



Bericht 2009  
der Rechtspflegekommission



# **Bericht 2009 der Rechtspflegekommission**

vom 4. März 2009

## **Rechtspflegekommission**

---

### **Mitglieder:**<sup>1</sup>

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

Bischofberger Felix, Poststellenleiter, Altenrhein

Bühler René, Betriebsleiter / Geschäftsführer, Schmerikon

Frei Hans, lic.iur., Rechtsanwalt, Diepoldsau

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, Frümsern

Rehli Valentin, Dr.med., Walenstadt

Schlegel Jeannette, Geschäftsfrau, Goldach

Schrepfer-Bernath Elsbeth, Sekundarlehrerin, Sevelen

Straub Markus, Dipl. Facility Manager NDS FH, St.Gallen

### **Sekretariat:**

Müggler Beat, lic.iur., Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes  
(Geschäftsführung)

Strebel Michael, Mitarbeiter des parlamentarischen Kommissionsdienstes  
(Mitwirkung)

---

<sup>1</sup> Stand: 4. März 2009.

## Inhaltsverzeichnis

---

	Seite
1 Einleitung .....	5
2 Zuständigkeit .....	7
3 Tätigkeit 2008/2009.....	8
3.1 Umsetzung der Justizreform.....	9
3.2 Staatsanwaltschaft und Untersuchungsamt Altstätten.....	15
3.3 Vollzug von Urteilen.....	26
4 Anträge .....	31



# 1 Einleitung

---

Nach Art. 14 des Geschäftsreglementes des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) berät die Rechtspflegekommission unter anderem die Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden vor. Während dieses Geschäft normalerweise routinemässig erledigt werden kann, trat zu Beginn der Amtsdauer 2008/2012 ein Fall ein, der nicht nur den Kantonsrat, sondern auch eine breite Öffentlichkeit beschäftigte. Im Wahlkreis Gaster-See hatte ein bisheriges Mitglied kurz nach der Wiederwahl einen Parteiwechsel vollzogen. Die Regierung warf nach Bekanntwerden dieser Tatsache die Frage auf, ob das betreffende Ratsmitglied das Amt ausüben könne und ersuchte das Präsidium, sich dieser Angelegenheit anzunehmen. Der Präsident der Rechtspflegekommission 2004/2008 liess in der Folge bei der Staatskanzlei zu dieser Frage eine Stellungnahme erarbeiten, welche die Gültigkeit der Wahl verneinte.

Sind schwierige oder umfangreiche Abklärungen über die Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates und allfällige Kassationsbeschwerden zu treffen, tritt die Rechtspflegekommission nach Art. 14bis GeschKR auf Einladung des Präsidiums vor ihrer Wahl aufgrund der Fraktionsvorschläge zur provisorischen Behandlung zusammen. Die Kommission gab dem betroffenen Ratsmitglied Gelegenheit, seinen Standpunkt darzulegen. Nach eingehender Diskussion beschloss sie gestützt auf die Stellungnahme der Staatskanzlei mit 9:5 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Wahl als ungültig zu erklären. Allein, der Kantonsrat folgte dem Antrag der Rechtspflegekommission nicht, sondern beschloss mit 58:54 Stimmen bei 6 Enthaltungen, die Wahl für gültig zu erklären.

Gegen den Entscheid des Kantonsrates erhoben in der Folge fünf Wählerinnen und Wähler Beschwerde beim Bundesgericht, über die am 17. Dezember 2008 entschieden wurde (1C\_291/2008). Bei Stimmrechtsbeschwerden überprüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei (Art. 95 Bst. a und c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [SR 173.110; abgekürzt BGG]). Gestützt auf Art. 95 Bst. d BGG prüft es auch die Anwendung des kantonalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit diesem in engem Zusammenhang steht, mit freier Kognition. Gestützt auf die Vernehmlassung der Regierung hielt das Bundesgericht fest, dass Parteiwechsel von Kantonsratsmitgliedern nach dem Amtsantritt in der St. Galler Praxis wiederholt vorgekommen seien, ohne dass diese Politiker zur Abgabe des Mandats verpflichtet gewesen wären. Ungewöhnlich sei beim vorliegenden Fall, dass der Parteiwechsel bereits vor Amtsantritt vollzogen wurde.

In der Folge hielt das Bundesgericht fest: *«Es spielt eine wesentliche Rolle, dass die Mitglieder des St. Galler Kantonsparlaments aus ihrer angestammten Partei austreten und sogar in eine andere Partei übertreten können, ohne deshalb zur Abgabe des Mandats verpflichtet zu sein. Sie verletzen keine rechtliche Treuepflicht gegenüber ihrer Wählerschaft, wenn sie die Partei nach Amtsantritt wechseln. Ein derartiges Verhalten verstösst nicht gegen politische Rechte der Wählerschaft. Hier ist der Parteiwechsel nur kurz nach dem Wahltag bzw. noch vor der Konstituierung des neugewählten Parlaments vollzogen worden. Dieser Schritt mag fragwürdig und der damit bewirkte Verlust an politischer Glaubwürdigkeit gross sein. Dennoch ist auch ein derartiger Parteiübertritt mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des direkten Wahlrechts vereinbar. Unmittelbar aus den verfassungsmässigen politischen Rechten lassen sich keine höheren Anforderungen an die Zulassung zum Amtsantritt ableiten, als später während der Amtsausübung gelten. Immerhin stünde es dem kantonalen Gesetzgeber*

*frei, eine Regelung über Konsequenzen zu erlassen für den Fall, dass ein gewählter Kandidat noch vor der Validierung der Wahl aus eigenen Stücken zu der Partei einer konkurrierenden Liste überwechselt. Eine derartige Vorschrift besteht hier nicht. Vor diesem Hintergrund hält es vor der Verfassung stand, dass der Kantonsrat die Wahl von [...] trotz des fraglichen Parteiwechsels als gültig eingestuft und ihr die Amtsausübung erlaubt hat.»*

Für die Rechtspflegekommission ergeben sich aus diesem Fall zwei Konsequenzen. Einerseits geht es um die Frage, ob es sinnvoll wäre, Bestimmungen für den Fall zu erlassen, dass ein Ratsmitglied noch vor der Validierung aus eigenem Entschluss einen Parteiwechsel vollzieht. Andererseits ist das Verfahren der Validierung als solches zu hinterfragen. Denn die Rechtspflegekommission, welche die Gültigkeit der Wahl des Kantonsrates vorberät, ist noch nicht ordentlich gewählt, sondern bloss provisorisch bestimmt worden. Die Rechtspflegekommission wird sich im Jahr 2009 mit diesen Fragen befassen und Bericht erstatten.

## 2 Zuständigkeit

---

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat<sup>2</sup> 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<sup>bis</sup> 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<sup>ter</sup> 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).

---

2 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 besuchten das Kantonsgericht, die Staatsanwaltschaft und das Untersuchungsamt Altstätten sowie das Verwaltungsgericht und das Baudepartement.

#### **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 Justizreform<sup>3</sup>.

Die Rechtspflegekommission bereitete die Ersatzwahl je eines Mitglieds des Handelsgerichtes, der Verwaltungsrekurskommission und des Kantonsgerichtes vor. Die Rechtspflegekommission behandelte des Weiteren einige Eingaben in eigener Zuständigkeit. An ihrer Hauptsitzung im Februar 2009 besichtigte sie die Kantonale Strafanstalt Pöschwies in Regensdorf ZH.

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

Schliesslich beriet die Rechtspflegekommission die Amtsberichte der kantonalen Gerichte über das Jahr 2008 (Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer, Anwaltskammer, Kassationsgericht, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission).

---

3 Siehe 22.06.14 «IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz».

## 3.1 Umsetzung der Justizreform

---

### Ausgangslage

Die Subkommission 1 der Rechtspflegekommission visitierte am Dienstag, 9. Dezember 2008, das Kantonsgericht, Klosterhof 1, St.Gallen, zum Thema «Umsetzung der Justizreform». Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren der Präsident von Kantonsgericht und Anklagekammer sowie der Generalsekretär des Kantonsgerichtes.

Bei der jährlichen Aussprache zwischen der Rechtspflegekommission und den Präsidenten der kantonalen Gerichte wurde u.a. die Justizreform angesprochen. Die Rechtspflegekommission wählte das Thema als Schwerpunkt ihrer Prüfungstätigkeit aus, mit Ausrichtung auf die Projektabwicklung (Vorbereitung, Wahlen, Anschlussgesetzgebung usw.). Umsetzung und Auswirkung der Justizreform auf Stufe Kreisgericht soll Gegenstand einer späteren Visitation sein.

### Vorgeschichte

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). Der Kantonsrat verabschiedete die beiden Erlasse in der Novembersession 2007. Ein Referendumskomitee unter der Bezeichnung «Arbeitsgerichte beibehalten!» ergriff gegen den IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz das Referendum, das mit 5161 Unterschriften zustande kam. In der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 wurde der Erlass mit 65'066 Ja- gegen 36'171 Nein-Stimmen angenommen. Die meisten Bestimmungen – einzelne haben einen früheren oder späteren Vollzugsbeginn – des IV. Nachtrags zum Gerichtsgesetz und der VII. Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Zahl der Richter werden ab 1. Juni 2009 angewendet.

### Zusammenfassung der Neuerungen

Das Gerichtsgesetz regelt Wahl und Organisation der Gerichte im Kanton St.Gallen. Für die gerichtliche Beurteilung von Zivilrechtsstreitigkeiten und Straffällen sind erstinstanzlich die Kreisgerichte zuständig. Die Gliederung des Kantonsgebiets in die acht **Gerichtskreise** beruhte immer noch auf den Grenzen der Bezirke, die mit der neuen Kantonsverfassung auf den 1. Januar 2003 abgeschafft wurden. Die Justizreform bringt die Wahlkreise für die Kreisgerichte in Einklang mit den Wahlkreisen für den Kantonsrat. Einzig die Wahlkreise Werdenberg und Sarganserland bilden zusammen einen Gerichtskreis – wie bereits seit rund 30 Jahren. Sitz des Kreisgerichtes Wil wird Flawil.

Die **Volkswahl** der Kreisgerichte wird beibehalten. Auch können weiterhin nebenamtliche Laienrichterinnen und Laienrichter in die Kreisgerichte gewählt werden. Neu müssen im Interesse der Qualitätssicherung die Kreisgerichtspräsidentinnen und -präsidenten sowie die fest angestellten Richterinnen und Richter aber über eine juristische Ausbildung und wenigstens drei Jahre Berufserfahrung in Rechtspflege oder Advokatur verfügen. Die Kantonsgerichtspräsidentin oder der Kantonsgerichtspräsident kann auch eine andere Ausbildung als gleichwertig anerkennen.

Die interne **Organisation** der Kreisgerichte wird gestrafft. Während bisher bis zu sechs Präsidentinnen und Präsidenten je Kreisgericht tätig waren, steht neu dem Kreisgericht

nur 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 -schreiber, die nicht vom Volk gewählt sind, wird aufgegeben. Sie werden durch gewählte Einzelrichterinnen und -richter ersetzt. Die Zahl der Gerichtsschreiberinnen und -schreiber wird entsprechend reduziert. Zu einer zeitgemässen Führung gehört auch ein Controlling der Geschäftsabwicklung. Mit der Reform werden das Kantonsgericht und das Verwaltungsgericht beauftragt, für die unter ihrer Aufsicht stehenden Gerichte Wirkungs- und Leistungsvorgaben sowie messbare Standards festzulegen, die einen Leistungsvergleich bei den Gerichten ermöglichen.

Vereinfacht wird die Organisation der **Vermittlung**. Bisher musste in jeder politischen Gemeinde von den Stimmberechtigten eine Vermittlerin oder ein Vermittler sowie eine Stellvertretung gewählt werden, soweit keine Vereinbarungen zwischen den Gemeinden vorlagen. Neu bestehen Vermittlungskreise, die mehrere Gemeinden eines Gerichtskreises umfassen. Die Einteilung in Vermittlungskreise und die Wahl der Vermittlerin oder des Vermittlers sowie der Stellvertretung nimmt jedes Kreisgericht für seinen Gerichtskreis vor.

Die **Arbeitsgerichte** werden durch Schlichtungsstellen für Arbeitsverhältnisse abgelöst. Diese sind analog den bereits bestehenden Schlichtungsstellen für Miet- und Pachtverhältnisse organisiert und ebenfalls paritätisch zusammengesetzt (Vertretung sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite). Damit wird dem in der Schweiz tief verankerten Gedanken Rechnung getragen, dass bei Konflikten zuerst verhandelt und geschlichtet werden soll. Ziel ist es, möglichst viele Streitigkeiten vor dem Gang zum Gericht beizulegen und damit die Gerichte zu entlasten.

Das **Kassationsgericht**, das nur noch rund 20 Fälle je Jahr zu bearbeiten hat und ausser im Kanton St.Gallen nur noch im Kanton Zürich besteht, wird auf den Zeitpunkt der Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung abgeschafft. Die beim Kassationsgericht zulässigen Rügen können danach im Wesentlichen beim Bundesgericht vorgebracht werden.

## **Projektorganisation**

Zu Beginn der Umsetzungsarbeiten bestand das Hauptproblem für alle Involvierten darin, dass das Ergebnis der **Volksabstimmung** abgewartet werden musste, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, dem Entscheid des Stimmvolks vorzugreifen. Gewisse Vorarbeiten mussten dennoch schon vor der Schlussabstimmung im Kantonsrat angegangen werden, um die Umsetzung der Justizreform auf 1. Juni 2009 überhaupt sicherstellen zu können. Die Leitung des Kantonsgerichtes verfasste bereits im Oktober 2007 ein Projektkonzept mit einem ersten Pendenzenkatalog zu den Bereichen Personelles, Wahlen, Konstituierung, Infrastruktur. Bereits im November 2007 wurden die Arbeiten zur Festlegung der künftigen Personalkapazität aufgenommen. Verschiedene Absprachen des Kantonsgerichtes mit dem Sicherheits- und Justizdepartement, dem Departement des Innern und dem Baudepartement dienten der Koordination und der Festlegung der Zuständigkeiten beim weiteren Vorgehen.

Im Frühling 2008 fanden Koordinationssitzungen der Gerichtsleitung u.a. mit dem Amt für Finanzdienstleistungen, dem Hochbauamt und den Informatikpartnern statt. Im Sommer 2008 wurde die Projektorganisation für die Umsetzung der Justizreform formell festgelegt. Darin wurden neben der Gerichtsleitung vier Arbeitsgruppen – Gerichte,

Informatik, Rechnungswesen, Betrieb – bestimmt. Diese Arbeitsgruppen waren u.a. auch mit einer Vertretung der Kreisgerichte und der Verwaltung besetzt. Die Gerichtsleitung führte die Umsetzungsarbeiten, koordinierte die Arbeitsgruppen und überwachte den Zeitplan. Der Arbeitsgruppe Gerichte oblag u.a. der Erlass der in die Zuständigkeit des Kantonsgerichtes fallenden Verordnungen, Reglemente und Weisungen. Die Arbeitsgruppen Informatik, Rechnungswesen und Betrieb waren je in ihrem Bereich zuständig für die Überführung der alten in die neuen Einheiten und den Erlass der erforderlichen Richtlinien. Zudem stellten sie die angemessene Mitsprache der Kreisgerichte sicher.

## Personelles

Mit besonders vielen Unsicherheiten war zu Beginn der Bereich Personelles besetzt:

- Kapazitätsumlage und -korrektur;
- Besoldungen und Entschädigungen;
- Einzelfragen rund um Pensionsalter, Amtsdauer, Amtsübergabe usw.

Dabei stellten sich teilweise unterschiedliche Fragen für die verschiedenen Personal-kategorien:

- Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten;
- Richterinnen und Richter;
- Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber;
- Vermittlerinnen und Vermittler;
- Schlichtungsstellen:
  - für Arbeitsverhältnisse,
  - in Miet- und Pachtsachen,
  - für Klagen nach dem Gleichstellungsgesetz.

Die Gerichtsleitung kümmerte sich zuerst um den **Stellenplan**. Bestimmende Faktoren hierfür waren:

- die Minderbelastung bei den Kreisgerichten aufgrund der Abschaffung der Arbeitsgerichte;
- die Umwandlung der Gerichtsschreiberstellen in Richterstellen;
- die Ressourcenverschiebungen aufgrund der örtlichen Veränderungen im nord-westlichen Kantonsgebiet – Gossau zu St.Gallen, Wil zu Flawil, Alltoggengurg zu Lichtensteig.

Der provisorische Stellenplan war das Ergebnis einer rein mathematischen Umrechnung und stiess erfreulicherweise bei den geschäftsleitenden Kreisgerichtspräsidenten auf völlige Akzeptanz. Für die erstmaligen Wahlen in die neuen Kreisgerichte wurde die Zahl der zu wählenden Richterinnen und Richter in der Mitte der vom Kantonsrat vorgegebenen Bandbreite festgelegt: Gerichtskreis St.Gallen 32, Gerichtskreise Rheintal, Werdenberg-Sarganserland, See-Gaster und Wil je 18, Gerichtskreise Toggenburg und Rorschach je 14.

Das Kantonsgericht sowie das Sicherheits- und Justizdepartement stellten den politischen Parteien die neuen Personalstrukturen, das Anforderungsprofil für Richterinnen und Richter sowie den Stellenplan je Kreisgericht an einer Orientierungsveranstaltung vom 18. Juni 2008 vor. Mit der – in dieser Form neuartigen – Information konnten den Parteien die Zusammenhänge der Justizreform aufgezeigt und die Wahlvorbereitungen erleichtert werden. Am 30. November 2008 fanden schliesslich die Gesamterneuerungswahlen der Kreisgerichte statt. Dabei kam es nur in zwei Fällen zu einer Kampfwahl. In zwölf Fällen führten die Absprachen unter den politischen Parteien zu stillen Wahlen, was so nicht erwartet werden konnte.

## Finanzielles

Für die Erstellung des Voranschlags 2009 konnte das Ergebnis der Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 nicht abgewartet werden und mussten in den Bereichen Personelles sowie Betriebliches bereits im Frühjahr 2008 entsprechende Eingaben gemacht werden. Zudem musste der Voranschlag 2009 zweigeteilt werden: eine Budgetierung gestützt auf die bekannten Verhältnisse bis 31. Mai 2009, eine weitere Budgetierung gestützt auf Annahmen – verbunden mit etlichen Unsicherheitsfaktoren – für den Zeitraum von 1. Juni bis 31. Dezember 2009.

Der Kantonsrat hat im Jahr 2003 der Regierung den Auftrag erteilt, im Rahmen des Massnahmenpakets 2004 Rationalisierungsmassnahmen bei der Justiz mit einem Entlastungspotenzial von rund einer Million Franken vorzuschlagen. Diese Sparvorgabe kann eingehalten werden. Eine halbe Million wurde im Versicherungsgericht, eine Viertelmillion mit der Reduktion der Mitgliederzahl des Kantonsgerichtes eingespart. Die Justizreform führt beim Kanton insofern zu Mehrkosten, als die Vermittlerinnen und Vermittler zu kantonalen Organen und die Kosten daher von den Gemeinden zum Kanton verlagert werden. Die Gerichtsleitung rechnet damit, dass die restliche Viertelmillion mittelfristig auch noch erreicht wird, wenn die bei den Besoldungen zu wahren den Besitzstände weggefallen sind.

## Rechtsetzung

Im Rahmen der Änderung der **Gerichtsordnung** gaben zwei Themen zu Diskussionen mit den Kreisgerichten Anlass. Das eine war die Frage nach einheitlichen Strukturen für die Kreisgerichte. Aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung ist nun ein Modell vorgesehen, das an den Abteilungen festhält, die im Gerichtsgesetz ausdrücklich erwähnt sind, im Übrigen aber den Kreisgerichten in Bezug auf die interne Organisation weitgehende Freiheiten lässt. Das macht auch darum Sinn, weil je nach Grösse und Personalbestand des Kreisgerichtes ein unterschiedlicher Organisationsbedarf besteht. Das andere Thema war die Frage der Vereinbarkeit von Richter- bzw. Gerichtsschreiberfunktion und Mitgliedschaft in den Schlichtungsbehörden. Je nach verfügbaren Stellenprozenten und individuellen Pensenvorstellungen wäre es für einzelne Mitglieder des Kreisgerichtes attraktiv gewesen, die beiden Beschäftigungen zu kombinieren. Das Kantonsgericht hielt jedoch am Grundsatz fest, dass Richter oder Gerichtsschreiber nicht zugleich Mitglied einer «vorinstanzlichen» Schlichtungsbehörde sein können. Der Gesetzgeber wollte mit der Justizreform die Entflechtung richterlicher und nichtrichterlicher Funktionen durchsetzen und in allen Instanzen Unvereinbarkeitsregelungen verstärkt berücksichtigen.

Aufgrund der Zuständigkeit der Kreisgerichte konnten auch in der Verordnung über die **Schlichtungsbehörden** nur die Grundzüge geregelt werden. Damit wird den Kreisgerichten ermöglicht, ihren unterschiedlichen Bedürfnissen in der Praxis Rechnung zu tragen. Die Idealvorstellung des Kantonsgerichtes wäre, dass die Vermittlungskreise von der Grösse her so gestaltet würden, dass ein ausgebautes Sekretariat für beide Schlichtungsstellen und die zugehörigen Vermittlerämter betrieben werden könnte. Damit könnte eine zentrale Anlaufstelle, eine Art Kompetenzzentrum für Rechtsauskünfte und -beratungen geschaffen werden, die sowohl für die Behördenmitglieder als auch für die Kundschaft attraktiv wäre.

Zu erheblichen Diskussionen Anlass gab die Änderung der **Besoldungsverordnung**. Mit der Stellenvermehrung bei den Mitgliedern der Kreisgerichte musste eine Anpas-

sung der Besoldung einhergehen. Das Kantonsgericht hatte zusammen mit dem Personalamt sowie dem Sicherheits- und Justizdepartement zu klären, wo die neue Richterkategorie einzuordnen ist. Dabei zeigten sich inhaltlich unterschiedliche Vorstellungen von den Verhältnissen an einem Kreisgericht. Die Justiz funktioniert nicht wie ein Amt der Zentralverwaltung oder ein Untersuchungsamt der Staatsanwaltschaft. Insbesondere besteht innerhalb des Recht sprechenden Personals kein Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnis. Die Vorstellung ist illusorisch, der Präsident oder die Präsidentin gehe die Fälle im Sinn einer Kontrolle durch und verlange, diese Frage abzuklären oder jene Beweissmassnahme zu treffen. Die verfassungsmässigen Rechte verlangen u.a. eine strikte Fallzuteilung und einen unabhängigen Richter bzw. eine unabhängige Richterin. Mit dem aktuellen Vorschlag<sup>4</sup> für die Besoldungseinordnung wurde ein guter Kompromiss gefunden zwischen dem Anspruch der Mitglieder der Kreisgerichte auf angemessene Entlöhnung und der Sparvorgabe des Kantonsrates.

Zum Zeitpunkt der Visitation noch ausstehend waren zwei – inhaltlich wenig problematische – Erlasse: der Gerichtskostentarif und die Verordnung über die Entschädigung nebenamtlicher Richter.

### **Infrastruktur**

Bis zum Beginn der neuen Amtsdauer der Kreisgerichte werden alle Betroffenen mit zahlreichen Detailfragen beschäftigt sein. Je näher der Stichtag 1. Juni 2009 kommt, an dem die neuen Kreisgerichte operativ sein müssen, umso mehr stellen sich Herausforderungen in räumlicher, technischer und betrieblicher Hinsicht. Insofern war zum Zeitpunkt der Visitation erst die Hälfte der Arbeit für die Umsetzung der Justizreform geleistet. Bei der Archivierung sind noch verschiedene Fragen offen, z.B. die Aufbewahrung abgeschlossener Fälle. Eine besondere Bedeutung kommt sodann der Informatik zu. Am 1. Juni 2009 benötigen alle Mitarbeitenden ihren EDV-Arbeitsplatz mit aktualisierter Zugriffsberechtigung auf die Fälle.

Die räumliche Situation ist bei jedem Kreisgericht anders:

- Für das Kreisgericht St.Gallen zeichnet sich am Standort Bohl eine Lösung ab, indem ein ganzes zusätzliches Stockwerk hinzugemietet werden könnte. Der Vermieter wäre daran interessiert, diese Nutzung widerspräche aber dem geltenden Wohnanteilsplan.
- Keinerlei Raumreserven bestehen am Standort Mels des Kreisgerichtes Werdenberg-Sarganserland. Das ehemalige Ärztehaus ist als Verwaltungsgebäude in verschiedener Hinsicht ungeeignet.
- Am Standort Uznach des Kreisgerichtes See-Gaster zeichnet sich eine Entspannung der Situation ab. Es stehen noch Büros zur Verfügung und der Gerichtssaal ist im Gebäude.

Die Suche nach alternativen Standorten ist jeweils schwierig, zumal die zentrale Lage für die Kreisgerichte ein entscheidendes Kriterium ist.

### **Bewertung durch die Gerichtsleitung**

Die Leitung des Kantonsgerichtes empfand die Projektarbeit als interessant und die Zusammenarbeit mit den Beteiligten als angenehm. Die Umsetzung der Justizreform war auch für sie mit neuen Erfahrungen und Erkenntnissen verbunden. Die Bewältigung neben dem Tagesgeschäft war eine gewaltige Herausforderung und zusätzliche Be-

---

4 26.09.01 «Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des IX. Nachtrags zur Besoldungsverordnung».

lastung. Die ganze Reorganisation ist aber auch eine einmalige Chance für die Justiz, die grössere Eigenständigkeit zu leben. Letztere hat die ohnehin angenehme und konstruktive Zusammenarbeit mit dem Sicherheits- und Justizdepartement im Projekt erleichtert.

Inhaltlich werden positiv bewertet:

- die straffere Organisation und die klareren Strukturen innerhalb der Kreisgerichte. Damit wird eine historische Entwicklung beendet, die in den früheren 14 Bezirken mit je einem Gerichtspräsidenten gründete, in der Folge aber zu einer grösseren Zahl von Richterinnen und Richtern führte, die ebenfalls als Präsidentinnen bzw. Präsidenten bezeichnet wurden;
- die Ablösung des Sonderfalls des Gerichtsschreibers mit einzelrichterlichen Befugnissen;
- die Neuorganisation bzw. Kantonalisierung der Vermittlerämter, die erst der Kantonsrat in die Vorlage einfügte;
- dass die Justiz mit der Reform insgesamt auf eine zeitgemässe Ebene gebracht und letztlich auch gestärkt wird.

Wie sich die räumlich-organisatorischen Veränderungen – die Verschiebung von Gossau nach St.Gallen, Wil nach Flawil, Altoggenburg nach Lichtensteig – auswirken werden, muss sich noch zeigen. Das Kantonsgericht hat aber Verständnis für den Grundsatzentscheid der Angleichung von Wahl- und Gerichtskreisen.

Im ganzen Projekt von besonderer Bedeutung war sodann das psychologische Element. Während und unmittelbar nach der parlamentarischen Beratung war die Stimmung in den Kreisgerichten nervös und gespannt. Wie jede tiefgreifende Veränderung löste auch die Justizreform bei den Direktbetroffenen gewisse Befürchtungen aus. Nach den Gesamterneuerungswahlen beruhigte sich die Stimmung in den Kreisgerichten weitgehend, wurde der anfängliche Widerstand durch einen gewissen Optimismus abgelöst und herrschte zuweilen gar eine eigentliche Aufbruchstimmung.

### **Fazit der Subkommission**

Die Subkommission gewann an ihrer Visitation einen positiven Eindruck der Vorbereitung und Umsetzung der Justizreform. Die Reorganisation wurde gut strukturiert, sorgfältig geplant und umsichtig begleitet. Das zu Beginn mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbundene und insgesamt sehr komplexe Projekt war zum Zeitpunkt der Visitation noch nicht abgeschlossen.

## 3.2 Staatsanwaltschaft und Untersuchungsamt Altstätten

---

### Ausgangslage

Die Subkommission 2 der Rechtspflegekommission visitierte am Montag, 12. Januar 2009, Teile der Staatsanwaltschaft zu den Themen:

- a) Organisation der Staatsanwaltschaft;
- b) Aus- und Weiterbildung des Personals;
- c) Untersuchungsamt Altstätten (ordentliche Visitation).

Die Sitzung fand im Untersuchungsamt Altstätten, Luchsstrasse 11, 9450 Altstätten, statt.

Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stelle waren:

- Leiterin Untersuchungsamt Altstätten, Staatsanwältin;
- Leiter Untersuchungsamt St.Gallen, Erster Staatsanwalt;
- Leiter Kantonales Untersuchungsamt, Staatsanwalt;
- Untersuchungsrichter, Untersuchungsamt Altstätten;
- Gruppensekretärin, Untersuchungsamt Altstätten.

Die ersten beiden Prüfungspunkte stehen seit einiger Zeit auf der Pendenzenliste der Rechtspflegekommission. Die praktische Umsetzung in einem Untersuchungsamt im Rahmen einer ordentlichen Visitation zu prüfen, erwies sich als zweckmässig. Letztmals wurde das Untersuchungsamt Altstätten im Jahr 2004 visitiert.

### Ablauf eines Strafverfahrens

Jedermann kann strafbare Handlungen bei der Polizei oder bei der Staatsanwaltschaft anzeigen (Art. 166 StP) und damit ein Strafverfahren **auslösen**. Am einfachsten ist es, die Anzeige mündlich beim nächsten Polizeiposten zu erstatten; die Beamten erstellen davon ein schriftliches Protokoll. Stellt die Polizei von sich aus Straftaten fest, dann meldet sie dies der Staatsanwaltschaft.

Die **Staatsanwaltschaft** prüft nach dem Eingang der Anzeige, wie weiter vorzugehen ist. Sie hat im Wesentlichen vier Möglichkeiten:

1. Sie kann auf die Anzeige nicht eintreten (Art. 168 StP), wenn das geltend gemachte Verhalten offensichtlich nicht strafbar ist. Der Anzeiger erhält in diesem Fall eine schriftliche Nichteintretensverfügung.
2. Sie kann das Verfahren vorläufig einstellen (Art. 190 StP), wenn ein Verdächtiger nicht ermittelt werden kann oder ein vorübergehendes Prozesshindernis (z.B. lange Abwesenheit des Angeschuldigten) besteht. Wird der Verdächtige nachträglich ermittelt oder fällt das Prozesshindernis weg, wird die Untersuchung weitergeführt.
3. Sie kann das Verfahren definitiv einstellen (Art. 189 StP), wenn die Voraussetzungen für eine Untersuchung fehlen, z.B. wenn bei einem Antragsdelikt der Antrag fehlt, wenn der Verdächtige schwerere Straftaten begangen hat und die neu angezeigte Straftat keinen Einfluss auf das Urteil hätte oder wenn der Verdächtige verstorben ist.
4. Sie kann die Strafuntersuchung eröffnen (Art. 173 StP).

Die **Untersuchung** wird von einer Untersuchungsrichterin oder einem Untersuchungsrichter (UR) geführt. Kommt nur eine Freiheitsstrafe bis zu drei Monaten, eine Geldstrafe bis zu 90 Tagessätzen, gemeinnützige Arbeit bis zu 360 Stunden oder eine Busse bis Fr. 10'000.– in Betracht, kann die Untersuchung durch eine Sachbearbeiterin oder

einen Sachbearbeiter mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen (SmuB) geführt werden. Durch Einvernahmen, Beweisaufnahmen wie Hausdurchsuchungen, Telefonüberwachungen, Bankabklärungen oder Expertisen wird versucht, den Sachverhalt zu klären.

Nach **Abschluss** der Untersuchung bestehen folgende Möglichkeiten:

1. Das Strafverfahren wird durch die Staatsanwaltschaft aufgehoben, wenn das Gericht den Angeschuldigten (mangels Tatbestandes, mangels Beweisen, wegen Verjährung oder aus einem anderen Grund) freisprechen würde (Art. 182 StP). Die Aufhebungsverfügung ist gleichbedeutend mit einem gerichtlichen Freispruch.
2. Das Strafverfahren wird von der Staatsanwaltschaft durch Strafbescheid abgeschlossen, wenn eine Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten, eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen, gemeinnützige Arbeit bis zu 720 Stunden oder eine Busse ausgefällt werden kann (Art. 184 StP). Beim Strafbescheid handelt es sich um einen Urteilsvorschlag, der rechtskräftig und damit zu einem Urteil wird, wenn der Angeschuldigte oder der Kläger keine Einsprache erhebt. Im Fall von Einsprachen kann die Staatsanwaltschaft den Strafbescheid abändern; in der Regel wird sie aber Anklage beim Gericht erheben.
3. Auch nach Abschluss der Untersuchung kann das Verfahren noch vorläufig oder definitiv eingestellt werden, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind (Art. 189 oder 190 StP).
4. Eine Anklage beim Gericht wird erhoben, wenn eine Freiheitsstrafe von über sechs Monaten, eine Geldstrafe von über 180 Tagessätzen oder eine Massnahme in Frage kommt. In diesem Fall entscheidet das Gericht.

Beantragt die Staatsanwaltschaft eine Freiheitsstrafe von bis zu zwölf Monaten, entscheidet die Präsidentin oder der Präsident des Kreisgerichtes. Beantragt die Staatsanwaltschaft eine höhere Strafe oder eine Massnahme, dann ist das **Kreisgericht** zuständig, das in Dreierbesetzung tagt. Kommt eine Freiheitsstrafe von über fünf Jahren in Frage, tagt das Kreisgericht in Fünferbesetzung. Bei allen Verfahren findet in der Regel eine mündliche Verhandlung statt, die öffentlich ist. Die Staatsanwaltschaft vertritt die Anklage in den meisten Fällen nur, wenn eine Freiheitsstrafe von über 24 Monaten oder eine freiheitsentziehende Massnahme in Frage kommt. Angeschuldigte können immer eine Verteidigung beziehen.

In Strafsachen kann der Angeschuldigte in der Regel gegen jeden Entscheid ein **Rechtsmittel** ergreifen; der Entscheid enthält am Schluss jeweils eine Belehrung darüber, wo in welcher Form und innert welcher Frist das Rechtsmittel eingelegt werden muss.

### **Ablauf eines Jugendstrafverfahrens**

Begehen Jugendliche strafbare Handlungen, erfährt dies in der Regel die **Polizei** als erste Behörde. Sie nimmt die Ermittlungen auf und klärt ab, was geschehen ist. Sie sichert Spuren und befragt die verdächtigen Personen. Sie erstellt einen Rapport zuhanden der **Jugendanwaltschaft**. Die Jugendanwaltschaft ist für die Behandlung aller strafbaren Handlungen von Jugendlichen zuständig, von typischen Jugendsünden («frisirtes» Mofa, Ladendiebstahl, «Kiffen», Sprayen) bis hin zu schwerwiegenden Straftaten (Sexual-, Gewalt- und Tötungsdelikte).

Die Jugendanwältin bzw. der Jugendanwalt klärt den **Sachverhalt** ab. Dazu dienen die polizeilichen Befragungen und eigene Einvernahmen von Beschuldigten, Zeugen und Auskunftspersonen. Gegenstände, die mit der Tat in Zusammenhang stehen, können

beschlagnahmt und Hausdurchsuchungen angeordnet werden. Bei Flucht-, Verdunkelungs- oder Fortsetzungsgefahr wird die Festnahme des Verdächtigen angeordnet. Jugendliche können durch die Jugendanwaltschaft vorsorglich fremdplatziert werden.

Der Sozialdienst der Jugendanwaltschaft klärt in eingehenden Gesprächen mit dem Jugendlichen und den Erziehungsberechtigten die **Persönlichkeit** des Tatverdächtigen und dessen Umfeld ab. Bei Lehrpersonen und Lehrbetrieben können Auskünfte eingeholt werden. Diese Auskunftspersonen können zur Verschwiegenheit verpflichtet werden. Die urteilende Instanz kann aufgrund dieser Abklärungen entscheiden, ob neben oder anstelle der auszufällenden Strafe erzieherische oder therapeutische Massnahmen angezeigt sind. Bei Bedarf werden für vertiefte Abklärungen aussenstehende Fachstellen um gutachterliche Stellungnahmen gebeten (Psychologen, Ärzte, Psychiater oder Beobachtungsstationen).

Die Jugendanwältin bzw. der Jugendanwalt erlässt in den meisten Fällen das **Urteil** in eigener Kompetenz. Sie bzw. er fällt Strafen aus und kann ambulante Massnahmen (Aufsicht, persönliche Betreuung, Therapie) anordnen. Das Kreisgericht ist für die Beurteilung zuständig, wenn eine ausserfamiliäre Unterbringung oder Freiheitsentzug von mehr als sechs Monaten in Betracht kommt. Die Jugendanwaltschaft ist für den **Vollzug** aller Urteile zuständig. Sie vollzieht alle Strafen und organisiert, überwacht und begleitet alle erzieherischen oder therapeutischen Massnahmen.

### **Organisation der Staatsanwaltschaft**

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 Strafbescheid, Bussenverfügung, Aufhebung, vorläufige oder definitive Einstellung, Nichteintreten, Verweisung ins Privatstrafverfahren oder Abtretung an eine andere Staatsanwaltschaft. Dies entspricht rund 48'000 Verfügungen je Jahr.

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.

Im Bereich des Jugendstrafrechts sind die Jugendanwaltschaften für die Beurteilung der strafbaren Handlungen von Kindern und Jugendlichen zuständig. Sie überwachen und begleiten zudem den Straf- und Massnahmenvollzug.

Die Staatsanwaltschaft umfasst rund 210 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie besteht aus vier regionalen Untersuchungsämtern und einem für das ganze Kantonsgebiet zuständigen Untersuchungsamt mit besonderen Aufgaben. Seit einigen Jahren werden als UR ausschliesslich Juristinnen und Juristen angestellt. Das Anwaltspatent wird nicht vorausgesetzt, war früher aber die einzige zusätzliche Qualifikation; heute gibt es auch entsprechende Nachdiplomstudiengänge.

Der Stellenplan der Staatsanwaltschaft gliedert sich wie folgt:

Staatsanwälte/in	5,0
Untersuchungsrichter/innen (abgekürzt UR)	54,2
Jugendanwälte/innen	8,0
Sachbearbeiter/innen mit untersuchungsrichterlichen Befugnissen (abgekürzt SmuB)	38,7
juristische Mitarbeiter/innen	2,0
Verwaltungspersonal (einschliesslich Stabsdienste und Jugendanwaltschaften)	44,5
Sozialarbeiter/innen Jugendanwaltschaften	5,0
KV-Auszubildende (einschliesslich WMS-Praktika)	7,0
Sozialarbeiter-Praktika	6,0
Auditoren/innen	12,0
Total	195

Der **Erste Staatsanwalt** leitet die Staatsanwaltschaft und steht der Konferenz der Staatsanwälte vor. Diese sorgt für eine einheitliche Rechtsanwendung und sachgerechte Aufgabenerfüllung. Der aktuelle Stelleninhaber blieb im Unterschied zu seinem Vorgänger an einem regionalen Untersuchungsamt tätig, um – insbesondere im Hinblick auf die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (Schweiz. StPO) – die Erfahrung im Massengeschäft zu haben. Bei der Abgrenzung zwischen Erstem Staatsanwalt und Anklagekammer in der **Aufsicht** gab es in der aktuellen Besetzung nie Probleme. Der Präsident der Anklagekammer kann in fachlicher Hinsicht Weisungen erteilen, was er – aufgrund der Ergebnisse von Beschwerdeverfahren – allerdings sehr selten tut. Der Erste Staatsanwalt kontrolliert die Einhaltung dieser Weisungen, wertet die Entscheide der Anklagekammer aus und berichtet über wichtige Neuerungen in der Mitarbeiterzeitschrift. Neben den Stellenbeschreibungen mit detaillierter Beschreibung der Aufgaben und Zuständigkeiten gelten für die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte Leistungsstandards mit qualitativen und quantitativen Zielen, u.a. für die Fall erledigung. Zudem führt der Erste Staatsanwalt jährlich eine Inspektion der Untersuchungsämter durch. Im Jahr 2008 hat er die Ergebnisse erstmals in einem Amtsbericht festgehalten, der lediglich den Staatsanwälten, dem Präsidenten der Anklagekammer und der Leitung des Sicherheits- und Justizdepartements ausgehändigt wird.

Die Zuteilung der Fälle an das **Kantonale Untersuchungsamt** hat in den letzten Jahren zu keinen Konflikten geführt. Das regionale Untersuchungsamt kann direkt anfragen; der Erste Staatsanwalt würde nur eingeschaltet, wenn keine Einigung zustande käme. Kriterium für die Bearbeitung durch das Kantonale Untersuchungsamt ist weniger die Komplexität des Falls als sein Umfang und der überregionale oder grenzüberschreitende Sachverhalt. Von der Art her sind es Delikte im Tierschutz-, Betäubungsmittel- und Wirtschaftsbereich, Delikte gegen Leib und Leben sowie bandenmässig organisierte Straftaten. Im Wirtschaftsbereich ist Spezialwissen in Finanzbuchhaltung, Buchprüfung, Finanzanalyse gefragt. Ein einzelner Fall kann mehrere UR über Monate oder gar Jahre beschäftigen. In Jahr 2008 wurden für diese Spezialistinnen und Spezialisten klare Profile erhoben, um zu wissen, wer welche Kernkompetenzen hat, über die sonst niemand verfügt. Die Idee ist nun, diese Leute einzelfall- und phasenweise für fachliche Abklärungen an die regionalen Untersuchungsämter «auszuleihen».

Bei den immer komplexeren grossen **Wirtschaftsverfahren** des Kantonalen Untersuchungsamts sind personelle Veränderungen nötig. Diese Fälle lassen sich nicht mehr mit einer oder einem UR bewältigen. In der Anfangsphase arbeitet ein grosses Team

von Personen unterschiedlicher Spezialisierung zusammen, die sich irgendwann wieder verabschieden. Am Schluss sitzt eine Person vor einer Wand voll Akten und sollte die Untersuchung – meist unter Zeitdruck – zum Abschluss bringen. Um diese wenig motivierende Situation zu vermeiden, hat das Kantonale Untersuchungsamt mit dem Aufbau einer zweiten Linie von juristischen Mitarbeitenden begonnen, die in der Schlussphase die UR unterstützen können. Da deren Kernkompetenz bei Planung und Führung schwieriger Untersuchungen liegt, ist es wenig effizient, sie Akten sortieren und serienmässig gleichartige Sachverhalte zusammenfassen zu lassen. Dieses Konzept wird im Voranschlag 2010 zu entsprechenden Stellenbegehren führen.

Bei den **Pendenzen** sind die Untersuchungsämter grundsätzlich auf Kurs. In den letzten drei Jahren waren weniger neue Fälle zu verzeichnen. Die Begründung für diese – auch in anderen Kantonen zu beobachtende – Tendenz kennt niemand. Die Staatsanwaltschaft glaubte damit eine gewisse Reserve im Hinblick auf den Wechsel zur Schweiz. StPO zu haben, die mit grossem Zusatzaufwand verbunden sein wird. Mit der Verschiebung um ein Jahr kommt die Einführung nicht ganz so gut zu liegen, wie es den Anschein machte; denn im Jahr 2008 haben die Fallzahlen wieder zugenommen.

Im **Jugendstrafrecht** gab es massive Kapazitätsprobleme, die mit der vom Kantonsrat bewilligten Aufstockung bei der Jugendanwaltschaft (Voranschlag 2008) und bei den Sozialdiensten (Voranschlag 2009) um je 2 Stellen weitgehend behoben werden konnten. Ob die Entspannung anhält, ist schwierig vorauszusagen. Die einzelnen Fälle werden immer aufwendiger. Sollte diese Entwicklung andauern, wird mittelfristig eine weitere Aufstockung nötig sein. Bemerkenswert ist, dass die Fälle – im Vergleich zu andern Kantonen – sehr schnell bearbeitet werden. Im Projekt Redor (Reorganisation der Organe der Strafrechtspflege) war entschieden worden, jedem regionalen Untersuchungsamt eine Jugendanwaltschaft zuzuordnen. Rückblickend war dieser Entscheid insofern nicht glücklich, als es sich beim Jugendstrafrecht um eine Spezialmaterie handelt, die besondere Kenntnisse und Verfahren erfordert. Die Jugendanwaltschaft fühlte sich im einzelnen Untersuchungsamt denn auch stets «stiefmütterlich» behandelt. Die örtliche Dezentralisierung ist weiterhin sinnvoll, weil die Fälle am Wohnort der Jugendlichen geführt werden, was den Einbezug von Eltern, Schule und Arbeitsplatz erleichtert. Mit vermehrter Koordination ist die Aufteilung auf vier Standorte unproblematisch. Im Zusammenhang mit der Einführung der Schweiz. StPO drängt sich eine Reorganisation auf.

Auf die Revision des **Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches** und des neuen Jugendstrafgesetzes auf Bundesebene<sup>5</sup> war die Staatsanwaltschaft des Kantons St.Gallen dank entsprechender Weiterbildungen gut vorbereitet. Der grundlegende Systemwechsel auf den 1. Januar 2007 wurde reibungslos bewältigt und führte auch nicht zu übermässigem Mehraufwand. Insgesamt bewähren sich die Neuerungen und erlauben im Einzelfall eine angemessenere Sanktion. Ein relativ weites Feld, zu dem es auch noch keine umfassende Rechtsprechung gibt, öffnete sich im mittleren Bereich der Strafen. Mit der neuen Sanktionsart der Geldstrafe und den verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten Freiheits-/Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit, bedingt, teilbedingt, unbedingt usw. besteht ein grosses Spektrum. Die Festlegung der Tagessatzhöhe bedeutet einen gewissen Mehraufwand. Immerhin gibt es eine Berechnungstabelle, die gesamtschweizerisch angewendet wird. Deutlich erkennbar sind die massiv höheren Einnahmen, wenn es tatsächlich zum Vollzug der Geldstrafe kommt. Gemeinnützige Arbeit bis höchstens 720 Stunden ist nur möglich mit Zustimmung des Verurteilten. Sie

---

5 Vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 28. Februar 2006 zum II. (22.06.05) und III. (22.06.06) Nachtrag zum Strafprozessgesetz.

wird nur bei unbedingten Strafen ausgesprochen und wenn in der Schweiz ein Anwesenheitsrecht besteht. Insbesondere als Alternative zu hohen Tagessätzen ist sie aufgrund der zeitlichen Beanspruchung aber nicht attraktiv.

In der Praxis zeigt sich bereits, dass bedingte Tagessätze den Verurteilten oft weniger Eindruck machen als bedingte Haftstrafen. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers handelt es sich aber um den gleich schweren Eingriff. Auch aus der Sicht der Staatsanwaltschaft trifft – kommt es zum Vollzug – eine Geldstrafe praktisch gleich hart wie eine bisherige Gefängnisstrafe. Der einzige Unterschied besteht in der Regel darin, dass die oder der Betroffene die Arbeitsstelle nicht verliert. Wer z.B. das dritte Mal beim Fahren in angetrunkenem Zustand erwischt und mit 270 Tagessätzen unbedingt bestraft wird, zahlt – wenn er gut verdient – einige Tausend Franken. Dieser Betrag zehrt am Familieneinkommen und drückt den Lebensstandard der Betroffenen; eine Freiheitsstrafe wäre aber der massivere Eingriff in das Familienleben. Die erweiterte Möglichkeit der bedingten Strafen führt in grösseren Wirtschaftsfällen oft dazu, dass für Delikte mit enormen Schadenssummen nur wenige Monate Freiheitsentzug unbedingt ausgesprochen werden. Damit tritt das spürbare Element der Strafe im Sinn der Vergeltung oder Abschreckung in den Hintergrund.

In **baulicher Hinsicht** besteht weiterhin Handlungsbedarf. In Uznach mit seinen fünf Standorten sind Veränderungen dringend. In Gossau hat sich die Situation mit dem Neubau verbessert. Die Jugendanwaltschaft kann mit der Justizreform im ehemaligen Kreisgerichtsgebäude in Wil Räume beziehen. In der Stadt St.Gallen ist die bauliche Situation besonders schwierig. Die Aufteilung des Kantonalen Untersuchungsamts auf die beiden Standorte Spisergasse 15 und Klosterhof 8a erschwert Führung und Zusammenarbeit stark. Problematisch sind auch die Gefangenentransporte; so werden die Inhaftierten in Handschellen inmitten der Fussgängerzone aus- und eingeladen oder im gleichen Lift befördert wie die Bewohner der Liegenschaft. Am Hauptsitz des Untersuchungsamts St.Gallen an der Schützengasse 1 ist die Situation akut bis gefährlich. Ursprünglich war für das Jahr 2005 eine Totalsanierung beabsichtigt. Das Hochbauamt hat aufgrund konkreter Schadenfälle inzwischen mit der Planung der dringenden Sanierungsarbeiten begonnen. Sinnvoller wäre aus Sicht der Staatsanwaltschaft ein neues Justizgebäude mit Kantonalem Untersuchungsamt, Untersuchungsamt St.Gallen, Polizei und Gefängnis. Die entscheidende Frage ist dabei jene nach dem Standort.

## **Aus- und Weiterbildung des Personals**

### *a) Grundausbildung*

Die **Ausbildung** von Lehrlingen und Lehtöchtern im kaufmännischen Bereich hatte in der Staatsanwaltschaft wenig Tradition. Die ersten drei Auszubildenden bei Staatsanwaltschaft, Strassenverkehrsamt und Ausländeramt werden im August 2009 abschliessen. Schon länger angeboten werden Auditorstellen für Juristinnen und Juristen ab der Universität. Dazu kommen sechs Praktikumsstellen im Bereich der Sozialarbeit bei den Jugendanwaltschaften.

Um die Rekrutierung zu erleichtern und eine eigentliche Ausbildungsstelle für neue UR zu schaffen, wurde im Jahr 2003 die Funktion des juristischen Sekretärs eingeführt. Gute Auditorinnen und Auditoren können befristet für ein Jahr als juristische Sekretärin bzw. als juristischer Sekretär angestellt werden. Sie befassen sich in dieser Zeit vorwiegend mit dem Schreiben von Anklageschriften. Die regionalen Ämter verfügen je

über eine halbe Stelle, das Kantonale Untersuchungsamt ab 2009 über zwei Stellen. Bei der Neuanstellung von UR werden geeignete juristische Sekretärinnen bzw. juristische Sekretäre bevorzugt, deren Arbeitsweise bereits bekannt ist. Damit macht die Staatsanwaltschaft sehr gute Erfahrungen, weil einerseits Fehlgriffe bei der Anstellung vermieden, andererseits aber Leute mit guter Grundausbildung eingestellt werden können.

Auf Ebene der Juristen (UR) bereitet die Ausbildung an den Universitäten nur ungenügend auf eine Tätigkeit in der Strafverfolgung vor. Wichtige Bereiche wie Einvernahmetechnik, Einsatz von Zwangsmitteln und Verhalten im Pikett werden an den Universitäten kaum vermittelt. Es besteht deshalb hoher Ausbildungsbedarf. Auf Ebene der Nichtjuristen (SmuB) rekrutiert die Staatsanwaltschaft nur Personal, das in der Strafverfolgung bereits Erfahrung hat, sei es im Polizeidienst, sei es im kaufmännischen Bereich der Staatsanwaltschaft. Dort ist der Ausbildungsbedarf geringer. Eigentliche Weiterbildungsangebote gab es für das Personal der Staatsanwaltschaft lange Zeit nicht, während sie bei der Polizei schon seit Jahrzehnten vom Schweizerischen Polizei-Institut angeboten wurden.

#### *b) Nachuniversitäre Ausbildung*

Als Präsident der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden (KSBS) hatte der heutige Erste Staatsanwalt im Jahr 1999 den Auftrag, ein Konzept für eine zweijährige berufsbegleitende Ausbildung auf Hochschulebene für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie UR zu erarbeiten. Dabei ging es vorab darum, die wichtigsten Fähigkeiten zu vermitteln, die an den Universitäten keine Berücksichtigung fanden. Er entwickelte deshalb zusammen mit einem Gerichtsmediziner und einem Gerichtspsychiater einen 12-tägigen Basiskurs für UR, der im Februar 2001 erstmals mit 30 Teilnehmenden stattfand. Dieser Kurs wurde in der Folge halbjährlich angeboten und war stets ausgebucht.

Gleichzeitig hatte die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) einen Ausbildungslehrgang für Wirtschaftskriminalistik aufgebaut, der sich an spezialisierte Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie UR richtete und an der Hochschule für Wirtschaft in Luzern angeboten wurde. Es handelte sich dabei eher um ein Weiterbildungs- als um ein Ausbildungsprogramm. Nachdem der KSBS im Jahr 2001 das Konzept für ein Nachdiplomstudium Forensik vorlag, die Basiskurse aber bereits funktionierten und grossen Erfolg hatten, gründeten KSBS und KKJPD im Jahr 2001 den Verein **Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik (CCFW)**, der sich in der Folge mit der Frage beschäftigte, wie Basiskurs und Wirtschaftskriminalistik-Studium kombiniert und durch eine umfassende Forensik-Ausbildung ergänzt werden könnten. Als Studienleiter im Teilpensum wurde der damalige UR und heutige Leiter des Kantonalen Untersuchungsamts St.Gallen gewählt.

Das CCFW übernahm in der Folge den Basiskurs und baute ihn zu einem **Certificate of Advanced Studies Forensics (CAS)** mit neu 18 Kurstagen aus. Im Jahr 2004 wurde der erste Lehrgang durchgeführt, er findet seither zweimal jährlich statt und war mit 30 Teilnehmenden aus der Deutschschweiz stets ausgebucht, sodass mittlerweile 40 Teilnehmende zugelassen werden. Er vermittelt Neueinsteigerinnen und Neueinsteigern in der Strafrechtspflege am Anfang ihrer beruflichen Tätigkeit unverzichtbares Wissen und Können in den Bereichen Prozessrecht, Verfahrensführung, Kriminalistik sowie forensische Medizin und Psychiatrie. Das zentrale Thema ist die Pikettsituation, d.h. der erste Zugriff und die daran anschliessenden Massnahmen.

Sämtliche UR, die seit dem Jahr 2001 im Kanton St.Gallen angestellt wurden, haben den Basiskurs oder den CAS besucht; neuerdings werden auch junge SmuB in den Kurs geschickt. Seit dieses Angebot besteht, gibt es nur noch wenig Bedarf für eine interne Einführung des neuen Personals. Trotzdem wurde unter Federführung des Leiters des Untersuchungsamts Uznach ein kantonales Anschlussprogramm zum CAS entwickelt, das einmal jährlich stattfindet und das sämtliche neuen UR und SmuB besuchen.

Das CCFW hat mittlerweile nach Bologna-Kriterien den Lehrgang **Master of Advanced Studies in Forensics (MAS)** entwickelt. Er dauert berufsbegleitend zwei Jahre und umfasst 600 Lektionen. Das Konzept stammt im Wesentlichen vom heutigen Leiter des Kantonalen Untersuchungsamts St.Gallen, der den Lehrgang leitet und für das Eröffnungs- und Schlussseminar verantwortlich ist. Den ersten Kurs hat ein UR aus St.Gallen besucht, den aktuellen zweiten Kurs besuchen vier UR aus St.Gallen. Ziel ist, dass mittelfristig alle interessierten und erfahrenen UR den Kurs besuchen können.

Indem das CCFW die Kurse an der Hochschule Luzern gesamtschweizerisch konzipiert und ausschreibt, kann es aus allen Fachrichtungen die besten Spezialistinnen und Spezialisten als Dozierende verpflichten. Da jeder erwirtschaftete Franken reinvestiert wird, sind die Kurse für die Kantone ausserordentlich günstig, z.B. kostet der Basiskurs mit 18 Schultagen nur 5000 Franken. Besondere Synergien zwischen Wissenschaft und Praxis ergeben sich bei den Masterarbeiten, in denen konkrete Probleme vertieft behandelt werden können. Aufgrund des grossen Engagements in Luzern können zudem ganze Kurse nach St.Gallen geholt werden, was wiederum günstiger ist. Neben dem Ersten Staatsanwalt und dem Leiter des Kantonalen Untersuchungsamts wirken in beiden Lehrgängen – CAS und MAS – mehrere UR aus dem Kanton St.Gallen als Dozenten mit. Der Erste Staatsanwalt investiert für diese Lehrtätigkeit Ferientage und Freizeit. Der Leiter des Kantonalen Untersuchungsamts rechnet die für die Hochschule Luzern erbrachten Stunden separat ab. Der Betrag wird dem Kanton St.Gallen rückvergütet. Dieser verwendet diese Gelder für Teilzeitstellen, die geschaffen worden sind, um die Absenzen des Leiters aufzufangen.

Sinnvolle Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten fehlen weiterhin im Bereich des Jugendstrafrechts. Der Leiter des Kantonalen Untersuchungsamts versucht seit längerer Zeit, einen entsprechenden Lehrgang anzustossen. Seit sich zwei St.Galler Jugendanwälte für das Projekt interessieren, macht die Planung langsame Fortschritte.

### *c) Weiterbildungen*

Die Staatsanwaltschaft sieht die **Einführung der Schweiz. StPO** als Gelegenheit, die Ausbildung ihres Personals auf den neusten Stand zu bringen. Der Leiter des Kantonalen Untersuchungsamts hat am CCFW weiterhin einen Projektauftrag und ist dort für das Konzept der Module zuständig. Auch dort ist die St.Galler Handschrift deutlich erkennbar; von den zwölf Modulen stehen fünf unter St.Galler Leitung. Die Staatsanwaltschaft wird ein für St.Gallen massgeschneidertes Programm zusammenstellen, das ab Herbst 2009 durchgeführt werden soll.

Der Erste Staatsanwalt hat im Rahmen der KSBS ein weiteres Projekt angestossen und geleitet, das wesentlich zur vereinheitlichten Umsetzung der Schweiz. StPO in der ganzen Schweiz beitragen wird: Unter seiner Leitung haben in 10 Unterarbeitsgruppen etwa 60 Strafverfolger aus der ganzen Schweiz ein Paket mit 160 Textvorlagen zur Schweiz. StPO entwickelt, das mittlerweile auch in Französisch vorliegt. In allen Unterarbeitsgruppen arbeitete ein St.Galler Mitglied mit, was dazu führte, dass die gesamtschweizeri-

schen Vorlagen sich weitgehend an den bisher in St.Gallen verwendeten Mustern orientieren. Im Ergebnis werden in der ganzen Schweiz einheitliche Formulare, z.B. für Haftanträge oder Strafbefehle, verwendet werden. Die Kantone können sich die Entwicklung eigener Vorlagen sparen, und der Ausbildungsbedarf der Mitarbeitenden reduziert sich erheblich. Zudem kann die Programmierung der Vorlagen für die EDV-Applikation Juris von den acht Kantonen, welche diese einsetzen, gemeinsam organisiert werden, was für den Kanton St.Gallen zu einem erheblichen Minderaufwand führt.

Über die **Weiterbildung** der Mitarbeitenden wird eine Kontrolle geführt; einige melden sich selber, einige werden gezielt geschickt. Folgende interne Angebote bestehen:

- Ein jährlich stattfindender «Tag der Staatsanwaltschaft» richtet sich an das gesamte Personal, also auch jenes der Kanzlei. Dort werden jeweils Themen von allgemeinem Interesse behandelt, zuletzt u.a. die Sicherheitsmassnahmen an der Euro 2008. An diesem Tag ist die Staatsanwaltschaft in der Regel zu Gast bei einem Industrieunternehmen.
- Eine jährliche eintägige Weiterbildung für UR und SmuB, an der auch die Polizeikader, das Kantonsgericht und die Staatsanwaltschaft beider Appenzell teilnehmen, beschäftigt sich mit aktuellen juristischen Fragen.
- Eine jährliche halbtägige Weiterbildung des Instituts für Rechtsmedizin, an der auch die Amtsärzte teilnehmen, beschäftigt sich mit rechtsmedizinischen Fragen.

Zudem besuchen UR und SmuB regelmässig externe Weiterbildungsangebote wie:

- die Jahrestagung der Schweizerischen Kriminalistischen Gesellschaft (zwei Halbtage);
- die Jahrestagung der Arbeitsgruppe für Kriminologie (drei Tage);
- die Vorträge am kriminalistischen Institut des Kantons Zürich (etwa vier Vorträge je Jahr).

Ausserdem findet einmal jährlich ein Treffen aller Verwaltungsangestellten der ganzen Staatsanwaltschaft mit einer gemeinsamen Weiterbildung statt. Dem ganzen Personal steht schliesslich das allgemeine Weiterbildungsangebot für das Staatspersonal der Personal- und Organisationsentwicklung (POE) offen.

Zur internen Ausbildung im weiteren Sinn gehört auch die (traditionelle) Dozierendentätigkeit der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie UR an den Polizeischulen. Ebenso bedeutend ist aber, bei «angrenzenden» Berufsgruppen das Verständnis für die Belange der Strafverfolgung zu fördern, z.B. bei den Amtsärzten, den Medien, der Psychiatrie, dem Schulpsychologischen Dienst, der Opferhilfe usw. Diese Ausweitung der Schulungstätigkeit hat leider oft hinter dem Kerngeschäft zurückzustehen.

## **Untersuchungsamt Altstätten**

### *a) Geschäftstätigkeit: Organisation und Pendenzen*

Das Untersuchungsamt ist auf **zwei Standorte** aufgeteilt, den Hauptsitz an der Luchsstrasse mit drei Gruppen und der Amtsleitung sowie die Zweigstelle an der Rabengasse mit einer vierten Gruppe, die sich ausschliesslich mit Strassenverkehrsdelikten befasst (SVG-Gruppe), und der Jugendanwaltschaft. Die Aufteilung auf zwei Standorte führt zu einem geringen organisatorischen Mehraufwand. Für die Jugendanwaltschaft ist der separate Standort aber von Vorteil, die unmittelbare Nachbarschaft zum Regionalgefängnis wäre nicht zumutbar. Aufgrund der gruppenmässigen Organisation ist die Fallzuteilung einfach. Am Hauptsitz wird grundsätzlich gleichmässig auf alle drei Gruppen verteilt, mit einer leichten Schwerpunktbildung insbesondere im Bereich Ausländerstrafrecht, häusliche Gewalt, Betäubungsmittel sowie Betrugs- und Sexualdelikte.

Im Jahr 2008 wurden 7'467 Fälle erledigt, die Anzahl hängiger Fälle Ende Jahr betrug 944, was gegenüber dem Stand im Jahr 2004 mehr als eine Halbierung bedeutet.

Über Verfahren gegen Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte wird keine Statistik geführt. Eine interne Umfrage ergab in den letzten Jahren sieben Fälle, wobei in keinem Fall das Untersuchungsamt ein Strafverfahren im Zusammenhang mit der Ausübung eines Verteidigungsmandats eröffnete. Viermal war es eine Anzeige einer Gegenpartei im Zivilprozess, die den Anwalt in die Strafanzeige miteinbezog. In einem Fall reichte ein Unternehmen Strafanzeige gegen den Anwalt wegen unlauteren Wettbewerbs ein. Der Anwalt hatte einer dubiosen internationalen Versandfirma den Briefkasten zur Verfügung gestellt. In einem weiteren Fall fühlte sich jemand vom Anwalt der Gegenpartei genötigt, weil er einige Male aufgefordert worden war, er solle endlich die Forderung begleichen, sonst werde er betrieben. Ein einziges Mal reichte eine UR Strafanzeige ein wegen betrügerischen Konkurses und Betrugs. Sie hatte festgestellt, dass immer wieder der gleiche Anwalt bei der Gründung von Aktiengesellschaften dabei war, die sich als Gründungsschwindel herausstellten. Dieses Verfahren wurde dann nicht in Altstätten geführt, sondern an das Kantonale Untersuchungsamt abgegeben.

#### *b) Infrastruktur: Bau, Raum, Mobiliar*

Mit Gebäude, Räumen und Mobiliar als solchem sind die Mitarbeitenden zufrieden. Die Büros sind grosszügig und gut ausgestattet, das Personal fühlt sich wohl darin. Hingegen ist der abgelegene Standort Luchsstrasse ungünstig, nicht nur für den Arbeitsweg, sondern auch für Mittagsverpflegung und Einkäufe. Immerhin besteht die Möglichkeit, das vom Spital gelieferte Essen vom Regionalgefängnis zu beziehen.

Raumreserve besteht keine, sämtliche Büros sind belegt. Für Gegenüberstellungen mit Videoübertragung, wenn z.B. keine direkte Konfrontation zwischen Opfer und Täter gewollt ist, gibt es keine separaten Räume, sondern muss je ein Büro eines UR und eines SmuB genutzt werden. Das Archiv platzt aus allen Nähten; der eigentliche Archivraum genügt gerade einmal für die Unterlagen eines Jahres. Beschlagnahmte Unterlagen müssen in Büros, im Sitzungszimmer und im Gegenüberstellungsraum zwischengelagert werden.

Die Haustechnik bewährt sich im Sommer, wenn das Gebäude mit über die Erdsonden gekühlter Luft versorgt wird. Im Winter hingegen ist die Heizanlage klar ungenügend. Das System der kontrollierten Lüftung wird durch die Möglichkeit gestört, dennoch die Fenster zu öffnen. Wenn Insassen des Regionalgefängnisses den ganzen Tag die Fenster offen haben, kühlt das Gebäude zusätzlich aus. Zudem basieren Heizung und Brauchwasser auf dem gleichen System, wobei das Brauchwasser den Vorrang hat. Wenn im Regionalgefängnis oben 45 Häftlinge duschen, bleiben im Untersuchungsamt unten die Büros kalt. In der kalten Jahreszeit bevölkerten auch schon ganze Mäusefamilien das Gebäude und nutzten die Kabelkanäle als Spielplatz. Zur Bekämpfung haben sich nach ersten Versuchen mit Katze, Lebendfallen und Giftködern schliesslich Elektrogeräte bewährt, die Ultraschall-Störsignale verbreiten.

Der Ausbau des Regionalgefängnisses ist relativ dringend, da die Räume aus statischen Gründen für die industrielle Nutzung nicht geeignet sind. Diesem Projekt will sich das Untersuchungsamt anschliessen. Eine erste Vorabgespräche mit dem Hochbauamt hat stattgefunden. Die Raumsituation muss gesamthaft geprüft, die tatsächlichen Raumbedürfnisse von Gefängnis und Staatsanwaltschaft müssen geklärt werden. Die SVG-Gruppe würde sinnvollerweise auch an der Luchsstrasse untergebracht, zumal im Amtshaus an der Rabengasse die meisten Büros zwei- oder dreifach belegt sind.

### *c) Personelles: Anzahl Mitarbeitende, Anstellungsdauer, Arbeitsklima, Weiterbildung*

Im Hauptsitz arbeiten 21, in der Zweigstelle 16 Personen. 19 Mitarbeitende haben einen Hochschulabschluss, 4 waren ursprünglich bei der Kantonspolizei, die Sekretärinnen haben bis auf 2 eine Verwaltungslehre oder einen KV-Abschluss. Ausbildungsstellen gibt es 4, nämlich für 2 juristische Auditoren/innen, 1 KV-Praktikant/in und 1 Sozialarbeiter-Praktikant/in.

Die zu Beginn im Vergleich mit den andern Untersuchungsämtern höhere Fluktuation ist insbesondere auf Wechsel im Zusammenhang mit Redor zurückzuführen. Der abgelegene Standort Luchsstrasse führt kaum zu einer höheren Fluktuation. Die Hälfte der Mitarbeitenden ist bereits seit Beginn (1. Juli 2000) dabei. Von den Abgängen wurden zwei pensioniert und drei von einer Liechtensteiner Bank abgeworben, die rund die Hälfte mehr Lohn zahlt. Die übrigen wechselten infolge einer guten Aus- bzw. Weiterbildungsmöglichkeit. Beim Untersuchungspersonal zeigt sich im Allgemeinen nach drei bis fünf Jahren, ob einem die Tätigkeit liegt. Wer länger bleibt, ist in der Regel hochmotiviert und wird in dieser Funktion pensioniert. Die internen Aufstiegsmöglichkeiten sind beschränkt auf Gruppenleitung oder Amtsleitung.

Die Mitarbeitenden fühlen sich wohl, sind motiviert und unterstützen sich gegenseitig. Sie gehen offen und ehrlich miteinander um – eine Rheintaler Eigenart? Auch in fachlicher Hinsicht findet ein reger Austausch statt. Sowohl in der Gruppe als auch im Amt gilt das Prinzip der offenen Türe. Ohne diese gute Zusammenarbeit wären auch die umfangreichen Altlasten an Fällen (der bisherigen Bezirksämter) im Rahmen von Redor nicht so bald abgetragen worden.

Zusätzlich zu den oben erwähnten Weiterbildungsangeboten organisiert der Stellvertreter der Amtsleiterin zweimal jährlich eine Weiterbildung zu einem bestimmten Thema für die Verwaltungsangestellten. Im Durchschnitt besuchen die Mitarbeitenden jährlich an zwei Tagen eine externe Weiterbildung.

### **Fazit**

Die Organisation der Staatsanwaltschaft im Allgemeinen und des Untersuchungsamts Altstätten im Besonderen macht einen guten Eindruck. Das Untersuchungsamt wird gut geführt, das Personal ist motiviert und arbeitet speditiv.

Neben der persönlichen Motivation ist das Niveau der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden von besonderer Bedeutung. Sie müssen wissensmässig ständig aufdatiert werden, d.h. die interne Weiterbildungsgeschwindigkeit muss mit der – in der Strafverfolgung sehr hohen – externen Veränderungsgeschwindigkeit mithalten. Dies gelingt in der Staatsanwaltschaft St.Gallen offensichtlich gut. Insgesamt hat sie sich in den letzten zehn Jahren im Bereich der Aus- und Weiterbildung schweizweit eine führende Position erarbeitet und wesentliche Impulse gesetzt.

In baulicher Hinsicht besteht sowohl in der Stadt St.Gallen als auch in Altstätten Handlungsbedarf. Ein neues Justizgebäude, in dem kantonales Untersuchungsamt, Untersuchungsamt St.Gallen, Polizei und Gefängnis unter einem Dach zusammengefasst wären, scheint prüfenswert. Die Sanierung der Liegenschaft an der Schützengasse in St.Gallen sowie die Erweiterung und Sanierung (insbesondere Heizung) von Regionalgefängnis und Untersuchungsamt Altstätten müssen dringend an die Hand genommen werden.

### 3.3 Vollzug von Urteilen

---

#### **Ausgangslage**

Die Subkommission 3 der Rechtspflegekommission visitierte am 15. Dezember 2008 das Verwaltungsgericht und das Baudepartement zum Thema «Vollzug von Urteilen». Die Gesprächspartner auf Seiten der visitierten Stellen waren der Präsident des Verwaltungsgerichtes und der Generalsekretär des Baudepartementes.

Bei der jährlichen Aussprache zwischen der Subkommission Richterwahlen der RPK und den Präsidenten der kantonalen Gerichte wurde das Thema «Vollzug von Urteilen» angesprochen, insbesondere der Vollzug von Verwaltungsurteilen. Medienwirksame Einzelfälle, z.B. im Baubereich, können auch in der breiten Bevölkerung den Eindruck erwecken, dass es Urteile gibt, die durch die zuständigen Behörden nicht vollzogen werden. Damit ist auch der Rechtsfrieden angesprochen. Für einen Rechtsstaat ist es schädlich, wenn das Recht in gewissen Fällen scheinbar nicht durchgesetzt wird. Die Rechtspflegekommission nahm diese Diskussion zum Anlass, den Vollzug von Urteilen als Prüfungspunkt der Subkommission 3 festzulegen.

#### **Vorgehen**

Eine Überprüfung des Vollzugs von Urteilen in allen Rechtsgebieten und über mehrere Instanzen kann die Rechtspflegekommission im Rahmen ihrer ordentlichen Prüfungstätigkeit nicht durchführen. Sie beschränkte sich daher auf die Visitation des Verwaltungsgerichtes und des Baudepartementes. Im Vordergrund standen dabei Urteile, bei denen die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordnet wurde. Wie sich die Situation im Strafrecht darstellt, wurde mittels schriftlich zugestellten Fragen bei den zuständigen Behörden nachgefragt.

#### **Privatrecht**

Der Vollzug von zivilrechtlichen Entscheiden liegt im Ermessen der jeweiligen Prozesspartei. Diese entscheidet autonom, ob sie den Vollzug anordnen oder darauf verzichten will. Je nach der zur Diskussion stehenden Leistung stehen verschiedene Vollzugsarten zur Verfügung. Probleme auf der Ebene der Vollzugsbehörden, insbesondere des Konkursamts und der Betreibungsämter, sind dem Kantonsgericht nicht bekannt.

#### **Erwachsenenstrafrecht**

Zuständig für den Vollzug der im Strafverfahren ausgesprochenen Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen ist nach Art. 285 des Strafprozessgesetzes (sGS 962.1; abgekürzt StP) das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Es vollzieht unbedingte gemeinnützige Arbeit, unbedingte Freiheitsstrafen, stationäre therapeutische Massnahmen, Verwahrung und vollzugsbegleitende ambulante Behandlung. In diesen Fällen stellen Gerichte und Staatsanwaltschaft dem Amt für Justizvollzug (AJV) das rechtskräftige Urteil zu. Bei Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr und bei freiheitsentziehenden Massnahmen wird der Vollzug sofort nach Eintritt der Vollstreckbarkeit angeordnet, bei den übrigen Strafen innert drei Monaten. Auf ein begründetes Gesuch kann das SJD den Vollzug der Strafe um höchstens ein Jahr aufschieben, wenn dem Verurteilten oder seiner Familie aus dem sofortigen Vollzug schwerwiegende Nachteile erwachsen würden.

Systematisch wird wie folgt vorgegangen: Die von Gericht oder Staatsanwaltschaft dem AJV zugestellten Urteile werden unverzüglich im System (Juris) erfasst und auf «pendent» gesetzt. Nach erfolgtem Vollzug erhält das AJV von der Vollzugseinrichtung eine Vollzugsmeldung. Nach Eingang dieser Vollzugsmeldung wird der Fall im System auf «erledigt» gesetzt. Die Zuständigkeiten und Abläufe sind so geregelt, dass der Urteilsvollzug sichergestellt ist. Allerdings können Fehler geschehen, zum einen, wenn der Strafbescheid oder das Urteil der zuständigen Behörde nicht zugestellt wird; zum andern, wenn die notwendigen Vollstreckungshandlungen nicht zeitgerecht erfolgten und schliesslich unterblieben. Man geht davon aus, dass jährlich in etwa 1 bis 3 Fällen von insgesamt rund 1500 (1458 im Jahr 2008, 1519 im Jahr 2007) ein Strafbescheid oder ein Urteil nicht an die zuständigen Behörden weitergeleitet wird.

Alle übrigen Entscheide werden von der Staatsanwaltschaft vollzogen: Einzug von Geldstrafen, Bussen und Kosten, Vollzug anderer Massnahmen (ausgenommen dem Fahrverbot) sowie Verwertung und Vernichtung von eingezogenen und beschlagnahmten Gegenständen und Vermögenswerten.

### **Jugendstrafrecht**

Im Jugendstrafrecht obliegt der Vollzug nicht dem SJD, sondern der Staatsanwaltschaft. Nach Art. 338 Abs. 1 StP ordnet der Jugendanwalt den Vollzug gegenüber Jugendlichen verhängten Schutzmassnahmen und Strafen an und beaufsichtigt ihn. Der Jugendanwalt kann dem Sozialarbeiter übertragen: Aufsicht, persönliche Betreuung und Überwachung der ambulanten Behandlung, Begleitung während der Unterbringung und des Freiheitsentzuges, Organisation und Überwachung der persönlichen Leistung, Begleitung während der Probezeit und Abklärung der finanziellen Verhältnisse von Unterhaltspflichten. Der Vollzug der Strafen und Massnahmen liegt vollumfänglich bei der Jugendanwaltschaft. Er ist sehr zeitaufwendig, weil oftmals Kombinationen von Sanktionen nötig sind, da Jugendliche Auffälligkeiten in mehreren Bereichen aufweisen.

Durch die Änderung des Jugendstrafrechts – mit dem III. Nachtrag zum StP (in Vollzug ab 1. Januar 2007) – wurde die Arbeitsbelastung der Jugendanwaltschaft erhöht. Gründe dafür sind u.a. die vermehrte Begutachtung und differenziertere Abklärung, der Ausbau der Rechte der Angeschuldigten sowie die Möglichkeit zur Kombination und Abänderung von Sanktionen. Mit der durch den Kantonsrat bewilligten Aufstockung bei der Jugendanwaltschaft (Voranschlag 2008) und bei den Sozialdiensten (Voranschlag 2009) um je 2 Stellen wurde die Situation teilweise entschärft.

### **Verwaltungsgericht**

Das Verwaltungsgericht ist die oberste kantonale Gerichtsstanz im Bereich des Verwaltungsrechts. Das Verwaltungsgericht entscheidet über Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen von Verwaltungsbehörden und Entscheide der beiden unteren Instanzen, dem Versicherungsgericht und der Verwaltungsrekurskommission. Es ist zuständig für Streitigkeiten zwischen Bürgern und Verwaltung (Gemeinde oder Kanton) in den Gebieten des Verwaltungsrechts. Innerhalb von sechs Monaten werden rund 80 Prozent der Fälle erledigt, beinahe 100 Prozent der Fälle werden innerhalb eines Jahres abgeschlossen.

Nach einem gesprochenen Urteil über die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands in Bausachen ist das Verfahren für das Verwaltungsgericht abgeschlossen. Über das weitere Verfahren – den Vollzug des Urteils – hat das Verwaltungsgericht keine Kontrolle. Das Gebot der Gewaltentrennung verbietet es, dass das Verwaltungsgericht in irgendeiner Form bei einer Gemeinde interveniert, wenn diese ihren Vollzugsauftrag nicht erfüllt. Es ist zwar bekannt, welche Gemeinde für den Vollzug verantwortlich ist. Ob die zuständige Gemeinde dem Vollzug aber tatsächlich nachkommt, entzieht sich der Kenntnis des Verwaltungsgerichtes – ausser wenn es während des Vollzugs nochmals zu einem Rechtsmittelverfahren kommt, was in eingeschränktem Masse möglich ist, aber selten vorkommt. Im Vollzug kann höchstens die zeitliche Verhältnismässigkeit noch Gegenstand des Rechtsmittelverfahrens sein, nicht aber ein materieller Aspekt. Es kann nur noch um die Frage gehen, ob die dem Bauherrn gesetzte Frist verhältnismässig sei oder nicht.

Im Bereich Bauten ausserhalb der Bauzonen hat sich auf der gesetzgeberischen Ebene in den letzten Jahren viel getan. Insbesondere die nicht mehr landwirtschaftlich genutzten Bauten konnten daraufhin gewerblich oder gemischt genutzt werden. Dabei waren der Fantasie keine Grenzen gesetzt, was unter diese neue Nutzung subsumiert werden konnte. Die gesetzlichen Bestimmungen wären an und für sich klar gewesen, wurden aber in kurzer Zeit immer wieder geändert. Dies führte verständlicherweise zu einer Verunsicherung bei den Bauherren. Nicht nachvollziehbar ist hingegen, wenn ohne Rücksicht auf die Bauordnung Bauten ohne entsprechende Baubewilligung erstellt werden. In diesem Zusammenhang stellte das Verwaltungsgericht eindeutig fest, dass Bauherren sich vermehrt über gesetzliche Bestimmungen hinwegsetzen und/oder nicht bereit sind, Bewilligungsentscheide oder Urteile zu akzeptieren.

Das Verwaltungsgericht bewertet den Sachverhalt positiv, dass der Kanton bei Bauten ausserhalb der Bauzone konsequent auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen achtet. Aus Sicht des Verwaltungsgerichtes wäre es grundsätzlich sinnvoll, das Baudepartement könnte bei den Gemeinden eine Vollzugsmeldung verlangen.

## **Baudepartement**

Nach Art. 78 des Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt BauG) bedarf das Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen einer Bewilligung. Das Gesetz enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der häufigsten Anwendungsfälle. Bewilligungspflichtig sind insbesondere Neu-, Um-, An-, Auf- und Nebenbauten jeder Art, provisorische Bauten, Anlagen wie Abstellflächen und Schutzvorrichtungen für Motorfahrzeuge, Terrainveränderungen, Aussenreklamen mit mehr als zwei Quadratmetern Ansichtsfläche sowie sämtliche Zweckänderungen.

Nach Art. 25 Abs. 2 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG) sind sämtliche Gesuche und Anfragen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen durch eine kantonale Stelle im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den Vorschriften über die Raumplanung zu prüfen. Im Kanton St.Gallen ist dies das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG). Bei Gesuchen betreffend Bauten ausserhalb der Bauzonen obliegt dem AREG zudem die Aufgabe, allfällige weitere kantonale Stellen in das Prüfungsverfahren miteinzubeziehen (vgl. Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen, sGS 731.2).

Grundsätzlich sind Entscheide zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands regelmässig mit Emotionen und – teils dramatischen – finanziellen Folgen für die Betrof-

fenen verbunden. Es bestehen verschiedene rechtliche Möglichkeiten, mit denen der Vollzug verzögert werden kann. Dabei handelt es sich um zulässige Rechtsmittel.

Es muss zwischen Bauten innerhalb und ausserhalb der Bauzone unterschieden werden. Innerhalb der Bauzone besteht eine grosse Sozialkontrolle. Es gibt z.B. einen Nachbarn, der sich über einen Bau beschwert, der dann auch sehr genau verfolgt, wann und wie das Urteil durch die Gemeinde vollzogen wird. Es ist zudem möglich, dass die Gemeinde selber eine Wiederherstellung verfügt und folglich auch ein Interesse daran hat, dass vollzogen wird. Kritischer stellt sich die Situation bei Bauten ausserhalb der Bauzone dar. Zum einen fehlt hier oft die Sozialkontrolle, und zum anderen kann es sein, dass Kanton und Gemeinde zu einer anderen Einschätzung über die Zulässigkeit der Baute kommen.

Die Wiederherstellung durchzusetzen, ist eine klassische Vollzugaufgabe, welche durch die Gemeinde zu übernehmen ist. Die meisten Gemeinden halten sich an das Urteil und vollstrecken es auch. Nur bei einer sehr kleinen Minderheit der Gemeinden lässt sich feststellen, dass sie dem Vollzug nicht oder nur widerwillig nachkommen.

In den letzten drei Jahren gab es ungefähr 40 illegale Bauten, bei denen die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes angeordnet werden musste. Über das Baugesuch und über die Wiederherstellung wird häufig in zwei getrennten Verfahren entschieden. Wird das Baugesuch abgewiesen, versucht der Bauherr in der Folge oftmals die Baute zu legalisieren, was unter Ausschöpfung des ganzen Rechtsmittelweges 3 bis 5 Jahre dauern kann. Eine andere Möglichkeit ist, die Nutzung anzupassen, damit die Baute (wieder) zonenkonform ist, z.B. ein Bauernhaus wieder einer landwirtschaftlichen Nutzung zuzuführen.

Der rechtsgültige Entscheid über die Wiederherstellung geht an das AREG, Abteilung Bauten ausserhalb der Bauzonen, und dort an einen der neun Gebietszuständigen. Diese haben regen Kontakt mit den ihnen zugeteilten Gemeinden und kennen die Situation vor Ort. Der Kanton kann keine Meldung über den erfolgten Vollzug durch die Gemeinden verlangen, weil dies die Gemeindeautonomie tangierte. Es besteht weder eine Statistik noch ein standardisiertes Verfahren zur Überwachung des Vollzugs, weil die Ausgangslage in jedem Fall sehr unterschiedlich ist. Kontrollmechanismen im eigentlichen Sinne bestehen nicht. Aufgrund des engen Bezugs der Gebietszuständigen zu «ihren» Gemeinden ist sichergestellt, dass der unterbliebene Vollzug nicht unentdeckt bleibt. Verweigert eine Gemeinde den Vollzug, wird der Gemeinderat zum direkten Gespräch mit der Departementsspitze eingeladen. Fruchtet auch dieses nichts, kommt es vereinzelt zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen.

Ausserhalb der Bauzone ist die zonenfremde Wohnnutzung ein sensibler Bereich, weil die bundesrechtliche Regelung unterscheidet, ob die Nutzung vor oder nach dem Jahr 1972 zonenfremd geworden ist. Nach dem im Jahr 2001 geänderten Art. 77quinquies Abs. 2 BauG sind Wohnbauten ausserhalb der Bauzonen, die rechtmässig erstellt wurden, durch Umnutzung zu landwirtschaftsfremdem Wohnen aber zonenwidrig geworden sind oder noch werden, hinsichtlich Erneuerung, teilweiser Änderung, massvoller Erweiterung und Wiederaufbau den Wohnbauten gleichgestellt, die durch nachträgliche Änderung von Erlassen oder Plänen zonenwidrig geworden sind. Entsprechend blieben bei Baugesuchen für altrechtliche Wohnbauten in der Praxis die per Stichtag 1. Juli 1972 vorherrschenden Verhältnisse ohne Konsequenzen. Der Bund stellte sich gegen diese Bestimmung und erliess auf 1. Juli 2003 Nutzungsbeschränkungen (Art. 42a der eidgenössischen Raumplanungsverordnung [SR 700.1; abgekürzt RPV]), die verdeut-

lichen, dass die vom Kanton St.Gallen postulierte Gleichstellung hinsichtlich Erweiterung und Wiederaufbau dem Bundesrecht widerspricht. Folglich kann Art. 77quinquies Abs. 2 BauG nicht mehr angewendet werden. Der Kantonsrat hat am 14. April 2008 die Motion 42.07.46 «Standesinitiative Bauen ausserhalb Bauzone» gutgeheissen, mit dem Inhalt «Einmal Wohnraum, immer Wohnraum», unabhängig des Stichtages 1. Juli 1972.

Nicht nur im Baubereich wird festgestellt, dass die Streitfreudigkeit, die Ausdauer und die finanziellen Möglichkeiten zugenommen haben und vermehrt alle rechtlichen Mittel ausgeschöpft werden, um doch noch zu seinem Recht zu kommen.

## **Fazit**

Es gibt Urteile, die nicht vollzogen werden, allerdings handelt es sich dabei um Einzelfälle. Diese können dennoch in der Bevölkerung den Eindruck erwecken, dass der Vollzug von rechtskräftigen Urteilen unterschiedlich gehandhabt wird.

Insbesondere im Baubereich gibt es immer wieder Einzelne, die sich über gesetzliche Bestimmungen hinwegsetzen. Die damit zum Ausdruck gebrachte Haltung «zuerst bauen, dann bewilligen» darf nicht gebilligt werden. Die baurechtlichen Bestimmungen gelten für alle gleich und uneingeschränkt. Nicht nur im Baubereich wird festgestellt, dass die Streitfreudigkeit, die Ausdauer und die finanziellen Möglichkeiten zugenommen haben und vermehrt alle rechtlichen Mittel ausgeschöpft werden, um doch noch zu seinem vermeintlichen Recht zu kommen. Die schwindende Autoritätsakzeptanz, die fehlende Bereitschaft zur Anerkennung von Entscheiden ist ein Phänomen, das die Rechtspflegekommission immer wieder feststellt.

Die Subkommission diskutierte die Möglichkeit, ob das Baudepartement bei den Gemeinden eine Vollzugsmeldung verlangen könnte. Dabei stellten sich verschiedene Fragen: Wären die personellen Ressourcen des Kantons dafür ausreichend? Wäre dies ein Eingriff in die Gemeindeautonomie? Oder wäre dies politisch überhaupt opportun? Abgesehen davon, wie die Frage letztlich beantwortet wird: Die Verantwortung für den Vollzug liegt bei den Gemeinden; die überwiegende Mehrheit ist sich dessen auch bewusst.

Positiv zu vermerken sind Qualität und Effizienz des Verwaltungsgerichtes bei der Rechtsprechung und die Konsequenz, mit der das Baudepartement den Vollzug der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes beaufsichtigt.

## 4 Anträge

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir stellen Ihnen folgende Anträge:

Der Kantonsrat nimmt Kenntnis:

1. von den Amtsberichten der kantonalen Gerichte über das Jahr 2008;
2. vom Bericht 2009 der Rechtspflegekommission.

Für die Rechtspflegekommission,  
Der Präsident:

Christoph Bürgi





