



Bericht 2008
der Rechtspflegekommission

Bericht 2008 der Rechtspflegekommission

Rechtspflegekommission

Mitglieder:¹

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

Jürg Bereuter, Rechtsanwalt, Rorschacherberg

Beat Eberle, lic.iur., Rechtsanwalt, Flumserberg Saxli

Theres Engeler-Bisig, Lehrerin / Katechetin / Hausfrau, St.Gallen

Walter Gartmann, Unternehmer, Oberschan

Ursula Graf Frei, dipl. Rebbau-Ing.HTL, Diepoldsau

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

Donat Ledergerber, Sekundarlehrer phil. I, Kirchberg

Bruno Lusti, Geschäftsführer, Niederuzwil

Franz Müller, Gemeindepräsident, Waldkirch

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

Valentin Rehli, Dr.med., Walenstadt

Lukas Reimann, Student, Wil

Stefan Schmid, Projektleiter, Gossau

Franz Wachter, Landwirt, Bad Ragaz

Sekretariat:

Corinne Suter Hellstern, lic.rer.publ.HSG,

juristische Mitarbeiterin des Rechtsdienstes der Staatskanzlei

von 1. Oktober 2007 bis 31. Mai 2008 vertreten durch Beat Müggliger,

juristischer Mitarbeiter des Rechtsdienstes der Staatskanzlei

¹ Stand: 5. März 2008.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einleitung	4
2 Zuständigkeit	5
3 Tätigkeit 2007 / 2008	6
3.1 Kreisgericht Werdenberg-Sargans.....	7
3.2 Regionalgefängnis Altstätten	10
3.3 Verwaltungsgericht St.Gallen.....	13
4 Anträge	15

"Alles wäre verloren, wenn ein einziger Mensch oder eine Körperschaft die folgenden drei Gewalten ausüben würde:

1. jene, Gesetze zu erlassen,
2. jene, öffentliche Beschlüsse auszuführen sowie
3. jene, Verbrechen und private Streitigkeiten zu richten.“

Mit diesem Kernsatz umschrieb Charles de Montesquieu im Jahr 1748² seine Vorstellung der gewaltenteilenden Regelungen im modernen Staat. Das Prinzip beruht bekanntlich auf dem Gedanken, dass man die politische Macht teilen muss, um ihren Missbrauch zu verhindern.³ Oft ist in politischen Diskussionen aber auch noch von einer vierten Gewalt die Rede, die ebenfalls dazu beitrage, die Ausübung politischer Herrschaft zu beeinflussen, zu begrenzen und zu mässigen und damit die bürgerlichen Freiheiten zu sichern: den Medien.

Obwohl es zu weit geht, sie als vierte Staatsgewalt zu bezeichnen, kommt den Medien in der heutigen Gesellschaft tatsächlich eine grosse Bedeutung zu. Denn nicht nur die Politik, sondern auch Rechtsetzung, -anwendung und -durchsetzung geschehen in der Öffentlichkeit und haben damit auf die Medien zu achten. Politik zu betreiben und zu vermitteln, über neue oder geänderte Rechtsnormen zu informieren, wäre heute ohne die Massenmedien kaum mehr möglich. Was die Leute über die aktuelle Politik und das geltende Recht wissen, haben sie zum grössten Teil aus Fernsehen, Radio oder Zeitung.

Dieser Informationsflut sind auch Richterinnen und Richter ausgesetzt. Wer sich beklagt, die Medien nähmen gelegentlich auf den Ausgang bestimmter Gerichtsverfahren Einfluss, übersieht jedoch, dass es den Medien weniger um die Beeinflussung der Urteilsfindung, sondern um möglichst aktuelle und umfassende Berichterstattung geht. Meist dient diese der neutralen Information, manchmal auch der Steigerung von Leserzahlen oder Einschaltquoten. Der Einfluss der Medien auf die Rechtsprechung darf auch deshalb nicht überschätzt werden, weil sich Justitias Dienerinnen und Diener gewöhnt sind, dass sie ständig irgendjemand von irgendetwas überzeugen will. Zur guten Qualität der Justiz gehört auch, dass Richterinnen und Richter in diesem Spannungsfeld ihre Urteile fällen und sich einzig von Recht und Gerechtigkeit leiten lassen.

² De l'esprit des lois.

³ Vgl. Bericht 2007 der Rechtspflegekommission (32.07.02), S. 4.

2 **Zuständigkeit**

Die Rechtspflegekommission nimmt für den Kantonsrat⁴ die Oberaufsicht über die Justizbehörden wahr (Art. 14 Abs. 1 Bst. e des Kantonsratsreglementes⁵ (abgekürzt KRR)). 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 für die Zukunft zu machen.

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, die Abänderung oder den Erlass von Entscheiden zu erteilen.

Weitere Aufgaben der Rechtspflegekommission sind die Vorberatung:

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

⁴ Dem Kantonsrat obliegt als oberster Behörde des Kantons St.Gallen 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).

⁵ sGS 131.11.

3 Tätigkeit 2007 / 2008

Ordentliche Prüfungstätigkeit. Die Rechtspflegekommission führte ihre ordentlichen Prüfungen mit drei Subkommissionen durch. Diese visitierten das Kreisgericht Werdenberg-Sargans, das Regionalgefängnis Altstätten und das Verwaltungsgericht St.Gallen. Die Prüfungsthemen wurden vor allem deshalb gewählt, weil sie länger nicht mehr Gegenstand der Prüfungstätigkeit der Rechtspflegekommission waren.

Übrige Tätigkeit. Auch in diesem Berichtsjahr fand eine Aussprache der Subkommission Richterwahlen der Rechtspflegekommission mit den kantonalen Gerichtspräsidenten statt. Speziell diskutiert wurden die Geschäftskontrolle der Gerichte – im Sinn der Überwachung der Fallzuteilung und -bewältigung – sowie verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Justizreform⁶

Die Rechtspflegekommission bereitete die Ersatzwahl eines vollamtlichen Mitglieds und eines Ersatzmitglieds des Kantonsgerichtes vor. Die Rechtspflegekommission behandelte des Weiteren eine Petition⁷ und einige Eingaben in eigener Zuständigkeit. An ihrer Hauptsitzung im Februar 2008 besichtigte sie das Jugendheim Platanenhof in Oberuzwil.

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

Amtsberichte. Zusätzlich setzte sich die Rechtspflegekommission mit den Amtsberichten der kantonalen Gerichte über das Jahr 2007 (Kantonsgericht, Handelsgericht, Anklagekammer, Anwaltskammer, Kassationsgericht, Verwaltungsgericht, Versicherungsgericht und Verwaltungsrekurskommission) und mit dem Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2007, soweit dieser die Rechtspflege betrifft (Staatsanwaltschaft, Konkursamt, Bewährungshilfe, Strafanstalt Saxerriet, Massnahmenzentrum Bitzi und Jugendheim Platanenhof), auseinander.

⁶ IV. Nachtrag zum Gerichtsgesetz (22.06.14).

⁷ Berichterstattung an den Kantonsrat (39.07.02).

3.1 Kreisgericht Werdenberg-Sargans

Ausgangslage. Das Kreisgericht Werdenberg-Sargans hat seinen Sitz an der Kirchstrasse 31 in Mels. Die letzte Visitation fand – beim damaligen Bezirksgericht Werdenberg und Sargans – im Jahr 1999 statt.

Personelles, Organisation und Infrastruktur. Das Kreisgericht Werdenberg-Sargans setzt sich aktuell wie folgt zusammen:

- 3 hauptamtliche Gerichtspräsidenten (ohne Haftrichter);
- 16 nebenamtliche Richter und Richterinnen;
- 4 Gerichtsschreiberstellen (Pensum 300 Prozent);
- 3 Auditorenstellen (auch eingesetzt als Gerichtsschreiber in einfachen Fällen);
- 6 administrativ tätige Personen (Pensum 330 Prozent).

Die personelle Zusammensetzung – ohne Auditoren – des Kreisgerichts kann dem Staatskalender entnommen werden. Der Vorsitz unter den Gerichtspräsidenten wechselte bis heute alle zwei Jahre.

Im Gegensatz zu den meisten Kreisgerichten besteht beim Kreisgericht Werdenberg-Sargans keine feste Abteilungsstruktur. Entscheidet das Kollegialgericht, werden die Beisitzerinnen und Beisitzer von Fall zu Fall nach Verfügbarkeit bestimmt. Dabei wird auf eine gleichmässige Belastung der nebenamtlichen Richter sowie auf eine geschlechtlich und parteipolitisch ausgewogene Zusammensetzung geachtet. Die familienrichterlichen Aufgaben werden hauptsächlich durch drei Richterinnen und zwei Richter, beide Vizepräsidenten des Gerichts, wahrgenommen, die alle nicht fest angestellt sind.

Bei der Schaffung von Haftrichtern im Jahre 2000 erhielt das visitierte Gericht kein eigenes Pensum, da damals gesetzlich ein Pensum von wenigstens 40 Prozent vorgeschrieben war. Deshalb amten für den Gerichtskreis Werdenberg-Sargans die Haftrichter der benachbarten Kreisgerichte Rheintal sowie Gaster-See. Dies ist keine optimale Lösung wegen der unterschiedlichen Arbeitsorte, weniger direkter Verfügbarkeit und unklarer Unterstellungsfragen.

Aus Sicht des Gerichts sind zurzeit keine personellen Wünsche offen. Dies dürfte auch mit den rückläufigen Fallzahlen zusammenhängen.

Seit vielen Jahren befindet sich der Sitz des Kreisgerichts Werdenberg-Sargans in einem repräsentativen historischen Bau, gemietet von der Kirchgemeinde Mels. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass ein ehemaliges Wohnhaus ohne grössere bauliche Anpassungen nun als Bürogebäude genutzt wird. Dies ist für den betrieblichen Ablauf nicht zweckmässig. Die Liegenschaft ist zudem nicht behindertengerecht und genügt nur minimalen Sicherheitsanforderungen. Die Gerichtsangehörigen fühlen sich jedoch wohl in dieser Liegenschaft. Der Gerichtssitz lässt kaum mehr personelle Erweiterungen zu, ausser gewisse Räume werden von zwei Personen belegt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die nebenamtlichen Familienrichter heute zuhause arbeiten. Einzelrichterliche Verhandlungen werden in den geräumigeren Büros der Gerichtspräsidenten durchgeführt.

Das Gericht beurteilt das aktuelle Sicherheitsrisiko als gering. Der Gerichtssitz ist abgeschlossen, weshalb Besucher grundsätzlich nicht unbemerkt ins Gebäude gelangen können. In kritischen Fällen wird die Polizei vororientiert. In Mels befindet sich ein Stützpunkt der Kantonspolizei. Bei den Gerichtssälen besteht ein mittelfristiger Anpassungs- oder Erneuerungsbedarf. Sowohl der Gerichtssaal in Mels als auch derjenige in Buchs genügen für Gericht und die Parteien, lassen aber nur sehr beschränkt Besucher und Medienschaffende zu. Es fehlen auch weitgehend Nebenräumlichkeiten für die Parteien oder für zugeführte Angeklagte. Beide Gerichtssäle genügen den Anforderungen an heutige Sicherheitsbedürfnisse nicht. Zudem sind Gerichtssitz und beide Gerichtssäle nicht rollstuhlgängig.

Geschäftslast und Bearbeitungszeit. Die Geschäftslast am Kreisgericht Werdenberg-Sargans ging in den letzten Jahren zurück, um rund 15 Prozent von 2004 auf 2005 und nochmals um etwa 10 Prozent im Jahre 2007:

Fälle	2004	2005	2006	2007
Einzelrichter	1841	1590	1587	1444
Kollegialgericht	350	317	338	282
Total	2191	1907	1925	1726

Dieser beachtliche Rückgang der Fallzahlen seit dem Jahre 2004 um mehr als 20 Prozent führt das Gerichtspräsidium auf folgende Gründe zurück:

- Einführung und spätere Erhöhung der Strafkompetenz des Untersuchungsrichters;
- Spürbarer Rückgang der Eheschutzverfahren aufgrund der Herabsetzung der Trennungsfrist für eine Scheidung auf 2 Jahre;
- gute Konjunkturlage, die einen Rückgang der Fälle vor Arbeitsgericht, der Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren sowie der Forderungsklagen zur Folge hat.

Zu einzelnen Kategorien sind folgende Feststellungen angebracht, ohne jedoch auf alle erfassten Fälle einzugehen. Abgestellt wird auf das Jahr 2006, da die Detailauswertung 2007 noch nicht vorliegt:

- Die Kreisgerichtspräsidenten entschieden – ohne Strafrecht – knapp 1'700 Fälle als Einzelrichter, davon etwa 800 Fälle aus dem Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. Bei den 380 geschäftsleitenden Verfahren ging es bei je etwa 40 Prozent um die unentgeltliche Rechtspflege sowie um übrige Rechtshilfe. Von den rund 210 Instruktionsverfahren bearbeiteten die Familienrichter rund 145 und die Gerichtspräsidenten selber rund 65 Verfahren. Von den 200 Scheidungen bzw. Trennungen je Jahr wurden rund 150 durch Genehmigungsentscheid von Einzelrichtern abgeschlossen. Hinzu kamen 80 Eheschutzmassnahmen und 30 Vorsorgliche Massnahmen. Knapp 50 Fälle von Forderungen (bis 20'000 Franken) waren zu entscheiden. Ende 2006 waren 151 Einzelrichterfälle pendent.
- Von insgesamt 453 – einschliesslich Pendenzen aus dem Vorjahr – vom Kollegialgericht zu bearbeitenden Zivilfällen wurden 220 durch Urteil und 41 durch Abschreibungsbeschluss erledigt. Über 80 Prozent der Zivilfälle des Kreisgerichts betreffen Familiensachen (Ehescheidungen und -trennungen, Abänderungen, Vaterschaftsachen). Weitergezogen wurden insgesamt 18 Entscheide. Ende 2006 waren 192 Fälle pendent.
- Von insgesamt – einschliesslich Pendenzen aus dem Vorjahr – 97 Strafrechtsfällen wurden 49 Urteile – davon etwa je zur Hälfte durch das Gericht als Kollegialbehörde und den Einzelrichter – und 9 nachträgliche richterliche Verfügungen gefällt. Davon wurden 13 Entscheide weitergezogen. Ende 2006 waren 38 Fälle pendent.
- Von insgesamt – einschliesslich Pendenzen aus dem Vorjahr – 122 arbeitsrechtlichen Fällen – wovon 112 von Arbeitnehmerseite und bloss 10 von Arbeitgeberseite – wurden 106 Fälle erledigt. 3 Klagen wurden geschützt, 64 Klagen wurden teilweise geschützt und 1 Klage wurde abgewiesen. 38 Fälle wurden erledigt durch Vergleich, Rückzug, Anerkennung oder Unzuständigkeit. Ende 2006 waren 16 Fälle pendent.
- Da bei den benachbarten Kreisgerichten domiziliert, liegt keine Statistik der Haftrichterfälle vor.

Aufgrund der kleinen Pendenzenzahl darf die Bearbeitungsdauer als gut bezeichnet werden. Der verantwortliche Kreisgerichtspräsident begründete die wenigen Fälle, die vor dem Jahr 2005 anhängig gemacht worden waren.

Verschiedenes. Der internen und externen Weiterbildung wird grosses Gewicht beigemessen. Je Jahr finden in der Regel zwei Anlässe des Gesamtgerichts statt, so kürzlich ein Besuch am Bundesstrafgericht in Bellinzona sowie eine Weiterbildung über das geänderte Strafrecht (in Vollzug seit 1. Januar 2007) durch Staatsanwalt Thomas Weltert.

Würdigung. Die Rechtspflegekommission hat einen guten Eindruck vom Kreisgericht Werdenberg-Sargans gewonnen und teilt die Beurteilung des Präsidiums, dass zurzeit keine Probleme und somit kurzfristig auch kein Handlungsbedarf bestehen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der kürzlich im Kantonsrat behandelten "Justizreform" ab der Amtsdauer 2009/2015 sollte auch an diesem Gericht eine feste Abteilungsbildung in Betracht gezogen werden. Vom Kantonsgericht wird zurzeit geprüft, ob neu alle Kreisgerichte über eigene Haftrichter verfügen sollen. Dies ist nun möglich, da die Bestimmung betreffend Mindestpensum bei der letzten Gesetzesrevision aufgehoben worden ist. Bei dieser Entscheidung ist eine Abwägung zwischen den Interessen der Kreisgerichte und der Staatsanwaltschaft vorzunehmen.

Nebst den räumlichen Kapazitätsgrenzen am Gerichtssitz besteht auch bei den Gerichtssälen in Mels und in Buchs baulicher Anpassungsbedarf besonders betreffend Rollstuhlgängigkeit und Sicherheit! Dazu gehören aber auch eine EDV-Verbindung mit dem Gerichtssitz und entsprechende Arbeitsgeräte in den Gerichtssälen. Vor baulichen Investitionen sollte geprüft werden, ob es keinen zentraleren und verkehrsmässig besser erschlossenen Standort für den Sitz des Kreisgerichts gibt.

3.2 Regionalgefängnis Altstätten

Ausgangslage. Das Regionalgefängnis Altstätten befindet sich im gleichen Gebäude wie der Hauptsitz des Untersuchungsamtes an der Luchsstrasse 11 in Altstätten.

Personelles, Organisation und Infrastruktur. Beim Regionalgefängnis Altstätten handelt es sich um einen eigentlichen "Gemischtwarenladen". So geht es um die sichere und menschenwürdige Unterbringung von Untersuchungs- und Auslieferungshäftlingen, flucht- oder gemeingefährlichen Strafgefangenen bis zur Überführung in eine geeignete Vollzugsanstalt, Strafgefangenen die aus persönlichen oder zeitlichen Gründen nicht in eine andere Vollzugsanstalt eingewiesen werden können sowie von Personen in ausländerrechtlicher Haft. Insgesamt 12 Mitarbeitende stellen den Betrieb rund um die Uhr sicher. Unterstützt werden sie durch die Küche des Spitals Altstätten für die Verpflegung, die Polizei für allfällige Interventionen, den Amtsarzt für die medizinische Betreuung, die Bewährungshilfe im sozialen Bereich, zwei Geistliche für die Seelsorge sowie die Securitas für Gefangenentransporte.

Insgesamt besteht Platz für 45 Gefangene (8 Doppel- und 29 Einzelzellen). Davon stehen in der Regel für Untersuchungshaft und Vollzug 28 sowie für Ausschaffung 17 Plätze zur Verfügung. Die Auslastung blieb in den vergangenen 3 Jahren in etwa gleich, nachdem sie vom Jahr 2003 auf das Jahr 2004 hin markant auf eine totale Belegung von rund 15'000 Hafttagen je Jahr angestiegen ist, was einer Vollbelegung entspricht. 16 Prozent der Gefangenen stammen aus der Schweiz, 35 Prozent aus Afrika, 18 Prozent aus dem Balkan. Die restlichen Gefangenen entfallen von der Herkunft her auf den nahen Osten, das übrige Europa, den fernen Osten und Russland, sowie vereinzelte aus Südamerika. Die Kommunikation bietet in aller Regel keine Probleme, falls erforderlich können und werden auch Dolmetscher zugezogen. Im Gefängnis herrscht ein gutes Klima. Nebst einem angemessenen Kontakt zur Aussenwelt bestehen klare Regeln für Kontrollen (regelmässige Durchsuchung der Gefangenen und der Zellen) und Disziplinarmassnahmen. Der Umgang des Personals bzgl. Sicherheitseinrichtungen ist von grosser Sorgfalt geprägt.

Beschäftigungsprogramme lockern den Alltag auf und bieten den dafür geeigneten bzw. den dafür in Frage kommenden Häftlingen einerseits Struktur und Abwechslung im Alltag, andererseits für die Gefangenen und das Gefängnis eine willkommene Einnahmenquelle. Allerdings hat sich gezeigt, dass die Anordnung der Arbeitsräume im ersten Obergeschoss unzweckmässig ist, weil andere Arten von Tätigkeiten verrichtet werden, als dies noch bei der Planung absehbar war. So werden vermehrt Arbeiten an grossvolumigen und teils schweren Geräten wie z.B. ausgedienten PCs oder Kupferkabeln ausgeführt. Das Arbeitsmaterial wird mit Lastwagen in grossen Mengen angeliefert, muss zwischengelagert werden und wird auch palettiert wieder abgeholt. Entsprechend müssen schwere Palette in die Arbeitsräume transportiert (da die Palette ausserhalb des Gefängnisses abgeladen werden, können für diese Arbeiten aus Sicherheitsgründen keine Gefangenen eingesetzt werden; für den Transport ins erste Obergeschoss steht nur ein Personen-, kein Warenlift zur Verfügung) und dort aus statischen Gründen sorgfältig verteilt werden. Würde heute neu geplant, so würden die Arbeitsräume ebenerdig angeordnet, einschliesslich der dazu erforderlichen, heute weitgehend fehlenden Lagerräume. Nach Auskunft des Sicherheits- und Justizdepartementes sind bauliche Massnahmen in Prüfung, zusammen mit dem Stützpunkt des Strassenunterhalts. Das Hochbauamt arbeitet an einer Machbarkeitsstudie.

Gesamtsituation der Gefängnisse im Kanton. Bezüglich der Gesamtsituation der Gefängnisse im Kanton St. Gallen sind es nach wie vor 136 Gefängnisplätze, wovon allein 42 in der Stadt St. Gallen (Klosterhof: 18, Neugasse: 24). Nebst dem Regionalgefängnis Altstätten mit 45 Plätzen befinden sich weitere Gefängnisplätze in Widnau

(9), Flums (10), Uznach (14), Bazenheid (7), Gossau (9). Die Aufgaben bestehen in der Unterbringung von Personen in Untersuchungshaft, ausländerrechtlicher Haft sowie im Straf- und Massnahmenvollzug. Während das Regionalgefängnis Altstätten dem Amt für Justizvollzug untersteht, unterstehen die übrigen Gefängnisse der Kantonspolizei, was von der Effizienz und der Zahl der Gefangenenplätze bzw. dem dafür erforderlichen Personal her betrachtet auch Sinn macht. Die Gefängnisplätze insgesamt werden zentral verwaltet. Bei der Belegung sind nach Auskunft des Amtes für Justizvollzug Wellenbewegungen feststellbar, deren Einflüsse nicht immer klar sind. Im Jahr 2007 konnte in der gesamten Deutschschweiz eine entspanntere Situation als in den Vorjahren festgestellt werden (ausgenommen: ausländerrechtliche Haft).

Aufgrund des "Gemischtwarenladens" stellen die Trennungsvorschriften bezüglich der einzelnen Haftarten, die Beschäftigungsprogramme, die Bewegung an der frischen Luft sowie Gesundheitsdienst und Nachtpräsenz die grössten Herausforderungen dar. Auch Sicherheitsanforderungen, die Verständigung und der Zugang zu fremden Kulturen sind nicht zu unterschätzen. Die Anforderungen an das Personal sind entsprechend hoch. Während beim Regionalgefängnis Altstätten nach dem Neubau neues und damit auch jüngeres Personal rekrutiert werden konnte, liegt das Durchschnittsalter der zivilen Gefangenenbetreuer in anderen Gefängnissen teilweise bei über 50 Jahren. Dies führt angesichts der erheblichen Belastungen, die der Beruf mit sich bringt, oftmals zu Abnutzungserscheinungen mit entsprechenden Folgen für Karriereplanung oder Weiterbeschäftigung. Diesbezüglich ist das Amt für Justizvollzug aber in engem Kontakt mit dem kantonalen Personalamt.

Wirtschaftlichkeit. Ein Blick in die Zukunft zeigt, dass Kleingefängnisse im Betrieb und Unterhalt je länger je weniger wirtschaftlich sind. Demgegenüber hat sich das Regionalgefängnis Altstätten von der Grösse her grundsätzlich bewährt und kann wirtschaftlich betrieben werden. Mit dem vom Ostschweizer Konkordat für solche Gefängnisse vorgegebenen Tagessatz von Fr. 165.– könnte das Gefängnis bei normaler Auslastung der Plätze (Belegung von 85 bis 90 Prozent) zumindest kostendeckend geführt werden. Dieser Ansatz wird aber nur für Einweisungen aus anderen Kantonen in Rechnung gestellt. Den kantonalen Einweisern (Straf- und Massnahmenvollzug, Staatsanwaltschaft, Ausländeramt) werden nur Fr. 30.– je Tag in Rechnung gestellt, womit lediglich die Kosten für die Verpflegung, das Arbeitsentgelt und die persönliche Wäsche abgegolten werden, nicht aber die Infrastruktur- und Betreuungskosten. Aus Kostengründen wurde von Anfang an bewusst knapp mit Personal kalkuliert. Bei Forderung nach kostendeckendem Betrieb des Gefängnisses müsste die Frage der internen Verrechnungen neu diskutiert werden. Es käme zu Verschiebungen zwischen den involvierten Amtsstellen; eine Ersparnis für den Kanton ergäbe sich aber nicht. Für eine korrekte Betriebsrechnung müssten die Investitionen sodann nach betriebswirtschaftlichen und nicht finanzpolitischen Grundsätzen abgeschrieben werden.

Demgegenüber ist wie erwähnt bei den übrigen Kleinstgefängnissen ein wirtschaftlicher Betrieb eigentlich nicht möglich; diese Gefängnisse lassen sich so nur betreiben, wenn die Kantonspolizei mit ihren Einsatzkräften für die Sicherheit und die nötige 24-Stunden-Betreuung sorgt. Entsprechend wird durch das Sicherheits- und Justizdepartement eine Zusammenlegung bzw. ein Neubau vergleichbar dem Regionalgefängnis Altstätten an einem weiteren Standort, mutmasslich im Fürstenland, geprüft. Erste Absprachen mit dem Hochbauamt haben für die interne Planung stattgefunden. Aus dem Bau des Regionalgefängnisses Altstätten könnten dabei Lehren hinsichtlich Anordnung der Arbeits- und Lagerräume berücksichtigt werden. Mittelfristig anzustreben ist eine einheitliche Organisationsstruktur sowie ein Personalpool, um einen Belastungsaus-

gleich zu ermöglichen und personelle Ausfälle rasch kompensieren zu können. Dadurch würden der Gefängnisbetrieb insgesamt sichergestellt und für das Personal akzeptable Bedingungen gewährleistet.

Erkenntnisse und Empfehlungen. Als Gesamteindruck lässt sich festhalten, dass das Regionalgefängnis Altstätten sehr gut geführt wird. Auch in Kenntnis der vom Amt für Justizvollzug gegen eine Vollkostenrechnung angeführten Gründe erscheint es der Rechtspflegekommission sinnvoll, mittelfristig weitere Optimierungen zu prüfen. Zudem sind die aus dem Bau des Regionalgefängnisses Altstätten beim Amt für Justizvollzug gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich Anordnung der Arbeitsräume bei allfälligen neuen Gefängnisbauten zu berücksichtigen.

3.3 Verwaltungsgericht St.Gallen

Ausgangslage. Das Verwaltungsgericht hat seinen Sitz an der Spisergasse 41 in St.Gallen. Die Rechtspflegekommission visitierte die Verwaltungsrekurskommission letztmals im Jahre 2006.

Personelles, Organisation und Infrastruktur. Das Verwaltungsgericht setzt sich aus dem vollamtlichen Gerichtspräsidenten und drei nebenamtlichen Richtern und einer Richterin sowie vier Ersatzrichtern zusammen. Die nebenamtlich Tätigen üben ein Pensum von 25 bis 30 Prozent aus. Sie benötigen diese Zeit für das Aktenstudium und die Sitzungen in Fünferbesetzung. Die Ersatzrichter kommen vereinzelt zum Einsatz. Von den bewilligten 2,5 Gerichtsschreiberpensen sind 2,3 besetzt. Daneben steht ein Sekretariat mit rund 1,3 Pensen zur Verfügung. Der Gerichtspräsident beurteilt seine Mitarbeiter als hoch motiviert und fachlich sehr qualifiziert. Der Präsident des Verwaltungsgerichts hat die administrative Aufsicht über das Versicherungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission.

Die räumliche Situation an der Spisergasse wird als ideal bezeichnet; das Gericht verfügt über eine Raumreserve von einem Büro. Der Zugang vom Treppenhaus ist abgeschlossen und wird nur nach einer Kontrolle geöffnet. EDV-technisch basiert das Verwaltungsgericht auf der von der Abraxas Informatik AG betriebenen strategischen Basisinfrastruktur. Seit dem Jahr 1999 wird das Geschäftsverwaltungsprogramm Juris verwendet. Dieses wird als effizient beurteilt. Die Verfügbarkeit der Informatikmittel bewegt sich im gleichen Rahmen wie in der Staatsverwaltung, d.h. dass jährlich mit zwei oder drei kurzzeitigen Ausfällen der Netzwerkverbindung oder Unterbrüchen zu rechnen ist.

Neu eingehende Fälle werden vom geschäftsleitenden Gerichtsschreiber gesichtet und mit Prioritäten versehen. Anschliessend werden sie im Sekretariat erfasst, die Vorinstanz und allfällige Parteien über den Beschwerdeeingang informiert, Kostenvorschüsse erhoben, der Schriftenwechsel zwischen den Parteien durchgeführt und die Akten eingeholt. Dann werden die Referate vom Präsidenten und den Gerichtsschreibern abgefasst und das gesamte Dossier zum Studium den Richtern zur Vorbereitung der Gerichtsverhandlung zugestellt.

Pendenzen / Verfahrenserledigung. Seit dem Jahr 1998 hat sich die Anzahl der Fälle pro Jahr zwischen 220 und 250 Fällen eingependelt. In den Bereichen Ausländerrecht und öffentliches Beschaffungswesen erfolgte in den letzten Jahren der grösste Zuwachs. Im Jahre 2006 wurden 55 Prozent aller Fälle innert dreier, 36 Prozent innert sechs und 8 Prozent innert neun Monaten erledigt. Drei Fälle benötigten länger als neun Monate für ihre Behandlung. Am 19. November 2007 waren 77 Fälle pendent. Davon waren zehn spruchreif. Die Pendenzenlast ist seit Jahren sehr gering.

Beim Versicherungsgericht haben im Jahre 2007 (Stand Ende November) die Neueingänge gegenüber dem Vorjahr um 29 Prozent und die Pendenzen um 59 Prozent zugenommen. Sie erreichen damit fast wieder den Stand des Jahres 2002. Dies ist auf eine Änderung des Bundesrechts zurückzuführen, die das formlose und damit rasche und kostengünstige Einspracheverfahren bei der Sozialversicherungsanstalt wieder abschaffte, was zu einer erheblichen Zunahme der Streitfälle vor Versicherungsgericht führte. Deshalb musste ein Nachtragskredit von Fr. 150'000.– für rund 8 Monate des Jahres 2007 und für den Voranschlag 2008 eine Erhöhung des Besoldungskredits um Fr. 250'000.– gestellt werden. Bei der Verwaltungsrekurskommission verharrten sowohl die Eingänge als auch die Pendenzen auf dem Niveau der letzten Jahre.

Effizienzkontrolle des Verwaltungsgerichtes gegenüber Verwaltungsrekurskommission und Versicherungsgericht. Ausgangspunkt sind die Eingänge je Jahr. Davon werden die Fälle, die aus verschiedenen Gründen ohne Urteil abgeschrieben werden, abgezogen. Von den verbleibenden Eingängen sind vorerst die Einzelrichterentscheide zu ermitteln, die von den Gerichtspräsidenten erledigt werden. Daraus ergibt sich die Anzahl der Urteile, die von der Kollegialbehörde in Dreierbesetzung zu entscheiden sind.

Aufgrund dieser Eckdaten wird davon ausgegangen, dass je 100 Stellenprozent juristische Mitarbeitende (Richter oder Gerichtsschreiber) jährlich 70 Referate verfassen. Nicht mitgezählt werden die Präsidentinnen und Präsidenten, denen die Verfahrensleitung obliegt, die Referate vorprüfen und die Einzelrichterentscheide zu fällen haben.

Kostenprivilegierung von Gemeinwesen. Nach Art. 95 Abs. 3 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes⁸ werden vom Gemeinwesen, wenn es nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgt, in der Regel keine amtlichen Kosten erhoben. Dies führt dazu, dass vom Kanton, wenn er unterliegt, nie Kosten erhoben werden (dies wäre eine finanzneutrale interne Verrechnung), von den Gemeinden nur, wenn es sich um Abgabestreitigkeiten handelt oder bei Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften im öffentlichen Beschaffungswesen. Aus Sicht der Mehrheit der Rechtspflegekommission ist die Privilegierung der Gemeinwesen gegenüber Privatpersonen ungerechtfertigt und steht im Widerspruch zum Verursacherprinzip.

In ihrem Entwurf des V. Nachtrags zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege⁹ vom 28. Februar 2006 hatte die Regierung vorgeschlagen, die Kostenprivilegierung von Gemeinwesen im Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren aufzuheben und Organen nicht gleicher Gemeinwesen – wie Privaten – nach dem Erfolgs- bzw. Verursacherprinzip Kosten aufzuerlegen. Der Kantonsrat lehnte diese Änderung ab und hielt an der Kostenprivilegierung von Gemeinwesen fest. Da der Kantonsrat erst in der Novembersession 2006 über die Kostenprivilegierung von Gemeinwesen im Verwaltungs- und Verwaltungsrechtspflegeverfahren entschieden hat, verzichtet die Rechtspflegekommission auf eine entsprechende Empfehlung.

Fazit. Das Verwaltungsgericht ist sehr gut organisiert und arbeitet ausgesprochen speditiv.

⁸ sGS 951.1.

⁹ 22.06.03

4 Anträge

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir stellen Ihnen folgende Anträge:

Der Kantonsrat nimmt Kenntnis:

1. von den Amtsberichten der kantonalen Gerichte über das Jahr 2007;
2. vom Amtsbericht der Regierung über das Jahr 2007 betreffend Staatsanwaltschaft, Bewährungshilfe, staatliche Anstalten und Gefängnisse sowie Organe für Geldvollstreckung;
3. vom Bericht 2008 der Rechtspflegekommission.

St.Gallen, 5. März 2008

Für die Rechtspflegekommission,
Der Präsident:

Raphael Kühne

