

XI. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 13. August 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Hohe Geschäftslast der Zivil- und Strafgerichte	2
1.2 Ressourcenbedarf	3
2 Ursachen der Mehrbelastung der Zivil- und Strafgerichte	3
2.1 Allgemeine Vorbemerkung	3
2.2 Mehrbelastung im Strafrecht	4
2.3 Mehrbelastung im Zivilrecht, insbesondere im Familienrecht	4
3 Auswirkungen der zu hohen Geschäftslast	5
3.1 Zunahme der Pendenzen	5
3.1.1 Strafkammer des Kantonsgerichtes	5
3.1.2 Familienrechtskammer des Kantonsgerichtes	6
3.1.3 Kreisgerichte	6
3.2 Zunahme der Verfahrensdauer	6
3.2.1 Strafkammer des Kantonsgerichtes	7
3.2.2 Familienrechtskammer des Kantonsgerichtes	7
3.2.3 Kreisgerichte	8
3.3 Negative Folgen für den Rechtsfrieden und die Rechtsuchenden	8
4 Ausgeschöpfte Effizienzsteigerungsmassnahmen	9
5 Bedarf zusätzlicher personeller Ressourcen	9
5.1 Ressourcenbedarf Kantonsgericht	10
5.2 Ressourcenbedarf Kreisgerichte	10
6 Finanzielle Auswirkungen	11
6.1 Kantonsgericht	11
6.2 Kreisgerichte	11
6.3 Finanzplanungsprozess (Budget, Aufgaben- und Finanzplan)	12
7 Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter	12

7.1	Zahl der Richterinnen und Richter	12
7.2	Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter	12
8	Antrag	13
	Entwurf (XI. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter)	14

Zusammenfassung

Seit der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung und der Schweizerischen Zivilprozessordnung per 1. Januar 2011 hat die Geschäftslast am Kantonsgericht und bei den Kreisgerichten stetig zugenommen. Dies ist namentlich auf die hohen Fallzahlen und die gestiegene Komplexität zurückzuführen. Die Ursachen für die höhere Komplexität liegen in den erwähnten Prozessordnungen, weiteren Gesetzesanpassungen und in den gesteigerten Anforderungen aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Das Kantonsgericht und die Kreisgerichte haben zahlreiche interne Effizienzsteigerungsmassnahmen getroffen; diese sind mittlerweile ausgeschöpft. Trotz aller Massnahmen nehmen die Pendenzen und die Verfahrensdauern weiter zu und haben mittlerweile ein besorgniserregendes Ausmass angenommen. Diese Entwicklung hat negative Auswirkungen für die Justiz und im Besonderen für alle betroffenen Rechtssuchenden. Das Kantonsgericht ersucht den Kantonsrat deshalb um Bewilligung zusätzlicher Personalressourcen, damit die Pendenzen und die Verfahrensdauern wieder auf ein rechtsstaatlich vertretbares Mass reduziert werden können. In Bezug auf das Kantonsgericht bedarf es dabei einer Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des XI. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter.

1 Ausgangslage

1.1 Hohe Geschäftslast der Zivil- und Strafgerichte

Beim Kantonsgericht und bei den Kreisgerichten hat die Geschäftslast in den letzten Jahren stetig zugenommen und inzwischen ein besorgniserregendes Ausmass erreicht. Dies ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen, insbesondere auf diverse bundesrechtliche Gesetzesänderungen (vgl. Abschnitt 2). Das Kantonsgericht hat in den letzten Geschäftsberichten wiederholt auf diese Entwicklung hingewiesen (vgl. insbesondere Geschäftsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2023 [32.24.02], Abschnitt 1.2). Die Geschäftslast ist derart hoch, dass die Geschäftserledigung mit der Zahl der eingehenden Fälle schon länger nicht mehr Schritt halten kann. Dies führte dazu, dass die Anzahl hängiger Verfahren und deren Dauer bereits stark zugenommen haben, was sich vor allem sehr nachteilig auf die Rechtssuchenden auswirkt (vgl. Abschnitt 3). Gerichtsintern wurden die möglichen Effizienzsteigerungsmassnahmen bereits ergriffen, um die verfügbaren Ressourcen optimal einzusetzen und die Fallbearbeitung möglichst effizient vorzunehmen (vgl. Abschnitt 4).

1.2 Ressourcenbedarf

Die Rechtspflegekommission hat im letzten Jahr das Kantonsgericht visitiert. Dabei war die hohe Geschäftslast (vgl. Abschnitt 1.1) ein wesentliches Thema. In ihrem Bericht vom 3. April 2024 (82.24.02) empfiehlt die Rechtspflegekommission dem Kantonsrat bei der Beratung entsprechenden Stellenbegehren die steigenden Fallzahlen, die bundesrechtlich neu eingeführten Fristen sowie die ausgeschöpfte Output-Steigerung des Kantonsgerichtes zu berücksichtigen und den Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter (sGS 941.10) entsprechend anzupassen. Wie die Rechtspflegekommission festgestellt hat, sind die internen Massnahmen zur Output-Steigerung ausgeschöpft.

Trotz der verschiedenen Effizienzsteigerungsmassnahmen führen die sehr hohe Geschäftslast und die gestiegene Komplexität zu einer Zunahme der Pendenzen und der Verfahrensdauern. Das Kantonsgericht ist ebenfalls überzeugt, dass die gerichtsinternen Optimierungsmassnahmen ausgeschöpft sind. Im Interesse der Rechtsuchenden und der Justiz sind deshalb zusätzliche Personalressourcen sowohl beim Kantonsgericht als auch bei den Kreisgerichten nötig.

Das Kantonsgericht wird dem Kantonsrat im Finanzplanungsprozess für das Budget 2025 und den Aufgaben- und Finanzplan 2026–2028 entsprechende Stellenbegehren unterbreiten (vgl. Abschnitt 5 f.). Soweit der beantragte Ressourcenausbau eine Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter erforderlich macht, ist dafür ebenfalls der Kantonsrat zuständig. Nach Art. 39 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) wird eine entsprechende Vorlage durch die Regierung unterbreitet. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs enthält die vorliegende Botschaft die Erwägungen für beide Geschäfte (Finanzplanungsprozess und Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter).

2 Ursachen der Mehrbelastung der Zivil- und Strafgerichte

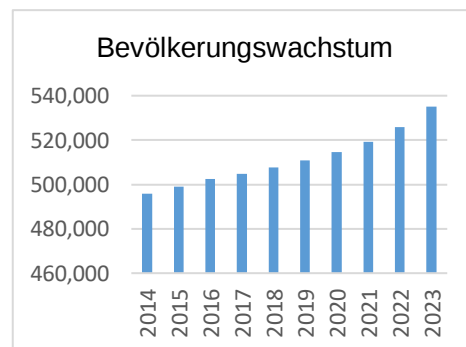
2.1 Allgemeine Vorbemerkung

Beim Kantonsgericht und bei den Kreisgerichten steigt die Geschäftslast seit längerer Zeit. Die Ursachen liegen im Wesentlichen in der grossen Anzahl der Verfahren und der stetig steigenden Komplexität. Die Entwicklung ist auf verschiedene Gesetzesrevisionen auf Bundesebene zurückzuführen, insbesondere auf die Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) und der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO). Hinzu kommt eine bundesgerichtliche Rechtsprechung, welche die Anforderungen an die Gerichte und insbesondere an die Begründung der Entscheide immer höher setzt.

Die steigende Komplexität zeigt sich im Rechtsalltag auch darin, dass der Umfang der Akten-dossiers in den letzten Jahren zugenommen hat. Aufgrund der gestiegenen gesetzlichen und bundesgerichtlichen Anforderungen werden sowohl die Rechtsschriften der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als auch die Urteile immer umfangreicher. Dies bringt einen entsprechend höheren Bearbeitungsaufwand mit sich.

Ein weiterer Faktor ist das Bevölkerungswachstum (siehe Grafik) bzw. die damit einhergehende Zunahme von Interaktionen, Lebenssachverhalten (privater und geschäftlicher Natur) und Konflikten, die wiederum zu einem Anstieg der Anzahl Gerichtsverfahren führen. Sodann erhöht die Zunahme internationaler Verhältnisse die Komplexität, was ebenfalls zu einem Mehraufwand führt.

Quelle Grafik: Kanton St.Gallen, Fachstelle für Statistik, Ständige Wohnbevölkerung



2.2 Mehrbelastung im Strafrecht

Im Bereich des Strafrechts führte wie bereits erwähnt die Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung zu einem erheblichen Mehraufwand. In der Gerichtspraxis zeigte sich, dass die bundesrechtliche Strafprozessordnung im Vergleich zur früheren kantonalen Prozessordnung diverse Regelungen enthält, welche die tägliche Fallbearbeitung komplexer und aufwändiger machen. Rückblickend betrachtet ist der Mehraufwand viel grösser als ursprünglich angenommen. Beispielhaft können dafür folgende prozessualen Neuerungen aufgelistet werden: notwendige Vorprüfung der Anklage, verstärkte Unmittelbarkeit (mehr Beweisaufnahmen vor Gericht), erhöhte Anforderungen an die Protokollführung, zusätzliche Aufgaben des Sachgerichts, höhere Anforderungen betreffend die notwendige bzw. amtliche Verteidigung. Per 1. Oktober 2016 traten überdies die Vorschriften betreffend die Landesverweisung (Art. 66a ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0]) in Kraft. Auch diese Bestimmungen führten für die Strafgerichte zu einer substanziellen Zunahme der Geschäftslast, da die Staatsanwaltschaft Fälle mit möglicher Landesverweisung zwingend dem Gericht zur Entscheidung überweisen muss und nicht mehr selbst erledigen darf. Die Prüfung der Landesverweisung ist ausgesprochen aufwändig, namentlich in Bezug auf in der Schweiz geborene und/oder aufgewachsene Ausländerinnen und Ausländer. Diese ziehen entsprechende Entscheide zudem im Fall einer Landesverweisung durch sämtliche Instanzen, sprich vom Kreisgericht an das Kantonsgericht und in der Folge auch an das Bundesgericht. Die Anzahl solcher Fälle ist dabei viel höher als ursprünglich angenommen. Zu diesen Gesetzesanpassungen kommt eine Verschärfung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Diese führt dazu, dass der Arbeitsaufwand je Fall für die Begründung der Entscheide, namentlich bezüglich Strafzumessung und Landesverweisungen, stark zugenommen hat.

Ergänzend ist auf den erhöhten Aufwand im Bereich der Zwangsmassnahmen hinzuweisen. Die Anzahl Entsiegelungsverfahren ist in den letzten Jahren stetig gestiegen. In diesen Verfahren sind teilweise sehr grosse Datenmengen vom Zwangsmassnahmengericht zu prüfen. Neu werden in diesen Verfahren zudem Verhandlungen durchzuführen sein, was bisher nicht der Fall war. Hinzu kommen auch Spiegelungen von sichergestellten bzw. sicherzustellenden elektronischen Datenträgern. Da das kantonale Zwangsmassnahmengericht beim Kreisgericht Toggenburg angesiedelt ist, fällt dieser Mehraufwand bei diesem Gericht an; dies ist bei der Prüfung der notwendigen Ressourcen besonders zu berücksichtigen. Die im Zusammenhang mit dem Springersystem regelmässig erfolgenden Auswertungen zur Geschäftslast der Kreisgerichte zeigen denn auch, dass das Kreisgericht Toggenburg überproportional belastet ist.

2.3 Mehrbelastung im Zivilrecht, insbesondere im Familienrecht

Im ganzen Bereich des Zivilrechts hat der Bearbeitungsaufwand mit der Einführung der schweizerischen Zivilprozessordnung ebenfalls stark zugenommen. Der Aufwand für die Verfahrensführung ist höher als unter der früheren kantonalen Zivilprozessordnung. Die Parteien verzichten trotz doppeltem Schriftwechsel oftmals nicht auf eine mündliche Hauptverhandlung und aufgrund des allgemeinen Replikrechts werden deutlich mehr Rechtsschriften als früher eingereicht. Wie im Strafrecht ist die Komplexität gestiegen und der Bearbeitungsaufwand hat zugenommen.

Zu einem beträchtlichen Mehraufwand führten zudem verschiedene Gesetzesrevisionen im Familienrecht, die Abbild des sich stark wandelnden Familienbilds sind. Per 1. Januar 2017 wurde das Unterhaltsrecht umfassend revidiert. Beispielhaft hervorgehoben werden kann die Komplexität bei der Berechnung des Kindes-, des Ehegatten- und des nachehelichen Unterhalts. Unterhaltsberechnungen waren bereits nach dem früheren Recht aufwändig, sind nun mit dem neuen Unterhaltsrecht aber nochmals deutlich komplizierter. Die Berechnungen nehmen viel mehr Zeit in Anspruch und der entsprechende Erklärungsbedarf gegenüber den Parteien hat dementsprechend zugenommen. Weitere Revisionen des ZGB führen mittlerweile zu beträchtlichem Mehraufwand bei den Gerichten, z.B. das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (seit dem Jahr 2013), die Möglichkeit des Erstreitens einer alternierenden Obhut gegen den Willen des anderen

Elternteils (seit dem Jahr 2017) oder die Übertragung der Zuständigkeit zur Regelung der Kinderbelange für Kinder nicht verheirateter Eltern von den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden auf die Gerichte, wenn eine Unterhaltsklage erhoben wird (seit dem Jahr 2017). Ähnlich wie im Bereich des Strafrechts kommt auch im Familienrecht eine bundesgerichtliche Rechtsprechung hinzu, die sehr komplex ist und zu einer weiteren Erhöhung des Begründungsaufwands geführt hat.

Mit der per 1. Januar 2025 in Kraft tretenden Revision der Zivilprozessordnung wird infolge der Neuregelung zum Kostenvorschuss und dem Wegfall des Schlichtungsverfahrens bei Klagen betreffend Kinderbelange bei unmündigen und mündigen Kindern die Geschäftslast weiter steigen. Eine weitere Fallzunahme wird mit der ebenfalls per 1. Januar 2025 in Kraft tretenden Revision des eidgenössischen Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes (SR 281.1) eintreten.

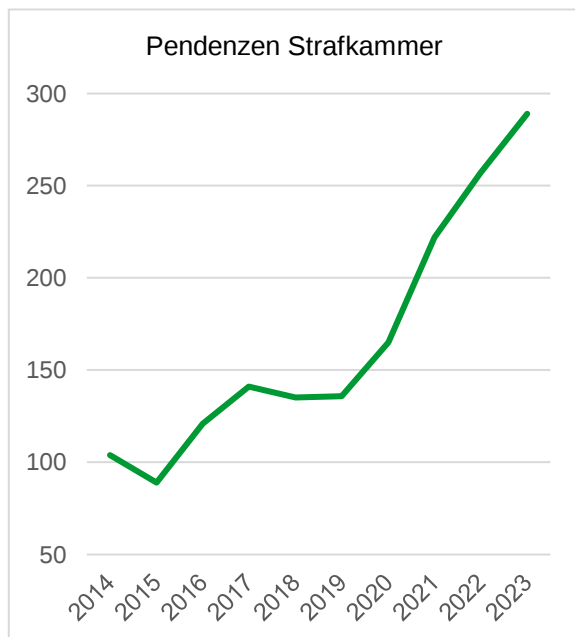
3 Auswirkungen der zu hohen Geschäftslast

Die Gerichte sollen im Interesse des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit in der Lage sein, Gerichtsverfahren möglichst rasch und qualitativ hochwertig zu bearbeiten. Leider zeigt sich im Gerichtsalltag aufgrund der hohen Geschäftslast und der gestiegenen Komplexität, dass die Pendenzenzahlen steigen und die Dauer der Verfahren länger wird. Beides ist weder im Interesse des Rechtsfriedens noch der Rechtssuchenden und auch nicht förderlich für den Wirtschaftsstandort St.Gallen.

3.1 Zunahme der Pendenzen

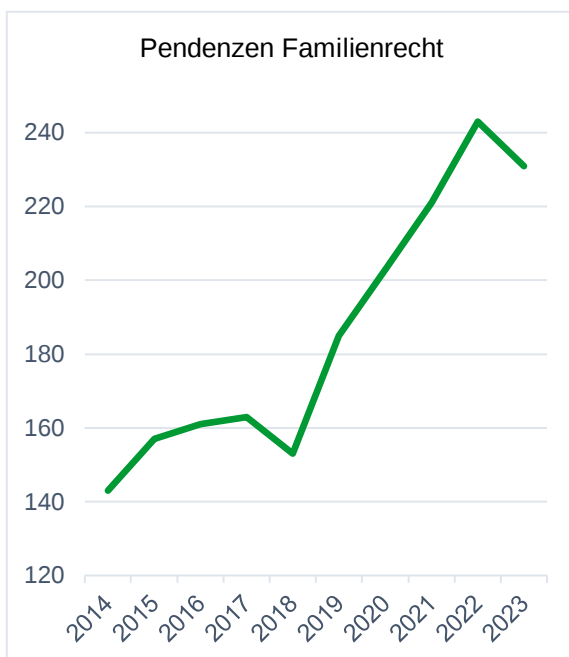
Die Anzahl der Pendenzen hat besorgniserregende Ausmasse angenommen. Dies kann beispielhaft anhand der Strafkammer und der Familienrechtskammer des Kantonsgerichtes und auch für die Kreisgerichte aufgezeigt werden.

3.1.1 Strafkammer des Kantonsgerichtes



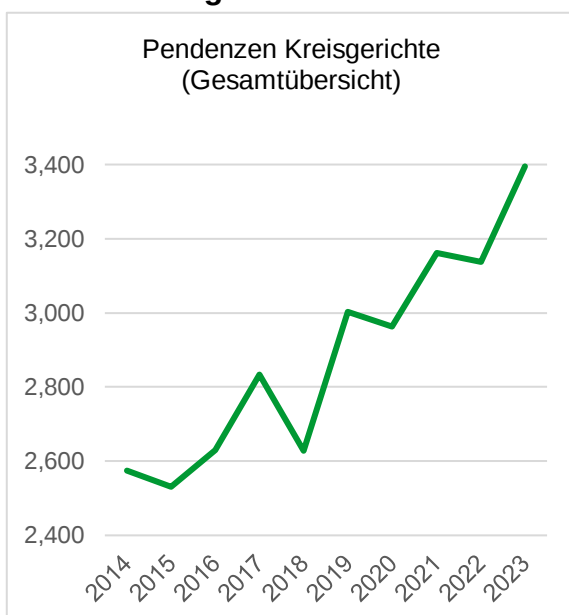
In der Strafkammer stieg die Anzahl der Pendenzen in den letzten zehn Jahren um 178 Prozent an. Die Anzahl der Pendenzen hat sich in den letzten zehn Jahren fast verdreifacht (2014: 104; 2023: 289). Allein das Abarbeiten der aufgelaufenen Geschäftslast würde (ohne neu hinzukommende Fälle) in der Strafkammer rund 18 Monate in Anspruch nehmen. Mit dem Anstieg der Geschäfts- und Pendenzenlast nimmt auch die Verfahrensdauer zu. Aufgrund der zu knappen personellen Ressourcen können eingehende Verfahren erst verzögert bearbeitet werden, wodurch rechtsstaatlich problematische Wartezeiten entstehen.

3.1.2 Familienrechtskammer des Kantonsgerichtes



Familienrechtliche Verfahren können beim Kantonsgericht in die Zuständigkeit der Familienrechtskammer (Kollegialgericht) oder in die Zuständigkeit der Einzelrichterin bzw. des Einzelrichters im Familienrecht fallen. Die Grafik zeigt die Entwicklung der Pendenzenlast auf (Kollegialgericht und Einzelrichterin oder Einzelrichter). Bei einer Betrachtung beider Zuständigkeitsbereiche ergibt sich folgendes Bild: Der Stand der Pendenzen ist deutlich höher als vor zehn Jahren und insgesamt auf einem zu hohen Niveau (2014: 143; 2023: 231). Die Anzahl der Pendenzen ist in den letzten zehn Jahren um 62 Prozent gestiegen.

3.1.3 Kreisgerichte

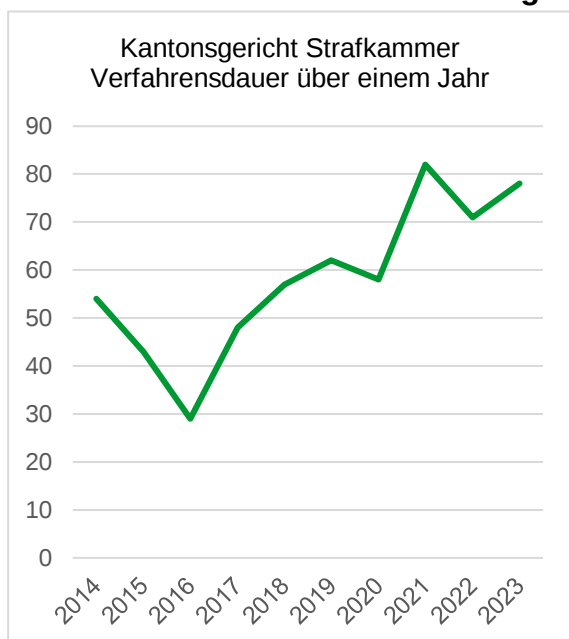


Die Entwicklung der Pendenzen bereitet nicht nur beim Kantonsgericht Sorge, sondern auch bei den Kreisgerichten. Über alle Kreisgerichte hinweg ist die Anzahl der Pendenzen in den letzten zehn Jahren um 32 Prozent angestiegen, d.h. die Anzahl pender Verfahren hat von 2'574 (per Ende 2014) auf 3'395 (per Ende 2023) bzw. um 821 Verfahren zugenommen.

3.2 Zunahme der Verfahrensdauer

Mit dem Anstieg der Pendenzen verlängert sich auch die Dauer der Verfahren. Zum einen führten die gestiegene Komplexität und der beschriebene Mehraufwand zu einer Verlängerung der Verfahren; zum anderen entsteht aufgrund der Überlastung ein «Rückstau», wodurch die Bearbeitung zeitlich verzögert wird. Um die negative Entwicklung bei der Verfahrensdauer aufzuzeigen, erfolgte eine Auswertung, wie viele Verfahren bereits länger als ein Jahr dauerten und wie die Anzahl solcher langen Verfahren über die Jahre zugenommen hat.

3.2.1 Strafkammer des Kantonsgerichtes

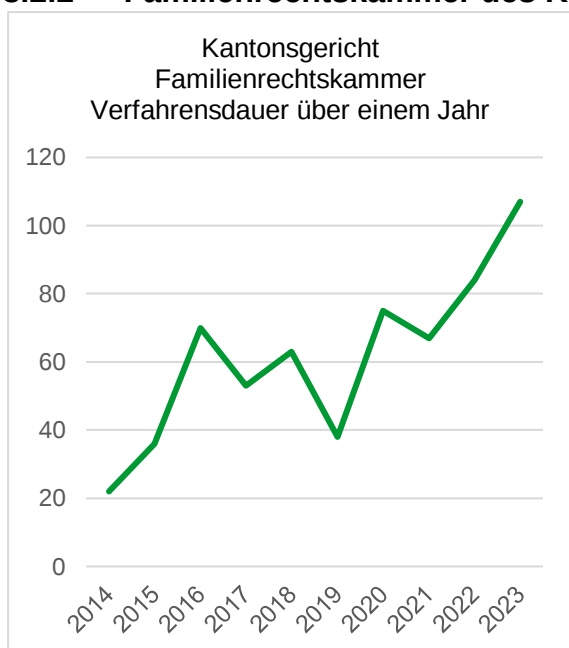


Bei der Strafkammer des Kantonsgerichtes ist die Anzahl Verfahren mit einer Verfahrensdauer von über einem Jahr markant gestiegen (vgl. Grafik).

Im letzten Geschäftsjahr dauerten bereits 78 Strafverfahren länger als ein Jahr.

Mit der per 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Teilrevision der StPO wird in Art. 408 Abs. 2 neu festgehalten, dass die Strafkammer als Berufungsgericht innerhalb von 12 Monaten zu entscheiden hat. Aufgrund der sehr hohen Geschäftslast lässt sich bereits jetzt voraussagen, dass die Strafkammer diese bundesrechtliche Frist sehr oft nicht wird einhalten können (vgl. dazu auch Abschnitt 3.3).

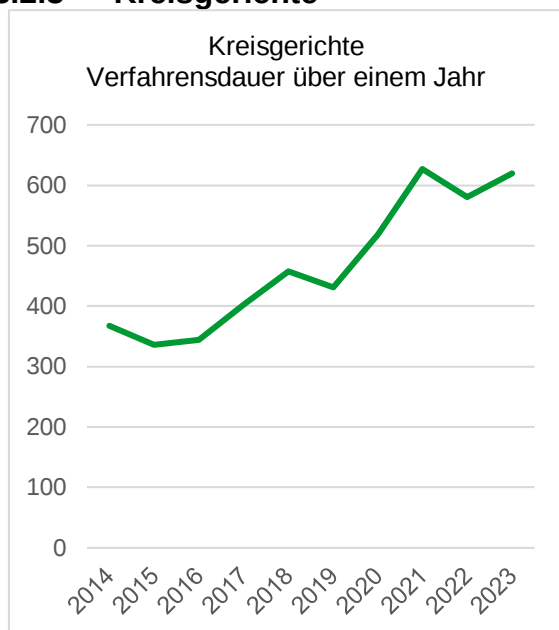
3.2.2 Familienrechtskammer des Kantonsgerichtes



Auch im Bereich des Familienrechts ist die Anzahl jener Verfahren, die länger als ein Jahr dauern, stark gestiegen.

Vor zehn Jahren, d.h. im Geschäftsjahr 2014, war dies noch bei 22 Verfahren der Fall. Im letzten Geschäftsjahr dauerten bereits 107 Verfahren länger als ein Jahr, d.h. die Anzahl hat sich praktisch verfünffacht.

3.2.3 Kreisgerichte



Auch bei den Kreisgerichten hat die Anzahl der Verfahren, die länger als ein Jahr dauern, augenfällig zugenommen (vgl. Grafik).

Vor zehn Jahren, d.h. im Geschäftsjahr 2014 dauerten 367 Verfahren länger als ein Jahr. Im Geschäftsjahr 2023 traf dies bereits auf 620 Verfahren zu, d.h. es liegt eine Zunahme von rund 70 Prozent vor.

3.3 Negative Folgen für den Rechtsfrieden und die Rechtsuchenden

Auf Verfassungsebene ist festgeschrieben, dass Rechtspflegeverfahren und Gerichtsorganisation zu gewährleisten haben, dass *rasch* und verlässlich Recht gesprochen wird (vgl. Art. 77 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St.Gallen [sGS 111.1]). Die aufgezeigte Entwicklung der Pendenzenzahlen und der Verfahrensdauern läuft diesem Verfassungsgrundsatz (vgl. auch Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101]) sowie im Strafrecht überdies dem in Art. 5 StPO verankerten Beschleunigungsgebot in nicht mehr vertretbarer Weise zuwider. Lange Verfahrensdauern wirken sich im Rechtsalltag in verschiedener Hinsicht negativ aus, was folgende Beispiele aus dem Strafrecht und aus dem Familienrecht aufzeigen:

Die lange Verfahrensdauer und die Wartezeit bis zu einer Entscheidung ist für alle Beteiligten eines Strafverfahrens und im Besonderen für die betroffenen Opfer sehr belastend. Zudem muss eine zu lange Verfahrensdauer bei der Strafzumessung zwingend berücksichtigt werden, was wiederum tiefere Strafen zur Folge hat. Da die Landesverweisung erst nach rechtskräftiger Verfahrenserledigung vollzogen werden kann, wirken sich lange Verfahrensdauern dahingehend aus, dass die Täterinnen und Täter entsprechend länger in der Schweiz bleiben. Seit dem 1. Januar 2024 gibt die Strafprozessordnung vor, dass das Kantonsgericht Strafverfahren innerhalb von zwölf Monaten zu erledigen hat (vgl. Art. 408 Abs. 2 StPO). Wie die oben aufgeführten Zahlen zeigen, ist dies bereits heute bei einer Vielzahl von Strafverfahren (2021: 82 Fälle; 2022: 71 Fälle; 2023: 78 Fälle) nicht möglich. Das Kantonsgericht kann die bundesrechtlich vorgegebene Frist nicht einhalten. Das Bundesgericht stellte bereits in Einzelfällen fest, dass der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist verletzt worden ist (vgl. z.B. Entscheid des Bundesgerichtes 6B_1058/2023 vom 9. April 2024). Solche Rügen sind sehr bedauerlich und auf die zu hohe Geschäftslast zurückzuführen. Sie können inskünftig auch Kostenfolgen für den Kanton zeitigen.

Lange Verfahrensdauern wirken sich auch im Familienrecht sehr nachteilig aus. Ehepaare, Eltern und Kinder erhalten immer häufiger keine Entscheidung innert angemessener Frist. Dies ist für die Betroffenen sehr belastend, was oft eine vermeidbare Eskalation des Konflikts zur Folge hat. Hinzu kommt, dass während des Verfahrens neue Konfliktfelder entstehen können, die wiederum zu zusätzlichen Streitigkeiten und weiteren Eingaben im Verfahren führen. Je länger das Verfahren dauert, umso höher ist zudem die Wahrscheinlichkeit, dass sich allgemeine Lebensumstände (z.B. Wohnort, Beruf, Schule usw.) derart verändern, dass sie wiederum Einfluss auf die richter-

liche Beurteilung haben. Dies kann z.B. dazu führen, dass der Unterhalt mehrfach berechnet werden muss, was abermals einen höheren Aufwand zur Folge hat und die Verfahren noch mehr verlängert.

Dem Kantonsgericht und den Kreisgerichten ist es ein Anliegen, dass entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe im Interesse der Rechtsuchenden *rasch* Recht gesprochen werden kann. Diesem wichtigen Anliegen kann leider immer öfter nicht mehr nachgekommen werden. Dies belastet auch die Mitarbeitenden der Gerichte, was sich deutlich in den Rückmeldungen der Mitarbeiterbefragung 2023 zeigte.

4 Ausgeschöpfte Effizienzsteigerungsmassnahmen

Dem Kantonsgericht und den Kreisgerichten bereiten die sehr hohe Geschäftslast sowie die Zunahme der Pendenzen und der Verfahrensdauern seit einiger Zeit Sorge. Gerichtsintern wurden bereits zahlreiche Massnahmen ergriffen, um die Ressourcen bestmöglich einzusetzen, die Arbeitslast noch effizienter zu bewältigen und dadurch den Output weiter zu steigern. In diesem Zusammenhang wurde im Jahr 2019 die sogenannte Springerorganisation eingeführt. Mit ihr können die personellen Ressourcen ausgleichend auf die Kreisgerichte verteilt und Belastungsspitzen bei den einzelnen Kreisgerichten gemindert werden. Auch beim Kantonsgericht wurden zahlreiche Massnahmen ergriffen, um die verfügbaren Ressourcen über alle Kammern und Einheiten hinweg möglichst optimal einzusetzen (z.B. Straffung interner Abläufe). Dabei wurden, soweit vertretbar, auch qualitative Einbussen in Kauf genommen (z.B. Verzicht auf Korrekturlesen von Verhandlungs- und Einvernahmeprotokollen, vermehrte Entscheidungsfällung auf dem Zirkulationsweg statt mit mündlicher Beratung).

Die Rechtspflegekommission setzte sich im letzten Jahr insbesondere mit dem Stand der Pendenzen der Gerichte auseinander. Sie hielt in ihrem Bericht fest, dass das Kantonsgericht die Erledigungen auf einen neuen Höchstwert von 2'080 Fällen steigern konnte und dennoch die Pendenzen weiter angewachsen sind. Betreffend die Kreisgerichte führte die Rechtspflegekommission aus, dass die sieben Kreisgerichte im Jahr 2023 ebenfalls mehr Fälle erledigen konnten als im Vorjahr, während gleichzeitig aufgrund der hohen Geschäftslast die Pendenzen angestiegen sind. Die Rechtspflegekommission empfahl dem Kantonsrat bei der Beratung von Stellenbegehren zu berücksichtigen, dass die «Output-Steigerung» beim Kantonsgericht ausgeschöpft ist (vgl. Berichterstattung 2024 der Rechtspflegekommission, Abschnitt 4.2 und Abschnitt 6; 82.24.02).

5 Bedarf zusätzlicher personeller Ressourcen

Das Kantonsgericht ist aufgrund der geschilderten Sachlage überzeugt, dass zusätzliche personelle Ressourcen notwendig sind, damit im Interesse der Rechtsuchenden die Pendenzen abgebaut und die Verfahrensdauern wieder auf ein rechtsstaatlich vertretbares Mass verkürzt werden können.

Anträge für zusätzliche Personalressourcen wurden in der Vergangenheit sehr zurückhaltend gestellt. Eine rückblickende Betrachtung zeigt, dass die bei der Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung und der Schweizerischen Strafprozessordnung erfolgte Einschätzung bezüglich des Mehraufwands zu optimistisch war. Ebenso zu optimistisch war die Einschätzung der Mehrbelastung bei der Einführung der Landesverweisung per 1. Oktober 2016. Damals wurde für die Kreisgerichte von jährlich zusätzlich 120 Fällen ausgegangen. Tatsächlich wurde dieser Wert bereits im ersten Jahr überschritten und in den letzten fünf Jahren gingen mehr als doppelt so viele Fälle ein. Gestützt auf die Erfahrungen in der Praxis stellt das Kantonsgericht rückblickend fest, dass der Personalausbau sowohl bei der Einführung der Schweizerischen

Prozessordnungen wie auch bei der Umsetzung der Eidgenössischen Volksinitiative «für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)» in einem deutlich zu geringen Umfang erfolgte. Der Mehraufwand aufgrund der Fallzahlen und der gestiegenen Komplexität ist bedeutend grösser als ursprünglich angenommen.

An dieser Stelle kann darauf hingewiesen werden, dass die hohe Geschäftslast der Zivil- und Strafgerichte schweizweit ein Thema ist und verschiedene Kantone sowie das Bundesgericht ihre personellen Ressourcen bereits ausgebaut haben.

5.1 Ressourcenbedarf Kantonsgericht

Das Kantonsgericht wies in den Jahren 1990 bis 2003 elf vollamtliche Richterinnen und Richter auf. In den Jahren 2004 und 2005 erfolgte sodann in zwei Schritten eine Reduktion von elf auf neun hauptamtliche Mitglieder. Seit bald 19 Jahren hat das Kantonsgericht unverändert diesen reduzierten Bestand von neun hauptamtlichen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichtern, trotz der stetig gestiegenen Geschäftslast. Aufgrund der besorgniserregenden Zunahme der Pendenzen und Verfahrensdauern bedarf es – auch mit Blick auf die nötige Spezialisierung – je eines zusätzlichen Mitglieds im Straf- und im Familienrecht. Aus all diesen Gründen ist das Kantonsgericht der Überzeugung, dass im Interesse der Justiz und der Rechtsuchenden eine Rückkehr zum ordentlichen Bestand von elf Mitgliedern erforderlich ist.

Auf der Ebene der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber bzw. im Kanzleibereich bestehen aufgrund der vom Kantonsrat auf das Jahr 2023 bewilligten zusätzlichen Stellen zurzeit genügend Personalressourcen, weshalb in diesen Bereichen keine Anträge gestellt werden.

5.2 Ressourcenbedarf Kreisgerichte

Das Kantonsgericht hat zusammen mit den Kreisgerichten geprüft, in welchem Umfang bei jedem einzelnen Kreisgericht zusätzliche Personalressourcen notwendig sind, um die hohe Geschäftslast bewältigen bzw. die Pendenzen und die Verfahrensdauern abbauen zu können. Dabei wurde unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten geprüft, welche zusätzlichen Ressourcen auf welcher Ebene (Richterfunktion, Gerichtsschreiberfunktion, Kanzleibereich) für die Fallbearbeitung notwendig sind. Die Anliegen der Kreisgerichte wurden aufgenommen und vom Kantonsgericht im Detail geprüft. Die folgenden Anträge der Kreisgerichte werden vom Kantonsgericht vollumfänglich unterstützt.

a) Kreisgericht St.Gallen

Für das Kreisgericht St.Gallen sind 200 zusätzliche Richterstellenprozente, 120 zusätzliche Gerichtsschreiberstellenprozente und 130 zusätzliche Kanzleistellenprozente ausgewiesen.

b) Kreisgericht Rorschach

Für das Kreisgericht Rorschach sind 90 zusätzliche Gerichtsschreiberstellenprozente und 30 zusätzliche Kanzleistellenprozente ausgewiesen.

c) Kreisgericht Rheintal

Für das Kreisgericht Rheintal sind 40 zusätzliche Richterstellenprozente, 100 zusätzliche Gerichtsschreiberstellenprozente und 50 zusätzliche Kanzleistellenprozente ausgewiesen.

d) Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland

Für das Kreisgericht Werdenberg-Sarganserland sind 30 zusätzliche Richterstellenprozente, 100 zusätzliche Gerichtsschreiberstellenprozente und 50 zusätzliche Kanzleistellenprozente ausgewiesen.

e) Kreisgericht See-Gaster

Für das Kreisgericht See-Gaster sind 40 zusätzliche Richterstellenprozente, 40 zusätzliche Gerichtsschreiberstellenprozente und 30 zusätzliche Kanzleistellenprozente ausgewiesen.

f) Kreisgericht Toggenburg (einschliesslich kantonales Zwangsmassnahmengericht)

Für das Kreisgericht Toggenburg sind 75 zusätzliche Richterstellenprozente, 100 zusätzliche Gerichtsschreiberstellenprozente und 50 zusätzliche Kanzleistellenprozente ausgewiesen.

g) Kreisgericht Wil

Für das Kreisgericht Wil sind 50 zusätzliche Richterstellenprozente, 100 zusätzliche Gerichtsschreiberstellenprozente und 40 zusätzliche Kanzleistellenprozente ausgewiesen.

6 Finanzielle Auswirkungen

6.1 Kantonsgericht

Die Besoldung der hauptamtlichen Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter bestimmt sich nach Art. 3 Abs. 2 der Besoldungsverordnung für Magistratspersonen (sGS 143.210). Der zusätzliche Personalaufwand für das Kantonsgericht ergibt sich aus den Besoldungskosten für zwei hauptamtliche Mitglieder. Bei einem gutheissenden Budgetbeschluss des Kantonsrates in der Winter-session 2024 könnten die erforderlichen Schritte für die Zuwahlen in das Kantonsgericht durch den Kantonsrat im Kalenderjahr 2025 anhand genommen werden. Aufgrund des üblichen Zeitbedarfs für solche Wahlverfahren ist davon auszugehen, dass die neuen Mitglieder ihr Amt frühestens in der zweiten Hälfte des Jahrs 2025 antreten könnten, weshalb für das Budget 2025 der halbe Betrag der jährlichen Lohnkosten für zwei hauptamtliche Mitglieder eingestellt wird. Im AFP 2026–2028 wird der volle Jahresbetrag eingestellt.

	Stellen- bezeichnung	Stellenprozente	Budget 2025 Personalaufwand (brutto) in Franken	AFP 2026–2028 Personalaufwand (brutto) in Franken
Kantonsgericht	Hauptamtliche/r Kantonsrichter/in	200	310'000	620'000

6.2 Kreisgerichte

Die Besoldung der festangestellten Kreisrichterinnen und Kreisrichter bestimmt sich nach dem sogenannten Richterlohnmodell, das in den Art. 78b ff. der Personalverordnung (sGS 143.11) geregelt ist. Für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie für die Mitarbeitenden der Kanzleien bestimmen sich die Besoldungen nach den entsprechenden Referenzfunktionen des Lohnsystems.

Mit Blick auf den Finanzplanungsprozess sind auch hier bei den Richterfunktionen die zeitlichen Verhältnisse für allfällige Wahlverfahren zu berücksichtigen. Für einen Teil der beantragten Richterstellenprozente werden in den Gerichtskreisen Wahlen erforderlich sein, der andere Teil kann voraussichtlich von bestehenden Kreisrichterinnen und Kreisrichtern durch Aufstocken ihrer Stellenpensen übernommen werden. Aufgrund des Zeitbedarfs für die Wahlverfahren wird für das Budget 2025 davon ausgegangen, dass schätzungsweise die Hälfte der zusätzlich beantragten Richterstellenprozente erst in der zweiten Hälfte des Jahrs 2025 besetzt werden kann, weshalb für das Budget 2025 auf Richterebene ein reduzierter Betrag der jährlichen Besoldungskosten und erst für den AFP 2026–2028 der ganze Jahresbetrag eingestellt wird. Bei den übrigen Funktionen (Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie Kanzleibereich) werden die Jahresbeträge bereits ab dem Budget 2025 beantragt.

	Stellen- bezeichnung	Stellenprozente	Budget 2025 Personalaufwand (brutto) in Franken	AFP 2026–2028 Personalaufwand (brutto) in Franken
Kreisgerichte	Kreis- richter/innen	435	730'000	970'000
	Gerichts- schreiber/innen	650	955'000	955'000
	Kanzlei- mitarbeitende	380	400'000	400'000

6.3 Finanzplanungsprozess (Budget, Aufgaben- und Finanzplan)

Das Kantonsgericht wird dem Kantonsrat im ordentlichen Finanzplanungsprozess zum Budget 2025 und zum Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2026–2028 die oben erläuterten Stellenbegehren und die sich daraus ergebenden zusätzlichen Personalkosten unterbreiten.

7 Anpassung des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter

7.1 Zahl der Richterinnen und Richter

Der Kantonsrat bestimmt durch Kantonsratsbeschluss die Zahl der Mitglieder des Kantonsgerichtes und legt für jedes Kreisgericht eine Mindestzahl und eine Höchstzahl von Richterinnen und Richtern fest (vgl. Art. 97 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 GerG). Die Regelungen finden sich im Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter (sGS 941.10).

Für das Kantonsgericht wird eine Rückkehr zum früheren ordentlichen Bestand an hauptamtlichen Mitgliedern beantragt. Da die Anzahl der Mitglieder des Kantonsgerichtes im Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter festgehalten ist, ist diese Rechtsgrundlage anzupassen (Erhöhung der Zahl der hauptamtlichen Mitglieder des Kantonsgerichtes von neun auf elf [Art. 3 Bst. a des Kantonsratsbeschlusses]).

Für die Kreisgerichte hat der Kantonsrat in Art. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter je Kreisgericht eine Mindestzahl und eine Höchstzahl an Richterinnen und Richtern festgelegt. Damit hat der Kantonsrat eine Bandbreite definiert. Die oben aufgeführten Anträge sämtlicher Kreisgerichte für zusätzliche Richterstellenpensen können in der vorgegebenen Bandbreite umgesetzt werden. Dies gilt auch für jene Kreisgerichte, bei denen die Wahl einer zusätzlichen Kreisrichterin bzw. eines zusätzlichen Kreisrichters erforderlich wird. Da die vom Kantonsrat beschlossene Bandbreite eingehalten werden kann, ist keine Anpassung von Art. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Zahl der Richter erforderlich.

7.2 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter

Der Kantonsrat hat in der Sondersession 2022 den Bericht der Redaktionskommission «Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen» (82.22.06) zur Kenntnis genommen. Demnach soll die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung künftig nicht nur in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, sondern grundsätzlich auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse erfolgen. Sollte von der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung aus gewichtigen Gründen (z.B. Inkongruenzen mit übergeordnetem Recht) Abstand genommen werden, ist dazu in die Botschaft des Präsidiums bzw. der Regierung eine entsprechende Begründung aufzunehmen. Im Rahmen des vorliegenden XI. Nachtrags zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter wird der Erlass geschlechtergerecht formuliert.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den XI. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter einzutreten.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

XI. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter

Entwurf der Regierung vom 13. August 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. August 2024¹ Kenntnis genommen und
erlässt:

I.

Der Erlass «Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter vom 27. November 1990»² wird wie folgt geändert:

Erlasstitel. Kantonsratsbeschluss über die Zahl der **Richterinnen und Richter**

Art. 1 *Kreisgerichte*

¹ Die Zahl der **Richterinnen und Richter** beträgt:

Gerichtskreis	Mindestzahl	Höchstzahl
St.Gallen	28	36
Rorschach	12	16
Rheintal	16	20
Werdenberg-Sarganserland	16	20
See-Gaster	16	20
Toggenburg	12	16
Wil	18	22

Art. 3 *Kantonsgericht*³

¹ Dem Kantonsgericht gehören an:

- ~~neun~~ elf hauptamtliche **Richterinnen und Richter**;
- fünf bis acht nebenamtliche **Richterinnen und Richter**.

¹ ABI 2024-●●.

² sGS 941.10.

³ ~~Fassung gemäss VI. Nachtrag.~~

Art. 4 Handelsgericht

¹ Dem Handelsgericht gehören ausser **der Präsidentin oder** dem Präsidenten sowie **den Vizepräsidentinnen und** den Vizepräsidenten 25 **Handelsrichterinnen und** Handelsrichter an.⁴

Art. 5 Verwaltungsgericht

¹ Dem Verwaltungsgericht gehören an:⁵

- a) zwei hauptamtliche **Richterinnen und** Richter;
- b) sechs nebenamtliche **Richterinnen und** Richter.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2025 angewendet.

⁴ Art. 13 und 97 Bst. d GerG, sGS 941.1.

⁵ Art. 18 und 97 Bst. e GerG, sGS 941.1.