wurde oder die ihr von Dritten zugetragen werden, und führt gezielte Nachkontrollen durch.

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

Weitere Aufgaben der Rechtspflegekommission sind die Vorberatung folgender Geschäfte:

- Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfälliger Kassationsbeschwerden (Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{bis} GeschKR). Die Rechtmässigkeit von Ersatzwahlen während der Amtsdauer prüft grundsätzlich der Präsident der Rechtspflegekommission (Art. 14bis Abs. 2 Satz 2 GeschKR);
- Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richterinnen und Richter (Art. 14 Abs. 1 Bst. a^{ter} GeschKR). Aufgabe der Rechtspflegekommission ist, 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);
- Einzeleingaben an den Kantonsrat. Diese kann die Rechtspflegekommission auch in eigener Zuständigkeit erledigen (Art. 127 ff. GeschKR).

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

- (1) Kantonsgericht, Handelsgericht, Kreisgerichte und Haftrichterinnen und Haftrichter;
- (2) Anklagekammer und Staatsanwaltschaft (einschliesslich kantonales Untersuchungsgefängnis und Regionalgefängnisse);
- (3) Verwaltungsgericht, Verwaltungsrekurskommission, Versicherungsgericht, Aufsichtsbehörde für Schuldbetreibung und Konkurs, Konkursamt mit Zweigstellen, Strafanstalt Saxerriet, Anstalt Bitzi, Jugendheim Platanenhof, Bewährungshilfe;
- (4) Richterwahlen: Vorberatung der Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richterinnen und Richter. In dieser Subkommission haben alle im Kantonsrat vertretenen Fraktionen mit je einem Mitglied Einsitz.

3 Allgemeine Tätigkeit

Die Rechtspflegekommission traf sich im Jahr 2015 zu fünf Kommissionssitzungen. Die Subkommission Richterwahlen kam zu acht weiteren Sitzungen zusammen. Die drei Subkommissionen für die Prüfungstätigkeit, deren Präsidenten der Subkommission Richterwahlen angehören, hatten jeweils eine Sitzung.

Die Rechtspflegekommission hatte sich im Zusammenhang mit dem Geschäft 27.15.02 «XVI. Nachtrag zum Geschäftsreglement des Kantonsrates» ausführlich mit der mittlerweile wieder hinfälligen Frage der Übernahme der Aufgaben der Redaktionskommission befasst, dieser zugestimmt und sie an Bedingungen geknüpft.

3.1 Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates

Im Berichtsjahr gab es im Kantonsrat insgesamt siebzehn Rücktritte bzw. Validierungen. Der Präsident der Rechtspflegekommission prüfte jeweils die Rechtmässigkeit der Ersatzwahlen (01.15.03).

3.2 Ersatzwahlen in die kantonalen Gerichte

Auch an den kantonalen Gerichten gab es im Berichtszeitraum mehrere Wechsel. Ins Kantonsgericht wurden in der Februarsession 2015 ein hauptamtlicher Richter und ein Ersatzrichter gewählt, in der Septembersession 2015 eine Ersatzrichterin (15.15.02), in der Novembersession 2015 eine nebenamtliche Richterin ins Verwaltungsgericht (15.15.04) und ein Fachrichter in die Verwaltungsrekurskommission (15.15.06). Die Subkommission Richterwahlen überprüfte zuvor an drei Sitzungen insgesamt acht Kandidierende auf ihre Eignung.

In der Februarsession 2017 stehen im Kantonsrat die Gesamterneuerungswahlen 2017-2023 der sechs kantonalen Gerichte mit 137 Richterinnen und Richtern an. Die Vorbereitung der Gesamterneuerungswahlen benötigt einen grossen zeitlichen Vorlauf und hat bereits begonnen. Sie wird die Subkommission Richterwahlen im laufenden Amtsjahr sowie im Amtsjahr 2016/2017 zeitlich sehr intensiv beanspruchen. Die Rechtspflegekommission hat bereits einen Zeit- und Ablaufplan erstellt, gemeinsam mit den Vertretern der Gerichte die ersten Grundsatzentscheide getroffen, erste Termine der Subkommission Richterwahlen festgelegt, das Präsidium des Kantonsrates über die vorgesehenen Abläufe informiert und die kantonalen Gerichte aufgefordert, bis Mitte Mai 2016 die Rücktritte bekannt zu geben.

3.3 Petitionen

Die Rechtspflegekommission beriet eine Petition vor, die im Dezember 2015 eingereicht wurde.

3.4 Administrativuntersuchung

Zur Administrativuntersuchung «über mögliche Amtsgeheimnisverletzungen betreffend neuer Standort der Kantonsschule Wattwil» gegen die Mitglieder der Regierung und den Staatssekretär hatte die Rechtspflegekommission dem Kantonsrat in der Novembersession 2015 einen separaten Bericht vorgelegt (04.14.01). Der Kantonsrat hatte den Bericht zur Kenntnis genommen und beschlossen, das Verfahren ohne zusätzliche Beschlüsse einzustellen.

3.5 Eingaben

Die Rechtspflegekommission behandelte im Berichtszeitraum in eigener Zuständigkeit vierzehn Eingaben, die sie direkt oder über die Staatsanwaltschaft bzw. Anklagekammer erhielt. In drei Fällen handelt es sich um Personen, die jede Verwaltungsverfügung und jeden Gerichtsentscheid anfechten, gegen alle Verfahrensbeteiligten eine Strafanzeige einreichen und sich jeweils auch an die Rechtspflegekommission wenden, wenn sie auf dem Rechtsmittelweg nicht weiterkommen, obwohl diese wegen der Gewaltenteilung für die Abänderung gerichtlicher Entscheide nicht zuständig ist. Dies führt zu einer Flut von Akten und Anträgen mit zum Teil unverständlichen Anträgen und Begründungen, ehrverletzenden Äusserungen und zunehmenden Ausstandsbegehren gegen die Mitglieder der Rechtspflegekommission selbst. Nahezu in jeder Kommissionssitzung sind Eingaben dieser Personen zu behandeln, was einen erheblichen Mehraufwand für die Geschäftsführung, den Präsidenten und die Mitglieder der Rechtspflegekommission bedeutet. Dieses Phänomen ist im Übrigen auch auf allen Ebenen bei den Gerichten zu beobachten.

3.6 Gerichte

Mit den Präsidien der kantonalen Gerichte pflegen die Rechtspflegekommission und ihre Subkommissionen einen regelmässigen Informationsaustausch zu Inhalten oder Folgen der sie betreffenden Geschäfte im Kantonsrat (z.B. Verwaltungsjustizreform) oder der bevorstehenden Neuerungen des Bundesrechts (z.B. Ausschaffungsinitiative). Neuerdings bedienen die Gerichte die Rechtspflegekommission mit ihren Vernehmlassungen an das Sicherheits- und Justizdepartement (z.B. zur Interpellation zur «Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern und Staatsanwälten»). So sind die Mitglieder der Rechtspflegekommission frühzeitig über Entwicklungen, welche die Arbeit der Gerichte betreffen, informiert und können diese im demokratischen Prozess aufnehmen. Der «Amtsbericht der kantonalen Gerichte über das Jahr 2015» wurde in den Kommissionsitzungen im Februar und März 2016 behandelt. Im kommenden Amtsjahr wird sich die Rechtspflegekommission genauer mit der Frage befassen, welche Informationen sie im Amtsbericht der kantonalen Gerichte erwartet, und auf eine Vereinheitlichung hinwirken.

4 Prüfungstätigkeit

4.1 Amtsjahr 2015/2016

Im Dezember 2015 führten die Subkommissionen 1 bis 3 je eine ordentliche Visitation in ihrem Zuständigkeitsbereich durch (vgl. nachfolgend Ziff. 4.2. bis 4.4.). Die Subkommission Richterwahlen traf beim Versicherungsgericht zudem eine schriftliche Abklärung zur Frage der Einholung eines Obergutachtens gemäss den Vorgaben des Bundesgerichts (BGE 8C_280/215 vom 28. August 2015). Im Nachgang nahm sie Kenntnis von einem Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (ECHR 047 [2016] vom 2. Februar 2016), der, anders als zuvor das Bundesgericht, die Bemessungspraxis des St.Galler Versicherungsgerichts bei IV-Renten von Teilzeiterwerbstätigen mit Familie guthiess.

4.2 Kreisgericht See-Gaster

4.2.1 Prüfungspunkt

Die Subkommission 1 führte am 11. Dezember 2015 am Kreisgericht See-Gaster in Uznach turnusgemäss eine ordentliche Visitation (Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur, Finanzen) mit dem Schwerpunktthema «Einsatz von Laienrichtern» durch. Die letzte Visitation des Kreisgerichts See-Gaster hatte im Jahr 2000 stattgefunden (damals noch Bezirksgericht).

4.2.2 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. Dem Kreisgerichtspräsidenten 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 See-Gaster zuständig für die Gemeinden Amden, Weesen, Benken, Eschenbach, Gommiswald, Kaltbrunn, Schänis, Schmerikon, Uznach sowie die Stadt Rapperswil-Jona.

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 gibt. Befragt wurden der Gerichtspräsident, der Vizepräsi-

dent (ehemaliger Präsident des früher eigenständigen Bezirksgerichts Gaster, ehemaliger Präsident des kantonalen Richterverbandes), ein Kreisrichter (ehemaliger Gerichtsschreiber), eine Gerichtsschreiberin und eine Sekretärin. Ebenfalls befragt wurde ein Laienrichter, der das Amt bereits seit 20 Jahren ausübt.

4.2.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission konnte sich anlässlich der – ordentlichen – Visitation des Kreisgerichtes See-Gaster in Uznach von einer funktionierenden **Organisation** überzeugen. Nach eigenem Bekunden kann in dieser Organisationseinheit ein geordneter Justizbetrieb sichergestellt werden. Auch übliche Belastungsschwankungen können aufgefangen und bewältigt werden. Entstanden im Jahr 2009 im Rahmen der Justizreform, hat das Gericht den Übergang reibungslos gestaltet und die dreifache Beanspruchung aus Reorganisation, Altlasten und neuen Fällen gut gemeistert. Dies ist nicht allen Kreisgerichten gleichermaßen gelungen, wie die Subkommission 1 bisher feststellen musste. Für bisherige Gerichtsschreiber, die in die Position eines Kreisrichters gewählt wurden, gestaltete sich der Übergang aus ihrer Sicht flussend. Der Befangenheit bei Richterinnen und Richtern wird Beachtung geschenkt und bei der Fallzuteilung bzw. der Fallumteilung zweckmässig begegnet.

Die **Wohnsitzpflicht für Richterinnen und Richter** wurde von Gesetzgeber bei der letzten Justizreform klar statuiert. Betroffen sind u.a. Gerichtsschreiberinnen mit Familienpflichten. Sie müssen selber abwägen, ob sie ins Richteramt aufsteigen oder Gerichtsschreiberin bleiben wollen. Die Qualität der Arbeit des Gerichts leidet bisher nicht darunter.

Eine eigentliche **Zusatzausbildung als RichterIn bzw. Richter** ist keine gesetzliche Voraussetzung (vgl. Art. 26 GerG) für das hauptamtliche und teilamtliche Kreisrichteramt. Der Wunsch nach einer Richterausbildung erscheint der Rechtspflegekommission zwar nachvollziehbar, muss sich auf den Rahmen einer möglichen fakultativen Weiterbildung beschränken.⁸ Primär hat die Amtsinhaberin bzw. der Amtsinhaber die Fähigkeiten mitzubringen, die sie bzw. ihn für die Erfüllung ihrer bzw. seiner Aufgabe qualifizieren. Persönlich-charakterliche Eigenschaften stehen demnach zusammen mit den gesetzlichen Voraussetzungen im Vordergrund. Im Übrigen liegt die Verantwortung für das Bestellen des Kreisrichterpersonals nach wie vor beim Stimmbürger bzw. faktisch bei den politischen Parteien und Kräften.

Die Rechtspflegekommission nimmt den Wunsch zur Kenntnis, seitens des Kantonsgerichtes nicht nur eine jährliche Gruppensupervision zu Familienrechtsstreitigkeiten anzubieten, sondern bei Bedarf im Einzelfall eine **Supervisionsstelle** um Rat fragen zu können. Der fachliche Hintergrund ist wohl darin zu sehen, dass vor allem im Familienrecht neben der juristischen Ebene teilweise mit anspruchsvollen psychologischen Ausgangslagen umgegangen werden muss. Es wäre im Rahmen der Gruppensupervision allenfalls zu prüfen, ob sich im Laufe der Zeit diese Ausgangslage im Sinne einer Akzentuierung effektiv verändert hat und/oder in welchem Masse allenfalls die Sensibilisierung bzw. Wahrnehmung im Amt und/oder der Öffentlichkeit gestiegen ist. Diese Fragen sind Teil der autonomen Justizverwaltung und nicht von der Rechtspflegekommission zu beurteilen.

Das Kreisgericht See-Gaster wünscht sich eine **dritte Praktikantenstelle**. Einzelrichterverfahren müssen aus Kapazitätsgründen oft ohne Gerichtsschreiberin bzw. Gerichtsschreiber stattfinden. So führt bei allen Ehescheidungen die Richterin bzw. der Richter neben der Verhandlung auch noch das Protokoll. Die Protokollierung ist, seit das Zivil- und Strafverfahrensrecht bundesrechtlich geregelt ist, anspruchsvoller und zeitaufwändiger geworden. Andere Kreisgerichte haben meist drei bis sechs Praktikanten, die sie dafür einsetzen. Der Nutzen einer dritten Praktikanten-

⁸ Vgl. Art. 10 Personalverordnung vom 13. Dezember 2011 (SGS143.11): *andere* Fort- und Weiterbildung.

stelle wäre nach Ansicht der Angehörten gross (Entlastung für das Gericht, Chance für und Förderung von jungen Berufseinsteigern), die Kosten mit CHF 45'000 pro Jahr relativ gering. Die Rechtspflegekommission kann die geltend gemachten betrieblichen Vorteile nachvollziehen. Die Zuteilung von Praktikantenstellen ist Sache der autonomen Justizverwaltung. Das Kantonsgericht wird eingeladen, Nutzen (Entlastung für das Gericht, Chance für und Förderung von jungen Berufseinsteigern) und Kosten aus Sicht aller Kreisgerichte einer Abwägung und Prüfung zu unterziehen.

Die **Amtsräume** lassen einen zweckmässigen Gerichtsbetrieb zu. Die räumliche Situation des Kreisgerichtes See-Gaster hat aber noch Verbesserungspotential für Kunden und Mitarbeitende des Gerichts gleichermassen, was nach Ansicht der Rechtspflegekommission im Rahmen eines Neubaus angegangen werden kann. Es gab schon zahlreiche Presseberichte zur räumlichen Enge. In diesem Zusammenhang verweist die Rechtspflegekommission auf ihre früheren Prüfungsergebnisse. Wie sie nämlich wiederholt aufgrund von Schilderungen von Justizorganen feststellen musste, gestaltet sich die Beschaffung der nötigen Räume und Einrichtungen in Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt nicht dergestalt direkt und effizient, wie dies für einen Justizbetrieb wünschenswert wäre. Die Rechtspflegekommission erwartet im Hinblick auf ein gutes Funktionieren der Justiz und der Konzentration der Justizorgane auf ihr Kerngeschäft, d.h. die Rechtsprechung, ein sorgfältiges und verantwortungsvolles Abwägen der Verwaltung zwischen einheitlichen Verwaltungsweisungen / Richtlinien einerseits und der Kundenorientierung andererseits. Aus Sicht des Justizbetriebes sind praktische, kostengünstige Vorschläge und Lösungen der Nutzenden vor Ort vorzuziehen – im Interesse des Staates, dessen Kunden, der Angestellten und der Steuerzahler. Diese Grundsätze sind bei der Planung, Umsetzung und dem Bezug eines allfälligen neuen Gerichtsgebäudes in Uznach auf dem Prüfstein und stellen nach der Umsetzung einen künftigen Prüfungspunkt dar.

Die zehn **Laienrichter** (nebenamtlichen Richterinnen und Richter) am Kreisgericht werden im Zivilrecht in Kollegialfällen (Streitigkeiten über 30'000 Franken, Ehescheidungen bei umstrittenen Punkten) und in schweren Straffällen (Strafandrohung von über einem Jahr oder freiheitsentziehende Massnahmen) eingesetzt. In den Kollegialfällen entscheidet i.d.R. ein Berufsrichter als Vorsitzender mit zwei Laienrichtern. Nur in Ausnahmefällen (schwierige Rechtsfragen, Zirkulationsentscheide) wirkt ein weiterer Berufsrichter mit. Schwere Straffälle werden in Fünfer-Besetzung (ein oder zwei Berufsrichter, vier oder drei Laienrichter) verhandelt. Die Laienrichter bringen jeweils ihr Wissen aus dem Beruf (v.a. Arbeitsrecht) oder der Familie (Ehescheidungen), auch in Straffällen. Auch bei Ermessensfragen können sie mitreden (z.B. Platzierung Kind, Strafmass). Bei diesen Fragen stellt der Berufsrichter zuvor die Leitplanken auf. Der Einsatz wird vom Gericht geschätzt. Es ist wertvoll, dass die Laien das System hinterfragen. Der Berufsrichter ist dann gefordert, es erklären zu können. Der Einsatz von Laienrichtern ist im Gesetz statuiert. Die Laienrichter sind den Abteilungen des Kreisgerichts nicht fest zugordnet, sondern in allen Rechtsgebieten tätig. Sie scheinen im Kreisgericht Gaster-See gut eingebunden, akzeptiert und leisten in ihrem Spektrum als Beisitzerinnen und Beisitzer einen wertvollen Beitrag zur Rechtsfindung und Rechtsprechung. Ihr Einsatz erscheint sinnvoll und überdies kostengünstig. Es erscheint prüfenswert, ob ein Einführungskurs sowie regelmässige Austausche unter den Laienrichtern und allfällige Weiterbildungen ihre Stellung als demokratische Institution für die Akzeptanz der Gerichte stärken kann. Diese Fragen sind Teil eines laufenden Schwerpunkts der Prüfungstätigkeit der Rechtspflegekommission und in diese aufzunehmen.

Bei der Justizreform ging der Gesetzgeber bei den Kreisgerichten von einer **Spezialisierung** aus. Die Kreisgerichte leben dieser Idee unterschiedlich nach. Das Kreisgericht Gaster-See weist die 28 verschiedenen Fachgebiete zwei Abteilungen und zwei Aufsichtsstellen zu. Pro Rechtsgebiet sind mindestens drei Richterinnen bzw. Richter zuständig, um die Stellvertretung sicherzustellen. Die Subkommission kann einerseits nachvollziehen, dass damit in der täglichen Arbeit eine gewisse Praxis und Routineerfahrung erreicht werden kann. Andererseits wird mit einer gewissen

Breite der Abteilungsaufgaben ein Einsatzbereich definiert, womit eine gewisse Abwechslung erreicht werden kann, welche vom Personal als interessant und motivierend wahrgenommen und geschätzt wird. Gleichzeitig ist die Rechtspflegekommission befriedigt vom geschilderten Umstand, dass das Kreisgericht mit einem **Stellvertretersystem** die konstante Einsatzbereitschaft in allen Rechtgebieten fachlich erfahren gewährleisten und die unterschiedliche Belastung in den Rechtsgebieten ausgleichen kann.

4.2.4 Empfehlungen und Anträge

Die Prüfung hat gezeigt, dass kein Antrag an das vorgesetzte Kantonsgericht notwendig ist. Die Rechtspflegekommission regt jedoch beim Kantonsgericht an, Nutzen und Kosten von mehr Praktikantenstellen (Auditorinnen und Auditoren) bei den Kreisgerichten zu prüfen.

Der Wunsch des Kreisgerichts nach besser geeigneten Amtsräumen ist ausgewiesen. Zuständig sind das Kantonsgericht, das Hochbauamt (Planung, Umsetzung) und der Kantonsrat (Bereitstellung finanzielle Mittel).

4.3 Staatsanwaltschaft St.Gallen, SVG-Büro

4.3.1 Prüfungspunkt

Die Subkommission 2 führte am 17. Dezember 2015 erstmals eine ordentliche Visitation (Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur, Finanzen) des Büros Strassenverkehrsdelikte (SVG-Büro) der Staatsanwaltschaft St.Gallen durch und liess sich gleichzeitig zum Thema «Strafrechtspraxis der Untersuchungsbehörden St.Gallen im Bereich Strassenverkehrsdelikte» informieren.

4.3.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Die Subkommission verschaffte sich bei einem Rundgang durch die Räume des SVG-Büros einen persönlichen Eindruck über die personelle, räumliche und technische Ausstattung. Der Erste Staatsanwalt, der Leiter des SVG-Büros und einzelne Sachbearbeiter erläuterten dabei Einzelheiten.

4.3.3 Würdigung und Bewertung

Thema der Visitation war unter anderem, abzuklären, ob im Bereich der Verkehrsregelverletzungen die **Strafzumessung** bestimmten Regeln folgt und ob diese eingehalten werden. Die Ausführungen der anlässlich der Visitation Befragten sowie die der Rechtspflegekommission zur Verfügung gestellten Unterlagen ergaben, dass dies der Fall ist. Die Strafzumessung im Bereich der Verkehrsregelverletzung und des Fahrens in fahruntüchtigem Zustand (Art. 90 und 91 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SR 741.01; abgekürzt SVG]) erfolgt gemäss den Empfehlungen der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz. Diese werden in internen Richtlinien (SVG-Handbuch) konkretisiert und detailliert. Wie die Verantwortlichen informierten, werden die Vorgaben in den Richtlinien von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern strikte eingehalten; die Kontrolle erfolgt durch den Gruppenleiter. Dieser ist eine «Koryphäe» auf dem Gebiet der SVG-Delikte. Die SVG-Strafzumessung beruht schweizweit auf dem St.Galler Modell.⁹

Die **Anfechtungsquote** im Bereich der einfachen Verkehrsregelverletzungen lag in den Jahren 2013-2015 zwischen 0,87 und 1,16 Prozent, bei den groben Verkehrsregelverletzungen zwischen 1,22 und 1,94 Prozent. Gemäss Auskunft des Ersten Staatsanwalts übernehmen die Kreisgerichte in der Regel die ausgefallten Strafen. Freisprüche sind sehr selten. Im Bereich des Fahrens in

⁹ Gleiches gilt übrigens für den Umgang mit Hooligans.

fahrunfähigem Zustand beobachtet die Staatsanwaltschaft, dass ihr die Kreisgerichte in der Regel folgen, dass aber zuweilen das Kantonsgericht infolge von zwischenzeitlichem Wohlverhalten und absolvierten Therapien etwas mildere Urteile ausspricht.

Nach Feststellungen der Staatsanwaltschaft nehmen die Gerichte auf die Strafzumessung der Staatsanwaltschaft kaum Einfluss. Eher scheint es so, dass die Gerichte bei Einsprachen das Strafmass der Staatsanwaltschaft übernehmen. Eine wesentliche Veränderung bzw. Verschärfung der Strafen bei Geschwindigkeitsübertretungen erfolgte im Zuge der Revision des SVG am 15. Juni 2012, mit der die Mindeststrafe von einem Jahr für bestimmte Tatbestände eingeführt wurde (**Raser-Tatbestand**, Art. 90 Abs. 3 SVG). Dies führte dazu, dass die Strafen für Verkehrsregelverletzungen ausserhalb des Bereichs der Ordnungsbussen generell eine Erhöhung erfuhren, um Sprünge in der Strafzumessung zu vermeiden. Wie der Erste Staatsanwalt darlegte, verläuft allerdings die Erhöhung der Strafen bis zum Erreichen des Raser-Tatbestands nach den Richtlinien der SSK nicht linear im Verhältnis zur gefahrenen Geschwindigkeit. Dies führt dazu, dass im Grenzbereich ein Stundenkilometer mehr oder weniger darüber entscheidet, ob eine Geldstrafe im Bereich von 150 bis 180 Tagessätzen oder eine Freiheitsstrafe von einem Jahr ausgefällt wird. Dieser Sprung ist, wie der Erste Staatsanwalt ausführte, von der Schweizerischen Staatsanwältekonferenz gewollt und wird, wie sich aus den obigen Feststellungen ergibt, offenbar auch von den Gerichten akzeptiert.

Vor allem für juristische Laien wenig verständlich, aber gesetzlich vorgegeben, ist der Umstand, dass nach Verletzungen von Verkehrsregeln Verletzungen parallel zum Strafverfahren auch ein Administrativmassnahmeverfahren vor dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt eröffnet wird.

4.3.4 Empfehlungen und Anträge

Die Rechtspflegekommission macht keine Empfehlungen und stellt keine Anträge.

4.4 Massnahmenzentrum Bitzi

4.4.1 Prüfungspunkt

Die Subkommission 3 führte am 14. Dezember 2015 erstmals eine ordentliche Visitation (Personelles, Organisation, Geschäftslast, Infrastruktur, Finanzen) des Massnahmenzentrums Bitzi in Mosnang durch. Das Massnahmenzentrum Bitzi wird seit April 2006 als Massnahmenzentrum geführt und dient u.a. dem Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen. Die letzte Visitation der Subkommission im Bitzi war im Jahr 1997 (damals noch Strafanstalt). Die Subkommission liess sich informieren, welchen Auftrag das Massnahmenzentrum hat, wie das neue Konzept umgesetzt wird und wo allfällige Probleme bestehen.

4.4.2 Ablauf der Prüfungstätigkeit

Das Massnahmenzentrum Bitzi ist eine offene Einrichtung für den Massnahmenvollzug im Zuständigkeitsbereich des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats¹⁰, zu dem neben den Kantonen St.Gallen, Thurgau und beider Appenzell auch Zürich, Schaffhausen, Glarus und Graubünden gehören. Der Leiter des Amts für Justizvollzug im Sicherheits- und Justizdepartement ist nebenamtlich Co-Sekretär des Konkordats, der Direktor der Bitzi ist Mitglied der konkordatlichen Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen. Die Einweisung in das Massnahmenzentrum erfolgt über die Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden der Konkordatskantone oder in Ausnahmefällen durch die Erwachsenenschutzbehörden.

¹⁰ Vgl. http://www.justizvollzug.zh.ch/internet/justiz_innere/juv/de/ueber_uns/organisation/osk.html mit zahlreichen Hinweisen.

Nach Art. 3 Abs. 2 der Gefängnisverordnung¹¹ dient das Massnahmenzentrum Bitzi der Unterbringung von erwachsenen Personen:

- zum Vollzug von strafrechtlichen Massnahmen und zivilrechtlichen Unterbringungen;
- zum Vollzug von unbedingten Freiheitsstrafen mit vollzugsbegleitender ambulanter Behandlung;
- zur Krisenintervention;
- zur Abklärung der Massnahmebedürftigkeit und -fähigkeit.

In Abgrenzung zu den Strafen (Geldstrafe, Busse, gemeinnützige Arbeit, Freiheitsstrafe) gehören zu den therapeutischen Massnahmen gemäss Strafgesetzbuch¹², die im Massnahmenzentrum Bitzi vollzogen werden:

- die Behandlung von psychischen Störungen (Art. 59 StGB; z.B. Persönlichkeitsstörung, Schizophrenie);
- die Suchtbehandlung (Art. 60 StGB).

Um ein Gesamtbild zu erhalten, liess sich die Subkommission zunächst vom Leiter des Amts für Justizvollzug im Sicherheits- und Justizdepartement und vom Direktor des Massnahmenzentrums Bitzi in das neue Konzept und dessen Umsetzung einführen. Anschliessend erhielt sie bei einem Rundgang mit den Abteilungsleitern für «Soziale Integration», für «Berufliche Integration» und für «Sicherheit» einen praktischen Einblick in die Arbeit des Massnahmenzentrums. Die Leiterin der Abteilung «Forensische Therapie» war entschuldigt. Danach unterhielt sich die Subkommission kurz mit einem Insassen. Abschliessend konnte sie mit dem Amtsleiter und dem Direktor offene Fragen besprechen.

4.4.3 Würdigung und Bewertung

Die Rechtspflegekommission konnte sich anlässlich der Visitation des Massnahmenzentrums Bitzi und der Gespräche mit dem Leiter des Amts für Justizvollzug, dem Direktor und den Abteilungsleitungen des Massnahmenzentrums Bitzi sowie einem Insassen einen persönlichen Eindruck vom Funktionieren des Massnahmenvollzugs verschaffen. Sie hat festgestellt, dass:

- das Behandlungskonzept des Massnahmenzentrums Bitzi (Arbeitsmodell «Risikoorientierter Sanktionenvollzug») anspruchsvoll ist und die Umsetzung («Vier-Säulen-Modell») sehr professionell erfolgt¹³;
- sich die Aufgaben des Straf- und Massnahmenvollzugs im Sicherheits- und Justizdepartement in den letzten Jahren grundlegend verändert haben und sowohl das Amt für Justizvollzug als auch das Massnahmenzentrum den Wandel vollzogen haben;
- das Massnahmenzentrum professionell geleitet wird;
- der Personalbestand des Massnahmenzentrums nach einer Aufstockung vor einem Jahr trotz schweizweit tiefstem Stellenschlüssel ausreichend ist;
- die Rekrutierung von fachlich qualifiziertem Betreuungspersonal (Sozialarbeit) schwierig ist;
- der notwendige Erweiterungsbau zur geschlossenen Abteilung bereits aufgelegt ist.

4.4.4 Empfehlungen und Anträge

Die Rechtspflegekommission empfiehlt dem Sicherheits- und Justizdepartement, sich im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat dafür einzusetzen, dass in der Schweiz die sogenannte gesetzliche Sozialarbeit in den Aufgabenkatalog für die Ausbildung in Sozialarbeit aufgenommen wird.

¹¹ Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten vom 13. Juni 2000 (sGS 962.14; abgekürzt Gefängnisverordnung).

¹² Art. 56 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0; abgekürzt StGB).

¹³ Vgl. www.bitzi.sg.ch.

4.5 Ausblick auf das Amtsjahr 2016/2017

Die Subkommission Richterwahlen hat der Rechtspflegekommission für das Amtsjahr 2016/2017 eine umfassende Prüfung des Themas «Laien (Nichtjuristen) in der Justiz» vorgeschlagen. Geprüft werden soll die Praxis an den kantonalen Gerichten (Handelsgericht, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht, Verwaltungsrekurskommission), in allen Kreisgerichten, in den Schlichtungsstellen (für Miet- und Pachtverhältnisse, für Arbeitsverhältnisse und für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz) sowie den Vermittlungsämtern und Untersuchungsämtern (Mitarbeitende mit staatsanwaltlichen Befugnissen). Kriterien könnten sein: Anforderungen (gesunder Menschenverstand, spezifische Fachkenntnisse), Erfahrungen, Bemerkungen. Dies könnte in Form eines Fragebogens schriftlich geschehen. Wegen der starken zeitlichen Beanspruchung der Mitglieder der Subkommission Richterwahlen, die zugleich Präsidenten der Prüfungskommissionen sind, durch die Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte 2017-2023 wird die Rechtspflegekommission voraussichtlich auf eine ordentliche Visitation durch die drei Subkommissionen für die Prüfungstätigkeit verzichten.

5 Antrag

Herr Kantonsratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Bericht der Rechtspflegekommission 2016 einzutreten.

Für die Rechtspflegekommission

Walter Locher
Präsident