



Bericht 2010 der Rechtspflegekommission

Bericht 2010 der Rechtspflegekommission

vom 7. April 2010

Mitglieder:¹

Bürgi Christoph, Dr.iur., Rechtsanwalt, St.Gallen, Präsident

Bischofberger Felix, Poststellenleiter, Altenrhein

Bühler René, Betriebsleiter / Geschäftsführer, Schmerikon

Frick Verena, eidg.dipl. Haushaltleiterin, Salez

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

Klee-Rohner Helga, Schulratspräsidentin, Berneck

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

Ledergerber Donat, phil.I, Schulleiter / Sekundarlehrer, Kirchberg

Lusti Bruno, Geschäftsführer, Niederuzwil

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

Rehli Valentin, Dr.med., Walenstadt

Schlegel Jeannette, Geschäftsfrau, Goldach

Schrepfer-Bernath Elsbeth, Sekundarlehrerin, Sevelen

Wehrli August, Schreiner/Unternehmer, Buchs

Würth Thomas, Gemeindepräsident, Goldach

Geschäftsführung / Sekretariat:

Müggliger Beat, lic.iur., Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes

¹ Stand: 25. März 2010.

	Seite
1 Einleitung	5
2 Zuständigkeit	6
3 Tätigkeit 2009/2010	7
3.1 Umsetzung der Justizreform	8
3.2 Untersuchungsamt Uznach	14
3.3 Versicherungsgericht	22
4 Kenntnisnahme	28

Neben ihrer Aufgabe als Aufsichtsorgan über die Justizverwaltung berät die Rechtspflegekommission nach Art. 14 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates² unter anderem die Vorschläge der Fraktionen für die Wahl der Richter vor. Sie hat dafür eine Subkommission Richterwahlen bestimmt, in der alle Fraktionen des Kantonsrates mit je einem Mitglied vertreten sind und die vom Kommissionspräsidenten geleitet wird.

Die Subkommission Richterwahlen führt mit allen Kandidierenden, die sich für ein Richteramt bewerben, deren Wahl in die Zuständigkeit des Kantonsrates fällt, eine Anhörung durch. Grundlage dafür bilden einerseits die üblichen, von den Kandidierenden einzureichenden Bewerbungsunterlagen, anderseits die von den einzelnen Gerichten erarbeiteten Anforderungsprofile. An diesen Hearings nimmt jeweils auch der Präsident des zuständigen Gerichts teil und gibt eine Beurteilung ab. Anschliessend erarbeitet die Subkommission ihre Stellungnahme zuhanden der Gesamtkommission. Deren Entscheid wird an die Fraktionen weitergeleitet und gleichzeitig den Kandidierenden bekannt gegeben. Bei der Bewertung werden drei Kategorien unterschieden, und zwar «geeignet», «teilweise geeignet» sowie «nicht geeignet». Aus Sicht der Rechtspflegekommission gestattet diese Differenzierung dem Kantonsrat, sich ein Bild von Qualität und Eignung der Kandidierenden zu machen.

Mit der Justizreform wurde die Wahlkompetenz des Kantonsrates ausgeweitet. Aktuell erstreckt sich diese auf alle Mitglieder des Kantonsgerichts, des Handelsgerichts, der Anklagekammer, des Verwaltungsgerichts, des Versicherungsgerichts und der Verwaltungsrekurskommission. Neu sind nach Art. 24 Bst. e des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987³ auch die Fachrichterinnen und -richter der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichts durch den Kantonsrat zu wählen, was bisher in die Zuständigkeit der Regierung fiel. Im Berichtsjahr führte die Rechtspflegekommission mit 13 Kandidierenden ein Hearing durch.

Bis anhin wurden Kandidaturen für die kantonalen Gerichte ausschliesslich von den Fraktionen gemeldet. Es hat sich gezeigt, dass dies bei der Wahl von Fachrichterinnen und -richtern der Verwaltungsrekurskommission und des Versicherungsgerichts zu Problemen führen kann, da diese nicht aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit, sondern in erster Linie nach fachlichen Kriterien bestimmt werden und häufig gar keiner Partei angehören. Es stellt sich die Frage, ob nicht auch Kandidaturen von Fachverbänden zugelassen werden sollen, damit die erforderliche Sachkenntnis in diesen Gerichten weiterhin gewährleistet werden kann. Diese Frage ist im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen der kantonalen Gerichte im Jahr 2011 vertieft zu diskutieren.

Die Justizreform hat für die st.gallische Justiz tiefgreifende Reformen mit sich gebracht, denen die Rechtspflegekommission sowohl im letzten als auch im jetzigen Berichtsjahr nachgegangen ist. Mit dem Inkrafttreten der eidgenössischen Zivilprozessordnung und der eidgenössischen (Jugend-)Strafprozessordnung auf den 1. Januar 2011 stehen bereits wieder nachhaltige Veränderungen an, die insbesondere die erstinstanzlichen Gerichte, damit in erster Linie die Kreisgerichte, tangieren werden. Die Rechtspflegekommission wird auch diese Umsetzung aufmerksam verfolgen, damit die hohe Qualität der st.gallischen Rechtsprechung aufrechterhalten werden kann.

² sGS 131.11; abgekürzt GeschKR.

³ sGS 941.1; abgekürzt GerG.

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat⁴ 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. Geschäftsgang, Personelles, Organisation und Infrastruktur werden untersucht und bewertet, um allenfalls Empfehlungen für Verbesserungen auszusprechen.

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

Weitere Aufgaben der Rechtspflegekommission sind die Vorberatung:

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

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

Ordentliche Prüfungstätigkeit

Die Rechtspflegekommission führte ihre ordentliche Prüfung mit drei Subkommissionen durch. Diese visitierten die Kreisgerichte Wil und Rorschach, das Untersuchungsamt Uznach und das Versicherungsgericht.

Übrige Tätigkeit

Auch in diesem Berichtsjahr fand eine Aussprache der Subkommission Richterwahlen der Rechtspflegekommission mit den kantonalen Gerichtspräsidenten statt. Speziell diskutiert wurden verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Justizreform⁵ und mit der Wahl von Mitgliedern der kantonalen Gerichte durch den Kantonsrat.

Die Rechtspflegekommission bereitete sieben Ersatzwahlen vor:

- Kantonsgericht (3, ohne Präsidentenwahlen);
- Anklagekammer (1);
- Handelsgericht (1);
- Versicherungsgericht (1);
- Verwaltungsrekurskommission (1).

Die Rechtspflegekommission behandelte des Weiteren einige Eingaben in eigener Zuständigkeit. An ihrer Hauptsitzung vom 3. März 2010 besichtigte sie das Massnahmenzentrum Bitzi in Mosnang. An der gleichen Sitzung beriet die Rechtspflegekommission die Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2009 (Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer, Anwaltskammer, Kassationsgericht, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission).

Der Präsident der Rechtspflegekommission prüfte in Anwendung von Art. 14bis Abs. 2 Satz 2 GeschKR die Rechtmässigkeit der Ersatzwahlen in den Kantonsrat.

5 Siehe 22.06.14 «IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz».

3.1 Umsetzung der Justizreform

3.1.1 Ausgangslage

Die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission visitierte am Dienstag, 12. Januar 2010, die Kreisgerichte Wil und Rorschach. Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren:

am Kreisgericht Wil:	am Kreisgericht Rorschach:
– Stefan Haltinner, Präsident	– Dominik Scherrer, Präsident
– Dominik Weiss, Vizepräsident	– Andreas Hildebrand, Vizepräsident
– Jan Duttweiler, Gerichtsschreiber	– Gabriel Bawidamann, Abteilungspräsident
– Katja Aebischer, Gerichtsschreiberin	– Martin Rechsteiner, Gesamtgerichtsschreiber

Mit Botschaft und Entwürfen vom 19. Dezember 2006 unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat den IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz (22.06.14) und den VII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter (23.06.03) – die so genannte Justizreform. Der Kantonsrat verabschiedete die beiden Erlasse in der Novembersession 2007. Der IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz wurde in der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 angenommen. Die meisten Bestimmungen – einzelne haben einen früheren oder späteren Vollzugsbeginn – und der VII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter werden seit 1. Juni 2009 angewendet.

Im Jahr 2008 prüfte die Subkommission die Umsetzung der Justizreform im Sinn der Projektabwicklung insbesondere durch das Kantonsgericht, im Jahr 2009 im Sinn des Betriebs auf der Stufe Kreisgericht. Sie wählte dafür je ein Kreisgericht aus, das von weitreichenden bzw. geringen geografischen und organisatorischen Umstrukturierungen betroffen war. Die massgeblichen Veränderungen für die Kreisgerichte waren:

- die teilweise neuen Standorte und örtlichen Zuständigkeiten. Bisher war das Kreisgericht mit Sitz in Wil zuständig für Altoggenburg und Wil, jenes mit Sitz in Flawil für Untertoggenburg und Gossau. Neu ist der Gerichtssitz in Flawil; Gossau gehört jetzt zum Kreisgericht St.Gallen, Altoggenburg zum Kreisgericht Toggenburg mit Sitz in Lichtensteig;
- die Straffung der internen Organisation der Kreisgerichte. Während bisher bis zu sechs Präsidentinnen und Präsidenten je Kreisgericht tätig waren, steht neu dem Kreisgericht noch eine Präsidentin oder ein Präsident vor. Sie oder er ist verantwortlich für die personelle und administrative Leitung des Kreisgerichtes. Die bisherige Rechtsprechung durch Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, die nicht vom Volk gewählt waren, wurde aufgegeben. Sie wurden durch gewählte Einzelrichterinnen und -richter ersetzt;
- die Wahl der Vermittlerinnen und Vermittler sowie Schaffung und Wahl der sowie Aufsicht über die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse.

3.1.2 Zuständigkeit / Auftrag

Nach Art. 3 GerG bilden die Wahlkreise für den Kantonsrat die Gerichtskreise. St.Gallen, Rorschach, Rheintal, See-Gaster, Toggenburg und Wil bilden je einen Gerichtskreis. Werdenberg und Sarganserland bilden zusammen einen Gerichtskreis. Das Kreisgericht teilt den Gerichtskreis in Vermittlungskreise ein. Das Kreisgericht ist erste Instanz im Zivilprozess und im Strafprozess. Je nach Zuständigkeit urteilt ein Einzelrichter oder das Gericht in einer Besetzung mit drei bis fünf Richtern.

Im Zivilprozess ist bis zum Streitwert von Fr. 20'000.– der Einzelrichter des Kreisgerichts zur Beurteilung zuständig, bei einem höheren Streitwert das Kreisgericht in einer Besetzung mit drei Richtern. Einen massgeblichen Anteil der Tätigkeit der Kreisgerichte machen die Ehestreitsachen aus. Deren Beurteilung obliegt einem Familienrichter, wenn sich die Parteien einig sind (Scheidung auf gemeinsames Begehren). Der Einzelrichter des Kreisgerichts ist zudem im summarischen Verfahren und für die Vollstreckung rechtskräftiger Zivilurteile zuständig.

Im Strafprozess richtet sich die Zuständigkeit nach der Höhe der zu erwartenden Strafe bzw. der beantragten Sanktion. Der Entscheid erfolgt in einem einzelrichterlichen Verfahren, wenn Einsprache gegen einen Strafbescheid der Untersuchungsrichterin bzw. des Untersuchungsrichters erhoben wurde, und in den übrigen Fällen dann, wenn eine Freiheitsstrafe von nicht mehr als zwölf Monaten oder eine besondere freiheitsentziehende Massnahme in Betracht kommt. Muss mit einer schwereren Sanktion gerechnet werden, entscheidet das Kreisgericht in einer Besetzung mit drei und bei Strafen ab fünf Jahren Freiheitsstrafe mit fünf Richtern.

Der Einzelrichter des Kreisgerichts ist untere Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter seines Gerichtskreises. Dem Kreisgerichtspräsidenten obliegt indessen die Aufsicht über die Vermittlerinnen und Vermittler, die Schlichtungsstelle für Miet- und Pachtverhältnisse sowie über die Schlichtungsstelle für Arbeitsverhältnisse.

3.1.3 Personelles und Organisation

a) Stellenplan

In der Gegenüberstellung der Personalkapazitäten bzw. Planstellen vor (*) und nach dem 1. Juni 2009 zeigt sich die Auswirkung der Justizreform wie folgt:

	Total Richter (-in)	Präsident (-in)	Richter (-in)	Gerichts- schreiber (-in)	Auditor (-in)	Verwal- tungs- personal
Untertoggenburg- Gossau*	5,3	2,4	2,9	2,5	3	2,5
Altoggenburg und Wil*	2,7	2	0,7	2	3	1,6
Neu- und Ober- toggenburg*	1	1	0	1	1	0,6
Toggenburg	3	1	2	1,75	2	2
Wil	5,5	1	4,5	2	3,5	2,6
Rorschach*	3	2	1	2	2	2,4
Rorschach	4	1	3	1,5	2	2,2

Art. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter vom 27. November 1990⁶ legt die höchste und tiefste Zahl der Richter je Gerichtskreis fest:

– St.Gallen	28 bis 36	– See-Gaster	16 bis 20
– Rorschach	12 bis 16	– Toggenburg	12 bis 16
– Rheintal	16 bis 20	– Wil	16 bis 20
– Werdenberg-Sarganserland	16 bis 20		

⁶ sGS 941.10.

Das Total der Richterstellen wurde vom Kantonsgericht gestützt auf den Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter errechnet. Neben dem Präsidenten mussten sich in Wil die sechs gewählten Richterinnen und Richter die zur Verfügung stehenden 450 Stellenprozente, in Rorschach die vier gewählten Richterinnen und Richter die zur Verfügung stehenden 300 Stellenprozente aufteilen. Am Kreisgericht Wil arbeiten der Präsident und der Vizepräsident im Vollpensum (100 Stellenprozente) und die anderen Richter wunschgemäss mit einem Teilpensum (50 bis 80 Stellenprozente). Am Kreisgericht Rorschach mussten mit Ausnahme der Präsidenten alle ihr Pensum reduzieren.

Personen und Funktionen am **Kreisgericht Wil** wurden mit der Justizreform ganz neu zusammengestellt. Neben allen organisatorischen Vorkehrungen galt es auch noch ein neues Team zu bilden, Aufgaben mussten verteilt und Pflichtenhefte erstellt werden. Für die mit der Justizreform verbundenen höheren Fallzahlen wurden zusätzlich als befristete Anstellung bewilligt:

- 60 bis 70 Stellenprozente für zwei Richterinnen und drei Richter vom 1. August 2009 bis 31. März 2010;
- 50 Stellenprozente für eine Gerichtsschreiberin vom 1. November 2009 bis 30. April 2010;
- 20 Stellenprozente für Verwaltungspersonal.

Im Oktober 2008 war vom kantonalen Untersuchungsamt ein ausserordentlich grosser Straffall überwiesen worden: rund 170 Bundesordner Akten zu über 100 Liegenschaftsgeschäften, eine Anklageschrift von 630 Seiten, 28 Angeschuldigte mit über einem Dutzend Verteidiger, rund 20 Geschädigte. Für diesen Fall wurde die befristete Anstellung eines Gerichtsschreibers, einer Auditorin und einer Familienrichterin mit einem Pensum von insgesamt 240 Stellenprozenten bewilligt.

Am **Kreisgericht Rorschach** stiessen mit der Justizreform nur drei Personen neu zum Team: ein festangestellter Richter, eine Gerichtsschreiberin und ein Gerichtsschreiber. Sie alle brachten Gerichtserfahrung mit, was die Umstellung enorm erleichtert hat.

b) Aufbauorganisation

Die Kreisgerichte sind wie folgt organisiert:

- Präsident
- Vizepräsident
- Verwaltungskommission
- 1. Abteilung: Familienrecht
- 2. (Wil) / 3. (Rorschach) Abteilung: Übriges Zivilrecht sowie Schuldbetreibungs- und Konkursrecht
- 3. (Wil) / 2. (Rorschach) Abteilung: Strafrecht
- Gerichtsschreiber(-innen)
- Auditor(-innen)
- Verwaltungspersonal / Sekretariat

Am Kreisgericht **Wil** arbeiten sowohl die Richterinnen und Richter als auch die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber in mehreren Rechtsgebieten bzw. Abteilungen, weil sie die Abwechslung der Spezialisierung vorziehen.

Am Kreisgericht **Rorschach** legen die Richterinnen und Richter Wert auf eine gewisse Spezialisierung. Die Verteilung der Rechtsgebiete erfolgte im guten Einvernehmen; die Richterin und die Richter können im Wesentlichen die favorisierten Rechtsgebiete weiterpflegen. Das Gleiche gilt für die Laienrichterinnen und -richter, für die ebenfalls eine gewisse Spezialisierung eingeführt wurde. Hingegen mussten sie sich an mehrere

präsidierende Personen gewöhnen; früher war das immer die gleiche. Die Gerichtsschreiberin und der Gerichtsschreiber hingegen ziehen die Abwechslung der Spezialisierung vor und teilen sich die Fälle entsprechend auf.

c) Ablauforganisation

Mit der Justizreform wurden die Strukturen wenigstens in der Anfangsphase komplizierter und die Wege länger. So müssen gerichtsinterne Fragen, die früher mit einem Gespräch zwischen zwei Büros gelöst worden waren, heute in einer Sitzung der Verwaltungskommission oder im ganzen Richterkollegium besprochen werden.

3.1.4 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Für die Zuteilung der Fälle auf die einzelnen Kreisgerichte wurde aus den bisherigen Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten eine Kommission gebildet. Sie erarbeitete ein Regelwerk mit verschiedenen Kriterien für die Fallzuteilung. Ein einfaches Kriterium war z.B. der Wohnsitz der Parteien. Ein weiteres Anliegen war, dass sich möglichst wenige Personen neu in bereits laufende Fälle einarbeiten mussten. Für alle neuen Gerichtskreise mussten die am Stichtag, 26. Mai 2009, hängigen Fälle schon vorgängig gesichtet und im «Juris»⁷ migriert, also quasi neu eingeschrieben werden. Diese sehr aufwendige Arbeit erledigten Gerichtsschreiberin, Gerichtsschreiber und Sekretärinnen.

Die neu eingehenden Fälle teilt das Sekretariat (Wil) bzw. der Gesamtgerichtsschreiber (Rorschach) nach einem bestimmten Schlüssel auf die Richterinnen und Richter auf. Dieser Schlüssel basiert auf einer Abschätzung des typischen Aufwands der Fallbearbeitung nach Rechtsgebiet, der sich an ein vom Kantonsgericht vorgeschlagenes Punktesystem anlehnt. Diese Gewichtung berücksichtigt z.B., dass ein familienrechtlicher Fall unter Umständen rund vier Mal so aufwendig ist wie ein Einzelrichterfall im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. Sie wird wenigstens jährlich überprüft und allenfalls angepasst.

Das **Kreisgericht Wil** hatte von zwei Seiten Fälle zu übernehmen: Von den 283 Fällen des bisherigen Kreisgerichtes Altotgenburg und Wil kamen 223 nach Flawil, von den 356 Fällen des bisherigen Kreisgerichtes Untertoggenburg und Gossau 235. Zusammen mit den in der Übergangswoche dazugekommenen 39 Fällen wurden am Nachmittag des 2. Juni 2009 im Gerichtssaal in Flawil 497 Fälle unter sieben Personen verteilt.

Am 20. August 2009 wurde mit 581 Fällen eine Pendenzen Spitze verzeichnet. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die Einarbeitung in bereits laufende Fälle viel aufwendiger ist als die Aufnahme von neuen Fällen. Am 11. Januar 2010 waren nur noch 477 Fälle pendent. Diese Verbesserung konnte erzielt werden, weil die Mitarbeitenden weniger Ferien bezogen und die befristeten Stellenerhöhungen zum Tragen kamen. Damit scheint sich abzuzeichnen, dass die laufenden Geschäfte mit einer moderaten Stellenerhöhung bewältigt werden können, für das Abtragen der Altlasten aber weiterhin ausserordentliche Mittel beansprucht werden müssen: Aus Sicht des Kreisgerichts müssten die Richterstellen und Gerichtsschreiberstellen um wenigstens 50 Stellenprozente und das Verwaltungspersonal um wenigstens 20 Stellenprozente aufgestockt werden. Das Gericht erachtet den Pendenzenstand immer noch als zu hoch und das Alter der Pendenzen zum Teil als problematisch (Zivilverfahren: älter als 5 Jahre: 3 Fälle; Eingang 2006: 2 Fälle, 2007: 6 Fälle, 2008: 35 Fälle; plus Strafverfahren aus dem Jahre 2008 mit 28 Angeschuldigten).

⁷ «Juris» ist die Fachapplikation zur Geschäftsverwaltung der Organe der Rechtspflege.

An der wöchentlichen Koordinationssitzung des Gerichtspräsidenten mit der Gerichtsschreiberin und dem Gerichtsschreiber sowie den Auditorinnen und Auditoren wird deren Einsatz koordiniert und werden die Pendenzen kontrolliert. Die übrigen Richterinnen und Richter teilen dem Präsidenten auf diese Sitzung hin mit, in welchen Fällen sie die Teilnahme einer weiteren Person an der Verhandlung bzw. einen Entscheidentwurf benötigen.

Die örtliche Zuständigkeit des **Kreisgerichtes Rorschach** erfuhr nur eine kleine Änderung. Die Gemeinde Thal kam vom Rheintal dazu, die Gemeinde Eggersriet ging an St.Gallen. Diese geringfügige Verschiebung der Kreisgrenze fällt zahlenmässig jedoch stark ins Gewicht: Eggersriet machte rund 2,5 Prozent, Thal über 15 Prozent der gesamten Fälle aus – ein bemerkenswerter Unterschied. Die Zahl der Neueingänge stieg im Vergleich zum Jahr 2008 um knapp 7 Prozent, die Zahl der Kollegialgerichtsfälle aber um knapp die Hälfte. Im Straf- und Obligationenrecht gingen in den letzten zwei Monaten des Jahres 2009 massiv mehr Fälle ein.

Das Kreisgericht pflegt nach aussen eine ausgeprägte Dienstleistungsbereitschaft. Aufgrund der örtlichen Gegebenheiten hat das Gericht relativ viel Laufkundschaft. Für diese nicht fallbezogenen direkten oder telefonischen Auskünfte besteht eine klare Spezialisierung nach Rechtsgebiet. Für fallbezogene Anfragen ist jene Person zuständig, die den Fall bearbeitet.

In Kollegialgerichtsfällen ist die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber dabei, in Einzelrichterfällen fallweise eine Auditorin oder ein Auditor, ausnahmsweise – insbesondere in heiklen oder umfangreichen Strafrechtsfällen – oder wenn beide Parteien anwaltlich vertreten sind, mit Genehmigung des Kreisgerichtspräsidenten die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber. Den Einsatz von Gerichtsschreiberin und Gerichtsschreiber sowie Auditorinnen und Auditoren koordiniert der Gesamtgerichtsschreiber. In rund drei Viertel der Einzelrichterfälle bearbeitet die Richterin oder der Richter den Fall grundsätzlich alleine.

3.1.5 Umsetzung der Justizreform

Beide Kreisgerichte beurteilen die Justizreform im Sinn der Projektabwicklung grundsätzlich als positiv. Nachdem die Umstrukturierung erfolgt war, funktionierte das Tagesgeschäft innert weniger Wochen wieder normal. Die tatsächlichen Auswirkungen lassen sich nach einem halben Jahr aber noch kaum beurteilen.

Die Monate vor dem 1. Juni 2009 waren geprägt von zahlreichen – teilweise zeitraubenden – Vorbereitungsarbeiten. Den Umsetzungsarbeiten war nur mit einer offenen oder rollenden Planung beizukommen, da Aufgaben und Zuständigkeiten in der neuen Organisation laufend ergänzt werden mussten. Die entsprechenden Vorgaben oder Aufträge kamen manchmal spät und mussten dann innert kürzester Zeit umgesetzt werden.

Die nächsten Veränderungen stehen mit der Schweizerischen Zivilprozessordnung und der Schweizerischen Strafprozessordnung⁸ an. In diesem Zusammenhang werden nicht nur einige formelle Herausforderungen zu meistern sein, sondern auch zusätzliche Aufgaben auf die Kreisgerichte zukommen. Aufgrund der neuen Protokollierungsgrundsätze wird auch im Zivilrecht alles protokolliert und schriftlich festgehalten werden müssen. Mit der stärkeren Betonung des Unmittelbarkeitsprinzips im Strafrecht werden die Verhandlungen viel länger dauern.

⁸ Vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 20. Oktober 2009 (22.09.09/10/11).

Die Arbeitsbedingungen der Schlichtungsstellen waren zu Beginn unklar und wurden dann in jedem Kreis separat verhandelt mit der Standortgemeinde bzw. dem entsprechenden Amtsinhaber. Dabei geht es nicht nur um die Räumlichkeiten, sondern auch um den Anteil an Sekretariatsarbeiten. In diesem Punkt würde aus Sicht des Kreisgerichts Wil eine kantonale Regelung Sinn machen – zumal die Vermittlerinnen und Vermittler sowie die Schlichtungsstellen ohnehin zu höheren Kosten für den Kanton führen werden.⁹

3.1.6 Infrastruktur

a) Räumlich

Mit Gebäude, Räumen und Mobiliar sind die Mitarbeitenden grundsätzlich zufrieden. Im Gerichtsgebäude in Flawil wurden auf den 1. Juni 2009 ein Büro, der Pausenraum und die Sicherheitsanlage erneuert. Die drei befristet angestellten Personen konnten ebenfalls untergebracht werden, ein Auditor hat seinen Arbeitsplatz während dieser Zeit in der Bibliothek. In Wil finden auch Gerichtsverhandlungen statt, wie dies in der politischen Auseinandersetzung um die Standorte gewünscht worden war.

Im Gerichtsgebäude in Rorschach steht – quasi als Raumreserve – im Dachgeschoss aktuell eine Hauswartwohnung leer. Neben dem grossen und dem kleinen Gerichtssaal im Gerichtsgebäude steht im Rathaus für Verhandlungen mit grösserem Publikumsaufmarsch ein weiterer Saal zur Verfügung.

b) Informatik

Die für die Organe der Rechtspflege vorgegebene zentrale Fachapplikation «Juris» ist ein taugliches Arbeitsinstrument. Abfragegeschwindigkeit und Serververfügbarkeit sind befriedigend. Die Migration auf die Strategische Basisinfrastruktur mit Betriebssystem Vista und Office 2007 ist im Frühjahr 2009 grundsätzlich erfolgreich verlaufen. Aufgrund der Justizreform ergaben sich im Informatikbereich keine Veränderungen. Die nötigen Anpassungen in den Wochen vor und nach dem 1. Juni 2009 waren arbeitsintensiv, verliefen aber ohne nennenswerte Probleme.

c) Archiv

Beide Kreisgerichte verfügen im Keller des Gebäudes über ein genügend grosses und eingerichtetes Archiv. Vollständig und dauernd im Haus aufbewahrt werden die Urteilsbände je Jahr. Im Gerichtsgebäude in Flawil wurden alle Fälle sowie die Debitorenbewirtschaftung und die unentgeltlichen Prozessführungen von Altotoggenburg und Wil übernommen und jene von Gossau behalten. Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis als sinnvoll erwiesen.

3.1.7 Würdigung und Bewertung (Fazit)

Die Subkommission gewann an ihrer Visitation einen positiven Eindruck von Vorbereitung und Umsetzung der Justizreform und erkennt keinen aktuellen Handlungsbedarf. Die personellen Ressourcen der einzelnen Kreisgerichte werden nach einiger Zeit und Erfahrung zu beurteilen sein. Dafür genügt die statistische Grundlage nach erst einem halben Jahr nicht. Die Verteilung von Aufgaben und Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinde sowie Justiz ist noch nicht ganz abgeschlossen.

⁹ Vgl. Ziff. 3 Bst. c des Berichts des Kantonsgerichts in: Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2009 (32.10.02).

3.2.1 Ausgangslage

Die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission visitierte am Freitag, 18. Dezember 2009, das Untersuchungsamt Uznach einschliesslich Jugendanwaltschaft und Zweigstelle Flums mit Untersuchungsgefängnis. Die Sitzung fand in Flums und Uznach statt. Die Subkommission wählte die Stelle ohne besonderen Anlass im Turnus ihrer Prüfungstätigkeit für die Visitation aus.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren:

- Thomas Weltert, Leiter des Untersuchungsamtes und Stv. Erster Staatsanwalt;
- Elmar Tremp, Staatsanwalt-Stellvertreter;
- Kaspar Good, Zweigstellenleiter, Flums;
- Hans Aebischer, Gruppenleiter, Jugendanwalt;
- Hans Sutter, Sachbearbeiter mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen, SVG;
- Simone Brandenberger, Jugendanwältin.

Die Staatsanwaltschaft ist unabhängige Untersuchungs- und Anklagebehörde des Kantons St.Gallen für sämtliche Straftaten. Sie führt nicht nur die Strafuntersuchungen und erhebt Anklage, sondern erlässt im Erwachsenenstrafrecht in rund 98 Prozent der Straffälle die Abschlussverfügung durch Bussenverfügung, Strafbescheid, Aufhebung, vorläufige oder definitive Einstellung, Nichteintreten, Verweisung ins Privatstrafverfahren oder Abtretung an eine andere Staatsanwaltschaft. Dies entspricht über den ganzen Kanton im Jahr 2009 rund 48'000 Verfügungen. Ebenso besorgt die Staatsanwaltschaft das Inkasso der daraus sowie der aus Gerichtsurteilen in Strafsachen resultierenden Bussen, Gebühren und Kosten, verfügt die Umwandlung von nicht bezahlten Bussen in Haft und verwertet oder vernichtet eingezogene oder beschlagnahmte Gegenstände und Vermögenswerte.

Der Staatsanwalt leitet das Untersuchungsamt. Er überträgt den

- Untersuchungsrichterinnen und Untersuchungsrichtern (abgekürzt UR),
- den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten (abgekürzt JuA)
- sowie den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen (abgekürzt SmuB)¹⁰

einzelne Untersuchungen mit den abschliessenden Verfügungen und beauftragt sie mit der Anklagevertretung. Er kann ihnen Weisungen erteilen. Er kann einzelne Untersuchungshandlungen selber vornehmen und in besonderen Fällen selbst die Untersuchung durchführen oder die Anklage vertreten. Zur Staatsanwaltschaft gehören auch Sozialarbeiterinnen und -arbeiter sowie das Verwaltungspersonal.

Im Bereich des Jugendstrafrechts sind die Jugendanwaltschaften für die Beurteilung der strafbaren Handlungen von Kindern und Jugendlichen zuständig. Sie überwachen und begleiten zudem deren Straf- und Massnahmenvollzug. Die JuA führen die Untersuchung bei strafbaren Handlungen von Jugendlichen, vertreten in der Regel die Anklage gegen Jugendliche vor Gericht und üben die Rechte einer Partei aus. Sie werden von Sozialarbeiterinnen und -arbeitern unterstützt.

¹⁰ Neu: Sachbearbeiter(-innen) mit staatsanwaltlichen Befugnissen / Sachbearbeiter(-innen) mit jugendanwaltlichen Befugnissen.

3.2.2 Personelles und Organisation

a) Stellenplan

Im Jahr 2010 wird das Untersuchungsamt Uznach über insgesamt 38,65 (2009: 35,65) Planstellen (zurzeit 45 Personen) verfügen:

- 1 Planstelle für den Staatsanwalt / Amtsleiter;
- 11,8 Planstellen für 9,9 UR und 1,9 JuA;
- 4,6 Planstellen für SmuB;
- 1 Planstelle für qualifizierte Sachbearbeiterin (neu ab 01.01.2010);
- 5,5 Planstellen für Verwaltungsangestellte (1 Planstelle neu ab 01.01.2010);
- 1,75 Planstellen für Sozialarbeiter(-innen);
- 6 Planstellen für Auditoren mit abgeschlossenem juristischem Studium (1 Planstelle neu ab 01.01.2010);
- 5 Planstellen für Lernende (KV);
- 2 Planstellen für 2 Sozialarbeiter-Praktikantinnen.

Bei den letzten drei Gruppen handelt es sich um **Ausbildungsplätze**, die einem Stellenanteil von – in der Staatsverwaltung wohl einmaligen – rund 34 Prozent entsprechen. Das Untersuchungsamt Uznach war im Jahr 2000 die erste Organisationseinheit im Sicherheits- und Justizdepartement, die Lehrstellen anbot. Diese Idee wurde generell – ausser von der Vorsteherin – mit Skepsis aufgenommen, inzwischen bieten alle Untersuchungsämter Lehrstellen an. Die Ausbildung der Lernenden ist breit angelegt; sie arbeiten u.a. auch in der Jugendanwaltschaft und im Amtsnotariat. Ferner werden ihnen amtsinterne Instruktionkurse angeboten. Bis heute haben alle jungen Berufsleute eine Nachfolgestelle gefunden. Im Jahr 2009 erzielte eine Lernende des Untersuchungsamtes mit der Abschlussnote 5,2 das beste Resultat ihres Lehrgangs (KV Profil E) am BZW Rapperswil-Jona.

Das Untersuchungsamt schreibt offene Stellen – gemäss den Weisungen des Personalamtes – im Internet¹¹ aus und verzichtet grundsätzlich auf Zeitungsinserate. Es erhält ohnehin zahlreiche Blindbewerbungen für alle Funktionen. Nachdem vor Jahren Frauenförderung das Thema war, bewerben sich heutzutage kaum mehr Männer. Die **Frauenquote** liegt bei über 60 Prozent. Insbesondere als UR können Frauen vielseitiger eingesetzt werden (z.B. Einvernahme von Kindern, Bearbeitung von besonders sensiblen Fällen usw.). Eine JuA und zwei UR des Untersuchungsamtes gehören dem Pool der Staatsanwaltschaft für Kinderbefragungen im Bereich des eidgenössischen Opferhilfegesetzes an.

Bei den nicht zu Ausbildungszwecken angebotenen Stellen ist die **Fluktuation** sehr gering. Seit dem Jahr 2000 kam es zu lediglich fünf Kündigungen, wobei die Abgänge je in einem Fall ans Bundesstrafgericht, in das Amt des Gemeindepräsidenten, der Liebe und der Heimatverbundenheit wegen sowie aufgrund klarer Überqualifizierung an die Bundesanwaltschaft erfolgten. In der allgemeinen Mitarbeiterzufriedenheitsumfrage des Personalamtes, die von einer externen Unternehmung anonym und elektronisch durchgeführt wird, lag die generelle Arbeitszufriedenheit in den Jahren 2003 und 2006 konstant bei 4,8 (auf einer Skala von 0 bis 6). Die individuellen Rückmeldungen der Austretenden sind sehr positiv. Interkantonale drängt sich der Vergleich mit dem Kanton Zürich auf. Nach Einschätzung des Untersuchungsamtes sind dort zwar die Verdienstmöglichkeiten besser, dafür im Kanton St.Gallen Infrastruktur und Arbeitsklima besser.

¹¹ Siehe www.stellen.sg.ch.

b) Aufbauorganisation

Die Staatsanwaltschaft besteht aus vier regionalen Untersuchungsämtern und einem für das ganze Kantonsgebiet zuständigen Untersuchungsamt mit besonderen Aufgaben. Das Untersuchungsamt Uznach ist zuständig für die ehemaligen Bezirke Sargans, Gaster, See, Obertoggenburg und Neutoggenburg, rund ein Viertel der Bevölkerung und ziemlich genau die Hälfte der Fläche des Kantons. In der Region hat das Untersuchungsamt Kontakt mit 31 Gemeinden, 15 Polizeistationen und 3 Kreisgerichten, wobei der örtliche Zuständigkeitsbereich der 4 Polizeiregionen Bodensee-Rheintal, Fürstenland-Neckertal, Linthgebiet-Toggenburg und Werdenberg-Sarganserland an den Rändern nicht deckungsgleich ist mit den Untersuchungsregionen.

Das Untersuchungsamt Uznach ist auf zwei Standorte mit je einem Gefängnis und mehreren Gebäuden verteilt. Insofern ist die Reorganisation der Strafrechtspflege (Redor) im Süden des Kantons noch nicht umgesetzt.

Der grosse Wirkungskreis und die **Dezentralisierung** machen die Arbeit grundsätzlich attraktiv, in gewissen Bereichen aber auch sehr aufwendig. So kann es vorkommen, dass ein UR im Pikettdienst von Rapperswil nach Sargans oder bis auf die Flumserberge gerufen wird. Wer in Flums ältere Akten benötigt, muss diese unter Umständen von Uznach, Gossau oder St.Gallen kommen lassen. Die organisatorischen Ansprüche insbesondere im Bereich der Aktenführung und Archivierung an die Mitarbeitenden des Untersuchungsamtes sind entsprechend hoch. Der Freiheit der einzelnen Gruppen, sich in ihren Räumlichkeiten in einem gewissen Mass selber zu organisieren, steht die Aufgabe der Amtsleitung gegenüber, einen möglichst reibungslosen und effizienten Betrieb sicherzustellen, qualitative und quantitative Vorgaben durchzusetzen sowie die Mitarbeitenden als Team zusammenzuhalten.

In der Jugendstrafrechtspflege ist der lange Anfahrtsweg insofern sogar ein Vorteil, als die Eltern mit den Jugendlichen die erste Auseinandersetzung unterwegs schon geführt haben. Sowohl die Eltern im Gespräch mit der Sozialarbeiterin oder dem Sozialarbeiter als auch die Jugendlichen in der Einvernahme erscheinen etwas «geläutert». Die Vorladung erfolgt bereits für relativ geringfügige Delikte, z.B. bei Ladendiebstahl ab Fr. 20.– und hat die stärkere pädagogische oder präventive Wirkung als zum Beispiel eine bedingt vollziehbare Busse oder persönliche Arbeitsleistung.

Besondere Bedeutung kommt den SmuB zu. Das neue Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung¹² bezeichnet sie als Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen bzw. jugendanwaltlichen Befugnissen. Ihre Stellung und Funktion bleibt im Wesentlichen die gleiche. Sie haben in der Entscheidungsfindung einen geringen Ermessensspielraum und erledigen das Massengeschäft, v.a. der Strassenverkehrsdelikte. Jeder Abschluss wird durch den Gruppenleiter kontrolliert oder, wenn Anklage erhoben wird, durch den Amtsleiter (Vorkontrolle). Zusätzlich sind sie – wie die UR auch – angewiesen, dem Amtsleiter sensible Fälle zu melden. Von der Ausbildung her sind die meisten SmuB Rechtsagentin oder -agent, zum Teil aber auch erfahrene Polizisten sowie neuerdings auch Juristinnen und Juristen.

Die vor rund zwanzig Jahren eingeführte Funktion kann als **Erfolgsmodell** bezeichnet werden. Sie ist ein Beispiel bürgerfreundlicher und kostengünstiger Justiz, das nach Ansicht des Amtsleiters unbedingt weitergeführt werden muss. Denn gegen die Ent-

¹² Vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Oktober 2009 (22.09.11).

scheide der SmuB wird kaum ein Rechtsmittel¹³ erhoben. Sie entscheiden oft weniger akademisch, eher ergebnisorientiert und begründen ihren Entscheid in einer Sprache, die das Volk versteht. Wer inhaltlich nicht einverstanden ist mit der Verfügung, kann sofort und ohne Begründung eine richterliche Beurteilung verlangen, indem er Einsprache erhebt.

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben zum Strafverfahren in der eidg StPO zeichnet sich bei Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Kreisgerichten insgesamt eine höhere Belastung ab. Die Staatsanwaltschaft geht für das Jahr 2011 u.a. von einem zusätzlichen Bedarf von zwei Staatsanwältinnen oder Staatsanwälten (bisher UR) und vier Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeitern mit staatsanwaltlichen bzw. jugendanwaltlichen Befugnissen aus.

c) Ablauforganisation

Für den üblichen Ablauf eines Strafverfahrens kann auf Abschnitt 3.2 des letztjährigen Berichts der Rechtspflegekommission¹⁴ und auf das Strafprozessgesetz vom 1. Juli 1999¹⁵ verwiesen werden.

Im einzelnen Fall ermittelt die Staatsanwaltschaft in alle Richtungen. Sie sammelt und bewertet alle Fakten, die den Verdächtigen belasten, aber auch alles, was zur Entlastung dient. Die Zusammenarbeit mit der **Polizei** funktioniert gut. Die Arbeitsteilung wird mit der eidg StPO endgültig geklärt: Die Staatsanwaltschaft ist «Herr des Verfahrens»; gegenüber der Polizei obliegt der oder dem UR die Federführung. Sie oder er weist die Polizei an, Ermittlungen aufzunehmen, welche die Polizei meist in eigener Regie tätigt. In bedeutsamen und rechtlich schwierigen Strafsachen ist die oder der UR nicht nur Ansprechpartner, sondern führt den Fall selber. Die Unterstellung der Polizei hat aber zur Folge, dass dem Untersuchungsamt alles zugerechnet wird, was die Polizei tut oder unterlässt.

Die Zusammenarbeit mit den **Amtsärzten** funktioniert in der Region Uznach hervorragend. Sie sind sehr kompetent, belastbar, motiviert und insbesondere verfügbar. Dass dies nicht selbstverständlich ist, zeigt die Situation in anderen Untersuchungsregionen. Gewählt und beaufsichtigt werden sie vom Gesundheitsdepartement. Aus Sicht des Untersuchungsamtes Uznach besteht daher kein Bedarf nach einer weiteren Professionalisierung. Es erachtet das kostengünstige st.gallische System mit drei Amtsärzten je Region, die in der Praxis verwurzelt sind und sich auch über deren Grenzen hinweg vertreten können, als sinnvoll und tauglich. In besonderen Fällen kann auch das Institut für Rechtsmedizin am Kantonsspital in St.Gallen beigezogen werden.

3.2.3 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Im Jahr 2009 wurden durch das Untersuchungsamt Uznach 8'273 Abschlussverfügungen im Erwachsenenstrafrecht erlassen. Die Anzahl hängiger Fälle betrug Ende Jahr 731; das sind 48 weniger als im Vorjahr. Die Jugendstaatsanwaltschaft hat im Berichtsjahr 750 Abschlussverfügungen erlassen. Ende Jahr waren 106 Fälle hängig.

¹³ Art. 16 Abs. 2 Bst. a StP.

¹⁴ Bericht 2009 der Rechtspflegekommission (32.09.02), S. 15 ff.

¹⁵ sGS 962.1; abgekürzt StP.

Beim Posteingang wird zunächst unterschieden zwischen Erwachsenen- und Jugendstrafrecht, Übertretungen, unbekannter Täterschaft und Strassenverkehr. Alle Übertretungen gehen an die Jugendanwaltschaft, um einen bestimmten Ausgleich zu schaffen und damit sie auch etwas im Erwachsenenstrafrecht involviert sind. Das wird mit der Verselbständigung der Jugendanwaltschaft auf 1. Januar 2011 vermutlich entfallen. Die Fälle mit unbekannter Täterschaft gehen alle nach Flums. Diese Fälle sind, insbesondere im Austausch mit Versicherungen, relativ verwaltungsaufwendig. Darauf haben sich die Mitarbeitenden in Flums spezialisiert. Die Strassenverkehrsdelikte gehen an die SmuB.

Die übrigen Fälle des Erwachsenenstrafrechts werden nach einem besonderen System zugeteilt, das auch auf die dezentrale Organisation des Untersuchungsamtes Rücksicht zu nehmen hat. Es hat sich während neun Jahren bewährt und ist inzwischen auch vom Untersuchungsamt St.Gallen übernommen worden. Die **Fallzuteilung** auf die UR erfolgt in grösseren Zeitabschnitten nach Stellenprozenten: Alle neuen Fälle, die während einer durch ihr bzw. sein Pensum bestimmten Zeit eingehen, werden einer bzw. einem einzigen UR zugeteilt; danach hat sie bzw. er – mit Ausnahme des Pikettdienstes – wieder längere Zeit zur Verfügung, um in Ruhe an den zugeteilten Fällen zu arbeiten. Dieses in der Handhabung einfache System gleicht die Belastung über das ganze Jahr gesehen ebenso gut aus wie ein anderes. Der Fallzuteilungsplan wird Mitte Jahr festgelegt; dadurch wird z.B. auch die Ferienplanung vereinfacht. Die jüngeren UR sind in «ihrem» Zeitfenster stark gefordert, um die Neueingänge zu bewältigen. Mit zunehmender Erfahrung und Routine entschärft sich die Situation. In besonders sensiblen oder nur selten vorkommenden Spezialfällen ist selbstverständlich auch eine individuelle Zuweisung möglich.

Nach Erledigungsart¹⁶ lassen sich die Fälle (gerundet) wie folgt gruppieren:

- 1 Prozent Anklagen;
- 6 Prozent Strafbescheide;
- 42 Prozent Bussenverfügungen;
- 3 Prozent Aufhebungen, welche die Bedeutung eines gerichtlichen Freispruchs haben;
- 37 Prozent provisorische Einstellungen, z.B. wenn keine Verdächtigen ermittelt werden können;
- 11 Prozent definitive Einstellungen, z.B. wenn der Angeschuldigte gestorben ist oder die Verjährung eintritt.

Der Amtsleiter **überwacht den Geschäftsgang** im «Juris»¹⁷ und anhand der vierteljährlichen Fallstatistik, aus der Eingänge, Art und Zahl der Erledigungsverfügungen sowie Pendenzen ersichtlich sind. Zudem werden beschlagnahmte Gegenstände, ausgeschriebene und festgenommene Personen erfasst. Schliesslich ist im «Juris» eine ständige Prüfung der laufenden Fälle und der Pendenzen durch den Amtsleiter-Stellvertreter und die Gruppenleiter sichergestellt.

Grundsätzlich hat der Amtsleiter von allen bedeutsamen Fällen Kenntnis. Jene Fälle, in denen es zur Anklage vor Gericht kommt, prüft der Amtsleiter umfassend, insbesondere um eine einheitliche Praxis und Qualität sicherzustellen, die unter anderem von der Staatsanwälte-Konferenz bestimmt wird. Oft übernehmen die Kreisgerichte die Anträge des Untersuchungsamtes, weshalb die Staatsanwaltschaft nur in wenigen

¹⁶ Vgl. Art. 182 bis 191 StP.

¹⁷ «Juris» ist die Fachapplikation zur Geschäftsverwaltung der Organe der Rechtspflege.

Fällen mit Berufung ans Kantonsgericht gelangt. Im Jahr 2008/2009 erhob das Untersuchungsamt Uznach in fünf Fällen Beschwerde ans Bundesgericht, das die Anträge des Untersuchungsamtes insgesamt schützte.

Der Amtsleiter führt jedes Jahr eine **interne Inspektion** des ganzen Untersuchungsamtes durch. Der daraus hervorgehende Bericht ist zugleich Betriebshandbuch mit allen für die Mitarbeitenden wichtigen Weisungen, Merkblättern, Checklisten, Vorlagen usw. Diese Inspektion geht – im Unterschied zu jener des Ersten Staatsanwalts – stichprobenweise auch in die Tiefe der einzelnen Fälle oder Abläufe, z.B. der Dossierführung oder des Rechnungswesens. Sie fördert regelmässig – wenn auch im Kleinen – Optimierungen und Fehler zutage, die vorgenommen bzw. korrigiert werden müssen.

3.2.4 Infrastruktur

Mit Gebäude, Räumen, Mobiliar und Informatik sind die Mitarbeitenden grundsätzlich zufrieden. Die Büros sind allerdings ausgelastet, Raumreserve besteht keine. Die einzelnen Gebäude unterscheiden sich in Alter, Zustand und Ausstattung stark. Das eigentliche Vorzeigeobjekt sind die grosszügig erneuerten Räumlichkeiten der Jugendanwaltschaft. Immer wieder diskutiert wurde die Schliessung der Zweigstelle Flums, insbesondere weil der Betrieb eines Gefängnisses mit nur zwölf Plätzen sehr personalintensiv ist. Mit dem aktuellen Platznotstand bei den Gefängnissen sind diese Stimmen wieder verstummt. Die zweckmässige Alternative zur Dezentralisierung wäre ein grosses Mehrzweckgebäude mit Kreisgericht, Untersuchungsamt und -gefängnis. Ob die verschiedenen nicht mehr genutzten Industrieobjekte in der Region für eine derartige Nutzung geeignet und zugelassen wären, ist offen.

Aus Platzgründen muss auch das Archiv des Untersuchungsamtes dezentral geführt werden: Die Fälle der früheren Bezirke Gaster und See sind in Gossau, jene der früheren Bezirke Sargans, Ober- und Neutoggenburg sind in Uznach und Flums gelagert. Das Archiv der Jugendanwaltschaft befindet sich in deren Räumlichkeiten. Straffälle, die vor dem 1. Juli 2000 in die Kompetenz des Kantonsgerichts fielen, sind im Archiv des Kantonalen Untersuchungsamtes in St.Gallen. An jedem Standort befindet sich auch ein Zwischenarchiv für abgeschlossene Fälle des laufenden und des Vorjahres.

3.2.5 Weitere Themen und Bemerkungen

Die gemeinsam von Polizei und Staatsanwaltschaft ergriffenen Massnahmen gegen die Gewalt an Sportveranstaltungen (**Hooliganismus**) haben zu Verbesserungen geführt. Sowohl in der AFG Arena des FC St.Gallen als auch in der Diners Club Arena der Rapperswil-Jona Lakers wird konsequent gegen Hooligans durchgegriffen. Die entsprechenden Weisungen hat der Erste Staatsanwalt erarbeitet. In den Unterlagen sind alle absehbaren Szenarien beschrieben und findet sich ein detaillierter Deliktskatalog. Das Verhältnis zum Eishockey-Club ist gut; das Untersuchungsamt ist an den Spielen vertreten und kennt die einzelnen Ansprechpersonen.

Für die **Aus- und Weiterbildung** in der Staatsanwaltschaft kann auf Abschnitt 3.2 des letztjährigen Berichts der Rechtspflegekommission¹⁸ verwiesen werden. Die Mitarbeitenden des Untersuchungsamtes nutzen diese Angebote. Etliche absolvieren berufsbegleitend weitere Aus- und Weiterbildungen. So hat eine Verwaltungsangestellte dieses Jahr ihre Rechtsagentenausbildung abgeschlossen, eine UR befindet sich im

¹⁸ Bericht 2009 der Rechtspflegekommission (32.09.02), S. 20 ff.

Masterstudium Forensik III, und eine UR studiert an der Universität Bern Kriminologie. Im Rahmen der internen Ausbildung lässt das Amt jedes Jahr jungen Auditorinnen und Auditoren, die im Hinblick auf eine spätere Anstellung vielversprechende Leistungen erbringen, ein auf sie zugeschnittenes Intensivpraktikum absolvieren. Sie erhalten während drei Monaten Einblick in die Arbeit der Forensik, der Rechtsmedizin, der Kriminalpolizei, der Anklagekammer und der Gerichte.

Im Hinblick auf die Einführung der eidg StPO besteht bei Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft und Kreisgerichten ein erheblicher Schulungsbedarf. Dieses Grossprojekt hat im Jahr 2010 Vorrang vor den üblichen Aus- und Weiterbildungen. Die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten¹⁹ laufen seit bald zwei Jahren.

Folgende **Nebenbeschäftigungen** von Mitarbeitenden des Untersuchungsamtes sind erwähnenswert:

- Mitautorenschaft am Basler Kommentar zur eidg StPO: Thomas Weltert und Patrizia Schläfli;
- Lehrtätigkeit an der Hochschule Luzern: Thomas Weltert;
- Tätigkeit als Referent und Fächerchef an der Polizeischule Ostschweiz, Amriswil: Thomas Weltert;
- Tätigkeit als ausserordentlicher Bundesstaatsanwalt: Thomas Weltert;
- Tätigkeit als Rechtskonsulent der Schweizer Bischofskonferenz: Elmar Tresp.

Von diesen Nebenbeschäftigungen profitiert die ganze Staatsanwaltschaft in hohem Masse, indem ihre leitenden Mitarbeitenden wertvolle Kontakte zu Entscheidungsträgern bei Bund und Kantonen haben sowie sich laufend selber mit den neusten Entwicklungen auseinandersetzen müssen.

Diese Nebenbeschäftigungen werden grundsätzlich ausserhalb der Arbeitszeit (Ferien, Kompensation usw.) wahrgenommen und wie folgt entschädigt:

- Basler Kommentar: keine Entschädigung, als Gegenleistung darf die Staatsanwaltschaft Bücher beim Verlag Helbing & Lichtenhahn zu Vorzugspreisen beziehen;
- Hochschule Luzern: stundenweise Entschädigung an Thomas Weltert gemäss Lehrauftrag;
- Polizeischule Ostschweiz: gesamte Entschädigung fliesst dem Kanton St.Gallen zu;
- ausserordentlicher Bundesstaatsanwalt: stundenweise Entschädigung an Thomas Weltert, die Ausübung des Mandats wurde von der Regierung nach Art. 89 des Staatsverwaltungsgesetzes²⁰ bewilligt;
- Rechtskonsulent der Bischofskonferenz: keine Entschädigung.

Zum Mandat der **Bischofskonferenz** kam es, nachdem in den letzten Jahren in der Untersuchungsregion einige Fälle strafbarer Handlungen von Geistlichen Anlass zu Diskussionen gaben, auch in den Medien. Was in früheren Zeiten allenfalls vertuscht wurde, wird heute offen angesprochen. Die katholische Kirche hat die Notwendigkeit der vollen Transparenz in derartigen Fällen erkannt. Sie sucht den Kontakt zu den Strafverfolgungsbehörden, die z.B. an der Erarbeitung von Merkblättern zum Thema mitwirken konnten. Dabei stellten sich auch interessante Fragen wie z.B. jene nach der Entbindung der katholischen Priester vom Berufsgeheimnis.

¹⁹ Bericht 2009 der Rechtspflegekommission (32.09.02), S. 22 unten.

²⁰ sGS 140.1.

Die **Polzeischule Ostschweiz**²¹ ist voll belegt und wird tendenziell unter Platznot leiden, da in der letzten Zeit die meisten Polizeikorps den tatsächlichen Bedürfnissen angepasst und aufgestockt worden sind. Aktuell werden vier Parallelklassen geführt; die Planung für die nächsten Lehrgänge ist noch offen.

Die **Jugendanwaltschaft** hat Mühe, gute Plätze für Arbeitseinsätze von Jugendlichen zu finden. Kurzfristig ist nur ein Einsatz im Spital Uznach möglich, weil dessen Küchenchef das Einfühlungsvermögen hat, diese Jugendlichen anzuleiten. Für mehr als dreitägige Einsätze steht die Caritas zur Verfügung. Deren Arbeitsdienst, z.B. bei einer Bergbauernfamilie, ist in der Regel auch mit externer Übernachtung und einer heilsamen Distanz zu Familie und Freundeskreis verbunden.

3.2.6 Würdigung und Bewertung (Fazit)

Die Subkommission gewann an ihrer Visitation einen positiven Eindruck eines effizient geführten Amtes. Trotz erschwerten organisatorischen Bedingungen arbeiten die Mitarbeitenden kollegial zusammen und erbringen überdurchschnittliche Leistungen. Diese Tatsachen scheinen zu einem grossen Teil auf die ausgeprägten Fach- und Führungskompetenzen sowie die hohen Ansprüche des Amtsleiters zurückzuführen zu sein. Er nimmt nicht nur die Führungsfunktion konsequent wahr, sondern prägt den ganzen Betrieb im positiven Sinne. Das Untersuchungsamt leistet in verschiedener Hinsicht einen massgeblichen Beitrag zu dem im interkantonalen Vergleich ausgezeichneten Ruf der St.Galler Staatsanwaltschaft.²²

²¹ Vgl. www.polzeischule-ostschweiz.ch.

²² Vgl. Bericht 2009 der Rechtspflegekommission (32.09.02), S. 15 ff.

3.3 Versicherungsgericht

3.3.1 Ausgangslage

Die Subkommission 3 der Rechtspflegekommission visitierte am Mittwoch, 6. Januar 2010, das Versicherungsgericht in St.Gallen.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren:

- Martin Rutishauser, lic.oec., Präsident;
- Lisbeth Mattle Frei, lic.iur., Abteilungspräsidentin;
- Karin Huber-Studerus, lic.iur., Abteilungspräsidentin;
- Philipp Geertsens, lic.iur., neuer Gesamtgerichtsschreiber.

Das kantonale Versicherungsgericht behandelt als einzige kantonale Instanz Rekurse und öffentlich-rechtliche Klagen gegen Verfügungen oder Einspracheentscheide im Bereich des Sozialversicherungsrechts des Bundes. Dieses umfasst:

- Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV);
- Invalidenversicherung (IV);
- Ergänzungsleistungen (EL);
- Familienzulagen (FZG);
- Erwerbsersatzordnung (EO);
- Arbeitslosenversicherung (ALV);
- Krankenversicherung (KVG), einschliesslich Obligatorium;
- Unfallversicherung (UVG);
- Militärversicherung (MV);
- berufliche Vorsorge (BVG);
- Opferhilfe (OHG);
- Mutterschaftsversicherung (MuV).

Das Versicherungsgericht behandelt erstinstanzlich Rekurse gegen Verfügungen in folgenden Bereichen des kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsrechts, im Bereich der Kinder- und Familienzulagen, Mutterschaftsbeiträge, Alimentenbevorschussung sowie der Krankenkassenprämien-Verbilligung.

3.3.2 Personelles und Organisation

a) Stellenplan

Im Jahr 2009 setzt sich das Versicherungsgericht mit insgesamt 19,60 Planstellen und 25 Personen wie folgt zusammen:

- 4,8 Planstellen für 6 Richterinnen und Richter mit (vize-)präsidialer Funktion;
- 1,4 Planstellen für 3 nebenamtliche Richterinnen;
- 10,1 Planstellen für 12 Gerichtsschreiberinnen und -schreiber;
- 3,2 Planstellen für 4 Sekretärinnen.

b) Aufbauorganisation

Die Organisation des Versicherungsgerichts ist vorab in Art. 17 und 43 des Gerichtsgesetzes vom 2. April 1987²³ sowie in der Verordnung über die Organisation des Versicherungsgerichtes vom 11. Januar 2005²⁴ geregelt.

²³ sGS 941.1.

²⁴ sGS 941.114.

Das Versicherungsgericht ist in drei Abteilungen und ein Schiedsgericht gegliedert. Dem Versicherungsgericht gehören als Mitglieder drei hauptamtliche, drei teilamtliche und bis zu sechs nebenamtliche Richterinnen und Richter an. Die hauptamtlichen Richterinnen und Richter sind Abteilungspräsidentinnen und Abteilungspräsidenten. Für die Tätigkeit als gesetzliches Schiedsgericht stehen 16 Fachrichterinnen und Fachrichter zur Verfügung.

Das Versicherungsgericht spricht Recht in Dreierbesetzung. Als Schiedsgericht entscheidet es in Fünferbesetzung. Für einfache Fälle können Einzelrichterentscheide vorgesehen werden. Das Versicherungsgericht kennt jedoch kaum Einzelrichtergefälle, v.a. weil es einzige Rechtsmittelinstanz mit voller Überprüfungsbefugnis (Kognition) ist.

Die Mitglieder der Verwaltungsrekurskommission sind Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter. Die Aufsicht über das Versicherungsgericht obliegt dem Verwaltungsgericht.

c) Ablauforganisation

Die Verfahren vor dem Versicherungsgericht werden zum überwiegenden Teil schriftlich geführt. In der Regel werden die Fälle im Zirkulationsverfahren entschieden. Wird keine Einstimmigkeit erzielt, wird der Fall an einer Sitzung der Abteilung beraten. Mündliche Verhandlungen finden seit Mitte 2007 (V. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Januar 2007²⁵) nur noch auf ausdrückliches Verlangen einer Partei statt. Das Referat dient der Gerichtsschreiberin oder dem Gerichtsschreiber als Grundlage für das Urteil.

Die Fallzuteilung innerhalb der Abteilung nimmt das Sekretariat nach einem festen Rotationsplan mit den drei Rollen Vorsitz, Referat, Mitwirkung (Beisitz) vor. Dieser sieht auch eine abteilungsübergreifende Mitwirkung vor, womit sichergestellt wird, dass eine Richterin oder ein Richter nicht nur in ausgewählten Bereichen des Sozialversicherungsrechts zum Einsatz kommt und dass sich zwischen den Abteilungen keine eigenständige oder gar widersprüchliche Praxis entwickelt.

3.3.3 Geschäftslast und Bearbeitungszeit

Seit dem 1. Januar 2003 kommt das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) zur Anwendung. Dieses sah ursprünglich ein **Einspracheverfahren für alle Sozialversicherungsbereiche** vor. Zuvor war ein solches nur in den Bereichen Unfallversicherung, Krankenversicherung und Militärversicherung vorgesehen. Diese Neuerung führte zu einem Rückgang der Eingänge um über 50 Prozent: Im Jahr 2002 waren es 1'200 Neueingänge, im Jahr 2003 noch knapp 500 Neueingänge. Als Folge dieser Entlastung konnte das Versicherungsgericht aber auch die angehäuften Pendenzen abbauen und die Verfahrensdauer verkürzen. Im Jahr 2000 konnte rund ein Drittel der Verfahren innerhalb eines Jahres erledigt werden, im Jahr 2004 waren es rund 90 Prozent.

Um keine Kapazitäten von festangestellten Mitarbeitern brachliegen zu lassen, wurden ab Januar 2004:

- externen nebenamtlichen Richterinnen und Richtern keine Referate mehr zugewiesen;
- ausgeschiedene bzw. beurlaubte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sekretariat nicht ersetzt;

²⁵ nGS 42–55 (sGS 951.1).

- zwei Gerichtsschreiber zur Bewältigung von Engpässen bzw. zum Abtragen von Pendenzenbergen anderen Gerichten (Verwaltungsgericht, Kreisgericht Rorschach usw.) zur Verfügung gestellt;
- einzelnen Mitarbeitenden kurzfristig unbezahlte Urlaube für Weiterbildung oder andere Zwecke gewährt.

Die Entlastung durch die Einführung des ATSG machte auch eine organisatorische Änderung möglich, die das Versicherungsgericht schon länger angestrebt hatte: Damals setzte sich das Gericht zusammen aus drei vollamtlichen Abteilungspräsidenten, drei halbamtslichen Vizepräsidenten und bis zu 25 nebenamtlichen Richterinnen und Richtern, die alle Referate verfassten. Die Einsätze der nebenamtlichen Richterinnen und Richter wurden im Taggeldsystem abgerechnet; umgerechnet betrug ihr Pensum rund 500 Stellenprozente. Das Gericht tagte immer in Fünferbesetzung, weil in einer Dreierbesetzung das Gewicht des vollamtlichen Richters gegenüber den nebenamtlichen Richtern zu gross gewesen wäre. Im Jahr 2004 waren zwar die meisten der nebenamtlichen Richterinnen und Richter Juristinnen bzw. Juristen, verfügten aber trotzdem über relativ wenig vertiefte Kenntnisse in den einzelnen Sachgebieten. Auf den Beginn der Amtsdauer 2005/2011 wurde das Gericht daher **professionalisiert** und die Zahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auf drei Personen mit einem Pensum von wenigstens 40 Prozent herabgesetzt. Damit ergab sich auch die Möglichkeit, den Spruchkörper auf eine Dreierbesetzung zu verkleinern. Mit dieser Reorganisation konnten jährlich nahezu eine halbe Million Franken eingespart werden. Damit steuerte das Versicherungsgericht rund die Hälfte der Einsparung von einer Million Franken bei, die der Kantonsrat im Rahmen des Massnahmenpakets 2004 als Rationalisierungsmassnahmen bei der Justiz gefordert hatte.

Der 2005 festgelegte Personalbestand war auf 600 bis 700 Eingänge je Jahr ausgerichtet. Mit dem Verwaltungsgericht hatte man sich in intensiven Diskussionen auf einen Richtwert von 65 bis 70 Fällen je 100 Referentenstellenprozente geeinigt. Ein informeller Vergleich zwischen den Kantonen anlässlich der Jahrestagung der Konferenz der kantonalen Sozialversicherungsgerichte im Frühjahr 2009 zeigte, dass dieser Wert jenem bei vergleichbaren Gerichten entspricht.

Aufgrund einer Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung²⁶, die seit 1. Juli 2006 angewendet wird, stiegen die Eingänge wieder sprunghaft an. Der Bund hatte damit das **Einspracheverfahren** im Bereich der **Invalidenversicherung** wieder abgeschafft und durch das frühere, bis zum Inkrafttreten des ATSG geltende Vorbescheidverfahren ersetzt. Damit können Verfügungen der IV-Stellen nicht mehr verwaltungsintern mittels einfacher Einsprache angefochten werden, sondern es muss direkt Beschwerde an das kantonale Versicherungsgericht erhoben werden. Dadurch erfolgte eine Verlagerung der Fälle von der IV-Stelle zum Versicherungsgericht, zeigt doch die Erfahrung – auch in andern Bereichen –, dass das Verständnis und die Akzeptanz bei den Versicherten für einen ausformulierten Einspracheentscheid deutlich höher ist als für eine relativ rudimentäre Verfügung. Die damals in Bundesbern von der Konferenz der Kantonalen Sozialversicherungsgerichte gegen diesen Rückschritt vorgebrachten Bedenken fanden leider kein Gehör.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Änderung des Bundesrechts verschoben sich auch die Anteile der **Rechtsgebiete** an den Fallzahlen: Im Vergleich der Jahre 1999 und 2009 nahm der Anteil der aktenintensiveren Fälle der Invalidenversicherung (rund 60 Prozent) und Unfallversicherung (rund 15 Prozent) von einem auf drei Viertel zu. Prozen-

²⁶ SR 831.20.

tual werden zwar nur relativ wenige IV-Verfügungen ans Versicherungsgericht weitergezogen. Inhaltlich sind das aber die komplexen Fälle mit sehr umfangreichen Akten, z.B. vielen ärztlichen Berichten, die einen entsprechend hohen Aufwand verursachen.

Aber auch absolut haben die Neueingänge in den letzten Jahren wieder zugenommen. Im Jahr 2007 waren insgesamt wieder über 900 Neueingänge zu verzeichnen, der Rückgang in den letzten zwei Jahren ist marginal. Die Gründe für die **Zunahme** sind wenig erforscht. Obwohl die Abweisungen der IV-Stellen in den Jahren 2004 bis 2008 von 10 auf 25 Prozent angestiegen sind, kann die restriktivere Praxis nicht die ganze Zunahme erklären. Im Bereich der psychischen Erkrankungen, v.a. der somatoformen Schmerzstörungen, scheinen sich der politische Druck und die strikte bundesgerichtliche Rechtsprechung so auszuwirken, dass die medizinische Beurteilung hinter die rechtliche zurücktritt. Da in diesen Fällen dem Versicherten zugemutet wird, seine Erkrankung zu überwinden, werden praktisch keine Renten mehr zugestanden. Dieser gesundheitsökonomisch begründete Effekt ist aus Sicht des Versicherungsgerichtes rechtspolitisch fragwürdig. Ein weiterer Grund für die Zunahme mag die Tatsache sein, dass die Versicherten vermehrt über Rechtsschutzversicherungen verfügen und diese dann auch beanspruchen.

Die Veränderungen in der Zusammensetzung und die steigende Zahl der Fälle zwingen das Versicherungsgericht erneut zu organisatorischen Anpassungen. Seit Mitte des Jahres 2007 sind zwei ausserordentliche Gerichtsschreiber, die über Aushilfskredite finanziert sind, im Einsatz. Auch damit und mit internen Massnahmen konnte aber ein weiterer Anstieg der Pendenzen nicht verhindert werden. Diese haben aktuell wieder über 90 Prozent der Jahreserledigungen erreicht. Einen Teil dazu beigetragen hat wohl auch die Tatsache, dass in den letzten zwei Jahren bei den Gerichtsschreiberinnen und -schreibern einige Wechsel erfolgten und die für diese Funktion erforderliche Einarbeitungszeit oft unterschätzt wird. Da nicht zu erwarten ist, dass die Eingänge in nächster Zeit deutlich zurückgehen werden, sind weitere Massnahmen unumgänglich. Diese können sich aber nicht nur auf Gerichtsschreiberinnen und -schreiber beschränken. Das Verhältnis von Gerichtsschreiber-Stellenprozenten zu Richter-Stellenprozenten muss nach den Erfahrungen des Versicherungsgerichts bei ungefähr 2:1 liegen.

Bei den Beschwerden im Unfall- und Invalidenversicherungsbereich zeigt sich ein relativ hoher Ausländeranteil. Dazu muss aber auch berücksichtigt werden, dass in den unfallträchtigen und gesundheitlich übermässig beanspruchenden Berufen vor allem ausländische Arbeitnehmende tätig sind.

Im Sinn der **Geschäftslastbewirtschaftung** überprüft der Verwaltungsausschuss monatlich Eingänge, Erledigungen und Pendenzen in ihrer jährlichen Entwicklung. Zeigt sich dabei eine übermässige Belastung in einem bestimmten Bereich, werden z.B. kurzfristig Gerichtsschreiberkapazitäten zwischen den Abteilungen verschoben. Und als sich im Frühjahr 2008 zeigte, dass die Abteilung II nicht mehr in der Lage war, die Invalidenversicherungsfälle allein zu bewältigen, wurde neu ein Drittel der Fälle (Pendenzen und Neueingänge) der Abteilung I zugewiesen.

Trotz der auf hohem Niveau verharrenden Eingänge konnte die mittlere **Verfahrensdauer** in den letzten zehn Jahren deutlich herabgesetzt werden: Aktuell wird rund ein Drittel der Fälle innert einem halben Jahr erledigt, knapp zwei Drittel innert einem Jahr, der Rest innert zwei Jahren. Eine interne Erhebung zeigte, dass bei optimaler Abwicklung ein Fall mit einfachem Schriftenwechsel ohne Fristerstreckung oder Sistierung in 174 Tagen erledigt werden kann.

3.3.4 Benchmarking

Aus dem in den Jahren 2002 und 2003 durchgeführten Benchmarking-Projekt²⁷ mit den Versicherungsgerichten zweier anderer Kantone mussten oder konnten keine weiteren Konsequenzen gezogen werden. Aufwand und Ertrag des Projekts standen in keinem Verhältnis. Einige Anregungen konnten zwar aufgenommen werden, das Wertvollste war aber der Erfahrungsaustausch. Interessant war dabei insbesondere, dass drei völlig anders organisierte Gerichte die ungefähr gleiche Leistung zu ungefähr gleichen Kosten je Fall erbrachten. Auf die damals geplante Kunden- und Qualitätsbefragung wurde schliesslich verzichtet. Diese hätte von einer unabhängigen Institution und anonym durchgeführt, vom Gericht inhaltlich aber begleitet werden müssen. Dafür standen die personellen und finanziellen Mittel nicht zur Verfügung.

3.3.5 Infrastruktur

a) Räumlich

Seit dem Umzug an die Wassergasse im Februar 2003 verfügt das Versicherungsgericht über genügend Raum. Eine leichte Verdichtung wäre auf der vorhandenen Fläche noch möglich. Obwohl die Räume auf zwei Häuser und Stockwerke verteilt sind, sind die Arbeitsbedingungen gut. Für die Mitarbeitenden ist die zentrale Lage attraktiv.

b) Informatik

Die für die Organe der Rechtspflege vorgegebene zentrale Fachapplikation «Juris» ist ein taugliches Arbeitsinstrument. Abfragegeschwindigkeit und Serververfügbarkeit sind befriedigend. Die Migration auf die Strategische Basisinfrastruktur mit Betriebssystem Vista und Office 2007 ist im Frühjahr 2009 grundsätzlich erfolgreich verlaufen.

Seit dem Jahr 2007 stellt das Versicherungsgericht alle Kollegialentscheide ins Internet²⁸, was insbesondere von der Anwaltschaft sehr geschätzt wird.

c) Archiv

Das Versicherungsgericht verfügt im Keller des Gebäudes über ein genügend grosses und eingerichtetes Archiv. Nicht abschliessend geregelt sind die Aufbewahrungsfristen.²⁹ Praktisch werden die Fallakten auf das Unerlässliche reduziert und – auf Zusehen hin – aufbewahrt. Die Vorakten werden an die Vorinstanz zurückgesandt, ausser bei der Invalidenversicherung, die intern nur noch elektronische Dossiers führt. Was weiterhin vollständig und dauernd im Haus aufbewahrt wird, sind die Urteilsbände je Jahr.

3.3.6 Weitere Bemerkungen

Seit der Justizreform hat das Versicherungsgericht keine rechtsgültige Organisationsgrundlage mehr. Die **Verordnung** über die Organisation des Versicherungsgerichtes vom 11. Januar 2005³⁰ müsste eigentlich durch einen Erlass des Verwaltungsgerichts abgelöst werden. Nach Art. 9 Abs. 1 der bisherigen Verordnung dürfen die nebenamt-

²⁷ Bericht 2003 der Rechtspflegekommission (32.03.02), S. 15.

²⁸ http://www.gerichte.sg.ch/home/dienstleistungen/rechtsprechung/aktuelle_entscheide1.html.

²⁹ Das von der Regierung für das Jahr 2010 in Aussicht gestellte Gesetz über Aktenführung und Archivierung bzw. das zugehörige Verordnungsrecht sollte in dieser Hinsicht eine gewisse Klärung bringen.

³⁰ sGS 941.114.

lichen Richter nicht einzelrichterlich tätig sein. Diese Vorschrift ist für das Versicherungsgericht insofern unbefriedigend, als damit die gewünschte Professionalisierung nicht vollständig umgesetzt werden kann. Das Verwaltungsgericht lud die Präsidien von Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission mit Schreiben vom 13. Januar 2010 ein, bis 30. Juni 2010 Vorschläge für die Neufassung der Organisationsreglemente einzureichen. Die neuen Erlasse sollten ab 1. Januar 2011 angewendet werden können.

Eine grössere Herausforderung ergibt sich aus einem Bundesgerichtsurteil vom 6. November 2009 (Urteil 1C_346/2009). Nachdem die Verwaltungsrekurskommission entgegen dem Wortlaut des st.gallischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes³¹ nicht mehr als oberes Gericht gilt, drängt sich eine **Verwaltungsjustizreform** auf. Auch wenn durch das Bundesgerichtsurteil nicht unmittelbar betroffen, wird in diesem Rahmen auch die Stellung des Versicherungsgerichtes zu überprüfen sein.

Insbesondere im Vergleich mit den entsprechenden Gerichten anderer Kantone zeigt sich nach Ansicht des Versicherungsgerichtes sein spezieller Status: Nach der Organisation aus dem Jahr 1965 gilt das Versicherungsgericht als unteres, erstinstanzliches Gericht, obwohl in 98 Prozent seiner Fälle das Bundesgericht einzige Rechtsmittelinstanz ist. In den anderen Kantonen ist das Versicherungsgericht entweder Teil des Verwaltungs- oder Obergerichtes oder aber – wie etwa im Kanton Zürich – ein selbständiges Gericht auf dieser oberen Stufe. Nur noch in St.Gallen und in Basel-Stadt, das allerdings eine ganz andere Justizorganisation als die übrigen Kantone kennt, ist das Versicherungsgericht auf Stufe Kreisgerichte angesiedelt. Wenn nur noch rund zwei Prozent der Fälle, die beurteilt werden, ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden können, macht die aufsichtsrechtliche Unterstellung unter dieses kaum mehr Sinn und erscheint auch unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit fragwürdig. Spätestens wenn das Bundesverwaltungsgericht seinen Betrieb in St.Gallen aufnehmen wird, kann sich dieser Status auch auf die Besetzung offener Stellen auswirken. Ob jemand an einem erst- oder zweitinstanzlichen Gericht tätig ist, ist auch eine Frage der Arbeitsplatzattraktivität, selbst wenn die Arbeit inhaltlich nicht sehr unterschiedlich ist.

Die Frage der Stellung des Versicherungsgerichts wird im Rahmen der Überprüfung der Verwaltungsjustiz aufgrund der Motion 42.10.01³² «Neugestaltung der Verwaltungsjustiz» grundsätzlich zu beurteilen sein.

3.3.7 Würdigung und Bewertung (Fazit)

Die Subkommission gewann an ihrer Visitation einen positiven Eindruck eines effizient geführten Gerichts mit qualitativ hohen Leistungen. Ein gutes Betriebsklima trägt zur spürbaren Kollegialität bei. Besonders zu erwähnen ist die abteilungsübergreifende Rotation, die eine Vertiefung der Kenntnisse in allen Gebieten des Sozialversicherungsrechts und eine konsistente Praxis des Versicherungsgerichts gewährleistet. Die Unsicherheit über die Stellung des Versicherungsgerichts im Justizgefüge wird im Rahmen der umfassenden Überprüfung der Verwaltungsjustiz zu klären sein.

³¹ sGS 951.1.

³² Eingereicht von der vorberatenden Kommission:

- 22.09.09 «Einführungsgesetz zur Schweizerischen Zivilprozessordnung»;
- 22.09.10 «III. Nachtrag zum Anwaltsgesetz»;
- 22.09.11 «Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung».

Die Amtsberichte der kantonalen Gerichte und der Bericht der Rechtspflegekommission sind Berichte im Sinn von Art. 106 GeschKR. Der Kantonsrat nimmt von den Berichten von Reglementes wegen Kenntnis. Eines besonderen Antrags der Rechtspflegekommission, von den Berichten Kenntnis zu nehmen, bedarf es deshalb nicht.

Für die Rechtspflegekommission,
Der Präsident:

Christoph Bürgi

