



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 8. November 2016
Kantonsratspräsident Andreas Hofer

B 54 Einzelrichterinnen und Einzelrichter in Strafverfahren an den erstinstanzlichen Gerichten; Teilrevision Justizgesetz / Justiz- und Sicherheitsdepartement

1. Beratung

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsident Charly Freitag.

Charly Freitag: Im Folgenden erstatte ich Bericht zu den Beratungen der Justiz- und Sicherheitskommission vom 21. Oktober 2016 zur Botschaft B 54, Einzelrichterinnen und Einzelrichter im Strafverfahren an den erstinstanzlichen Gerichten. Nach dem Luzerner Justizgesetz urteilen und entscheiden derzeit die zuständigen Abteilungen der erstinstanzlichen Gerichte in Strafverfahren im Kanton Luzern in der Regel in Dreierbesetzung. Verschiedene Vorhaben auf Bundesebene haben eine Verlagerung von Strafbefehlsverfahren bei der Staatsanwaltschaft zu Strafverfahren bei den erstinstanzlichen Gerichten zur Folge. Um dem künftigen Mehraufwand der Gerichte zu begegnen, ist geplant, die Entscheidungskompetenz des Einzelrichters oder der Einzelrichterin in Strafsachen bei den erstinstanzlichen Gerichten auszuweiten, wofür es einer Änderung des kantonalen Justizgesetzes bedarf. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Ausweitung der Entscheidungskompetenz des Einzelrichters oder der Einzelrichterin auf bis zu zwei Jahre. Das Kantonsgericht erachtet hingegen lediglich eine Ausweitung auf bis zu einem Jahr als akzeptabel. Ein beim Eintreten auf die Botschaft gestellter Rückweisungsantrag mit dem Auftrag, es seien konkretere Zahlen zu möglichen Einsparungen und Vorteilen zu liefern, wurde mit 10 zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Anschliessend beschloss die JSK mit 12 zu 1 Stimme, auf die Vorlage einzutreten. Eine Dreierbesetzung ist gemäss Überzeugung der Kommission bei tiefen Eingriffen in die Grundrechte, wie es eine Freiheitsstrafe darstellt, angesichts des grossen Ermessens beim Strafmass und der möglichen weltanschaulichen Färbung einer Einzelrichterentscheidung vorzuziehen. Eine Mehrheit der Kommission teilte zwar mit 9 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung diese Bedenken, wollte aber den angestrebten Effizienzgewinn nicht behindern und entschied sich daher dafür, dem Kantonsrat die vom Kantonsgericht vorgeschlagene Variante mit der Ausweitung der Einzelrichterkompetenz bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe zu beantragen. In der Schlussabstimmung hat die JSK der beratenen Fassung mit 10 zu 3 Stimmen zugestimmt. Ich bitte daher den Kantonsrat der Empfehlung der Kommission zu folgen und der Variante II gemäss Antrag des Kantonsgerichtes zuzustimmen und somit die Einzelrichtertätigkeit für Strafverfahren an den erstinstanzlichen Gerichten auf ein Jahr festzulegen.

Für die CVP-Fraktion spricht Peter Zurkirchen.

Peter Zurkirchen: Künftig sollen Einzelrichterinnen und Einzelrichter bei den erstinstanzlichen Gerichten unter bestimmten Umständen einen Straftatbestand beurteilen.

Bis anhin urteilen oder entscheiden die zuständigen Abteilungen der erstinstanzlichen Gerichte in Strafsachen in der Regel in Dreierbesetzung. Mit der Ausweitung der Entscheidungskompetenz auf Einzelrichterinnen und Einzelrichter sollen die erstinstanzlichen Gerichte entlastet werden. Die geplante Änderung erfolgt auf der Grundlage verschiedener, teilweise bereits beschlossener Vorhaben auf Bundesebene, wie zum Beispiel die Strafverschärfungen im Projekt „Via Sicura“, die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative oder die Umsetzung der Volksinitiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“. Dabei soll eine Verlagerung der Strafbefehlsverfahren zu den Strafgerichten stattfinden. Der Umstand, dass die Staatsanwältin beziehungsweise der Staatsanwalt bei bestimmten Delikten das Verfahren nicht mehr mit einem Strafbefehl abschliessen kann, sondern Anklage beim Strafgericht erheben muss, war Grundlage für die vorgeschlagene Gesetzesänderung. Der Regierungsrat schlägt dem Kantonsrat mit der Botschaft B 54 zur Teilrevision des Justizgesetzes zwei Varianten vor. In der vom Regierungsrat bevorzugten Variante I würden die Einzelrichterkompetenzen auf jene Verfahren erweitert, in denen die Staatsanwaltschaft ein Strafmass bis maximal zwei Jahre beantragt. In der vom Kantonsgericht bevorzugten Variante II würden die Einzelrichterkompetenzen auf jene Verfahren beschränkt, in denen die Staatsanwaltschaft ein Strafmass bis maximal ein Jahr beantragt. Beantragt die Staatsanwaltschaft in einem Straffall zusätzlich zur Freiheitsstrafe eine stationäre Massnahme, soll dafür nach beiden Varianten unabhängig von der beantragten Strafdauer immer ein Gericht in Dreierbesetzung zuständig sein. Die CVP hat sich in der Vernehmlassung vom Frühling 2016 für die Variante I ausgesprochen. Die Geschäftslast bei den erstinstanzlichen Gerichten ist im Strafrechtsbereich heute schon hoch. Daher ist es richtig zu überlegen, wie die steigende Geschäftslast bei den erstinstanzlichen Gerichten im Strafbereich künftig zu bewältigen ist. Die Eigenverantwortung der Richterinnen und Richter nimmt zu, je höher die Entscheidungskompetenzen angesetzt werden. Die Auswirkungen der Variante I wären, dass die Verfahren in Strafsachen bei den Bezirksgerichten bis auf wenige Abteilungsfälle durch einen Einzelrichter oder eine Einzelrichterin beurteilt würden. Beim Kriminalgericht würden mehr als die Hälfte der Verfahren durch einen Einzelrichter oder eine Einzelrichterin beurteilt. Bei der Variante II wird es eine markante Verschiebung der Abteilungsfälle zu den Einzelgerichtsfällen geben. Es werden nur noch wenige Straffälle durch die Abteilung beurteilt. Beim Kriminalgericht würde gut die Hälfte weiterhin durch die Abteilung beurteilt werden. Einen Effizienzgewinn wird es bei beiden Varianten geben. Die Kostenersparnisse lassen sich allerdings nicht errechnen, da die zukünftigen Fallzahlen, insbesondere wegen der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, sehr ungenau vorausszusehen sind. Die CVP ist sich bewusst, dass Einzelrichterurteile individuell und daher uneinheitlich ausfallen können. Solche Urteile schwächen die Akzeptanz bei den Betroffenen. In einem Kollegium können Gerichtsfälle, gerade in Ermessensangelegenheiten, diskutiert werden und dadurch die Urteile einheitlicher ausfallen. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Varianten bevorzugt die CVP-Fraktion die Variante II, also maximal ein Jahr. Die CVP tritt auf die Botschaft B 54 ein und stimmt der Variante II zu.

Für die SVP-Fraktion spricht Pirmin Müller.

Pirmin Müller: Ein Vergleich mit den Organisationsbestimmungen der anderen Deutschschweizer Kantone zum Einzelgericht in Strafsachen zeigt, dass der Kanton Luzern eine stark eingeschränkte Einzelrichterkompetenz kennt. Mit der Botschaft B 54 soll dies angepasst werden. Es stehen dabei zwei Varianten zur Diskussion. Variante I mit der Entscheidungskompetenz für ein Strafmass von bis zu zwei Jahren: Wesentlich ist dabei, dass nach Artikel 19 Absatz 2 der Strafprozessordnung eine Entscheidungskompetenz des Einzelrichters bis zu einem Strafmass von zwei Jahren bundesrechtskonform ist. Bei der Zuordnung der Entscheidungskompetenz des Strafrichters beim Schweizerischen Bundesstrafgericht hat der Bundesrat festgehalten, dass es keine triftigen Gründe geben würde, die Möglichkeiten des Einzelgerichtes nicht voll auszuschöpfen. Die maximale Entscheidungskompetenz kennen das Bundesstrafgericht und die Kantone Bern, Zug und Wallis. Variante II mit der Entscheidungskompetenz für ein Strafmass von bis zu einem Jahr:

Festzuhalten ist, dass der Kanton von der Entscheidungskompetenz des Einzelrichters Gebrauch machen kann, diese aber nicht voll ausschöpfen muss. Zehn Deutschschweizer Kantone kennen die Entscheidungskompetenz des Einzelrichters für ein Strafmass von bis zu einem Jahr. Die Haltung der SVP kann in drei Punkten dargestellt werden. Erstens: Wir sehen die Notwendigkeit, die erstinstanzlichen Gerichte zu entlasten. Zweitens: Wir sind der Überzeugung, dass die Richter kompetent und gewissenhaft genug sind, um keine arg weltanschaulich eingefärbten Urteile zu fällen und darum diese Verantwortung wahrnehmen können. Drittens: Es besteht dennoch die Befürchtung, dass von Einzelrichtern gefällte Entscheide nicht die gleiche Akzeptanz haben wie im Dreiergremien gefällte, und darum auch das Risiko, dass diese an die nächste Instanz weitergezogen werden. 13 Deutschschweizer Kantone wenden die erweiterte Einzelrichterkompetenz für ein Strafmass von zwei beziehungsweise einem Jahr an. Es ergeben sich aus diesen Erfahrungswerten keine Indizien, dass die Entscheide vermehrt weitergezogen werden. Die SVP tritt auf die Botschaft B 54 ein und stellt den Antrag, die Variante I zu favorisieren.

Für die FDP-Fraktion spricht Johanna Dalla Bona-Koch.

Johanna Dalla Bona-Koch: Wir haben es bereits gehört, die geplante Änderung des Justizgesetzes wurde insbesondere angegangen, weil bei einigen auf Bundesebene geplanten und zum Teil bereits beschlossenen Vorhaben eine Verlagerung des Strafbefehlsverfahrens zu den Strafgerichten stattfinden wird. Es ist davon auszugehen, dass dieser Umstand kurz- und mittelfristig dazu führt, dass die Fallzahlen bei den erstinstanzlichen Gerichten zunehmen werden. Um diese Gerichte zu entlasten und kürzere sowie ökonomischere Verfahren zu ermöglichen, sind eine Überprüfung und allenfalls eine Anpassung der Entscheidungskompetenz eines Einzelrichters oder einer Einzelrichterin bei den betroffenen Abteilungen sinnvoll. Gemäss der Schweizerischen Strafprozessordnung können Bund und Kantone als erstinstanzliches Gericht für die Beurteilung von Fällen, bei denen ein Strafmass bis maximal zwei Jahre beantragt wird, ein Einzelgericht vorsehen. Im Bewusstsein, dass die Höhe dieser Entscheidungskompetenz in den Kantonen zu Diskussionen führen wird, haben die eidgenössischen Räte bei der Beratung dieser Gesetzgebung mit einer Kann-Formulierung den Kantonen einen gewissen Gestaltungsfreiraum eingeräumt. Es ist bekannt, dass der Kanton Luzern heute im Vergleich mit anderen Kantonen eine sehr eingeschränkte Einzelrichterkompetenz kennt. Eine entsprechende Anpassung ist daher richtig und angebracht. Grundsätzlich spricht sich die FDP dafür aus, die Möglichkeiten einer Gesetzgebung auszuschöpfen, und wir begrüßen alles, was einen Effizienzgewinn bringt. Dieser führt nicht nur zu einer allgemeinen Entlastung der Betroffenen, er schlägt sich letztlich auch auf die Kosten nieder. Wir stehen aber auch für Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit ein, und diese müssen mit dieser Teilrevision des Justizgesetzes gewährleistet sein. Um dem Rechnung zu tragen, unterstützen wir, dass künftig Bagatelldelikte und kleinere Widerhandlungen von einem Einzelgericht beurteilt werden können. Bei schwierigen und komplexeren Verfahren, insbesondere am Kriminalgericht, ist es aber wichtig und richtig, dass diese weiterhin durch ein Dreiergremium beurteilt werden. Höhere Strafanträge sind auch ein grösserer Eingriff in die persönliche Freiheit des Betroffenen, und aus rechtsstaatlicher Sicht ist deshalb eine Dreierbeurteilung angebracht. Ein Richterkollegium sorgt zudem für Ausgewogenheit in weltanschaulicher und geschlechtlicher Hinsicht, und ein breit abgestütztes Urteil ist Gewähr für eine einheitliche Rechtsanwendung sowie eine bessere Akzeptanz. Die FDP ist für Eintreten auf die Botschaft B 54 und stimmt der Variante II zu, der Erweiterung der Einzelrichterbefugnisse auf jene Verfahren, in denen die Staatsanwaltschaft ein Strafmass bis zu maximal einem Jahr beantragt.

Für die SP-Fraktion spricht Peter Fässler.

Peter Fässler: Das Justizwesen in der Schweiz ist wie alles andere auch Veränderungen unterworfen. Aufgabe der Politik ist es, darauf zu reagieren und die nötigen Schritte einzuleiten. Deshalb wird die SP auf diese Botschaft eintreten. Bei diesem Geschäft geht es um die Kompetenzen der Einzelrichter und Einzelrichterinnen an den Bezirksgerichten. Im Kanton Luzern urteilen die Bezirksgerichte (Luzern, Kriens, Hochdorf, Willisau), das

Kriminalgericht, das Jugendgericht und das Arbeitsgericht in der Regel als Abteilung im Dreiergremium. Einzelrichter und Einzelrichterinnen im Strafrechtsbereich gibt es vorwiegend bei Übertretungen, bei abgekürzten Verfahren und bei Einsprachen gegen Strafbefehle, die sich auf Kosten oder Entschädigungen beziehen. Aufgrund von beschlossenen Vorhaben auf Bundesebene gibt es eine Verlagerung der Strafbefehlsverfahren zu Gerichtsverfahren. Zu nennen sind zum Beispiel Strafverschärfungen bei der Via Sicura und die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative usw. Das bedeutet, die Staatsanwaltschaft kann bei bestimmten Delikten das Verfahren nicht mehr mit einem Strafbefehl abschliessen mit der Folge, dass mehr Fälle auf die vorher erwähnten erstinstanzlichen Gerichte zukommen. Die Entscheidungskompetenz für Einzelrichter und Einzelrichterinnen in Strafsachen soll deshalb erhöht werden. Ein Einzelrichter oder eine Einzelrichterin soll künftig auch bei Verbrechen und Vergehen, soweit die Staatsanwaltschaft nicht eine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr (entspricht Variante II: Vorschlag Kantonsgericht) respektive zwei Jahren (Variante I: Vorschlag Regierung) vorsieht, Urteile fällen können. Gemäss Strafprozessordnung können Bund und Kantone für Übertretungen, Verbrechen und Vergehen – ausser die Staatsanwaltschaft beantragt eine Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren – ein Einzelgericht vorsehen. Was bedeutet das für das Gerichtswesen? Es wird mit einer grösseren Effizienz gerechnet, da sich nur noch eine statt drei Personen mit dem Fall befassen müssen. Es können also theoretisch in der gleichen Zeit mehr Fälle bearbeitet werden, wobei in der Praxis meist nur eine richtende Person im Dreiergremium sich intensiv mit dem Fall befasst. Wo sehen wir die Gefahr dieser Massnahme? Je grösser der Eingriff in die persönliche Freiheit ist, desto breiter abgestützt müssen die Gerichtsurteile ausfallen. Die Entscheide müssen ausgewogen und nachvollziehbar sein. Persönliche Ansichten und politische Einstellungen dürfen nicht massgebend bei der Urteilsfindung sein, denn jede Person, die mit dem Gesetz in Konflikt gerät, hat das Recht auf einen fairen Prozess und ein faires Gerichtsurteil, besonders wenn es sich um einen Grundrechtseingriff wie einen Freiheitsentzug handelt. Vergessen wir nicht, Richten ist schlussendlich auch ein politisches Amt. Hinzu kommt, dass die Richtenden keinem Weisungsrecht unterstehen. Sie sind unabhängig in ihren Entscheiden, soweit sie sich im Bereich der Gesetze bewegen. Kein Gerichtspräsident oder keine Gerichtspräsidentin kann ihnen beim Urteilen dreinreden und ihren Ermessensspielraum steuern. Die Gefahr von sehr weit auseinanderdriftenden Gerichtsurteilen sehen wir als sehr gross an. Dies ist bei einem Dreiergremium weniger der Fall als bei Einzelrichtern und Einzelrichterinnen. Wir befürchten, dass eine Ausweitung der Einzelrichterkompetenz der Akzeptanz der Urteile schadet, sodass Urteile vermehrt an das Kantonsgericht weitergezogen werden – mit allen finanziellen Folgen für den Kanton und die Betroffenen. Der gewünschte Effekt, finanziell und personell, würde so wirkungslos verpuffen. Aus diesen Gründen lehnen wir beide hier zur Diskussion stehenden Varianten ab, die Erweiterung auf ein Jahr, wie sie die Gerichte als Kompromiss eingehen wollen oder müssen, und auf zwei Jahre, wie sie die Regierung wünscht. Wir sind überzeugt, dass sich die heutige Praxis gut bewährt. Für uns wäre es wichtiger, den Gerichten genügend Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit sie auch in Zukunft ihr Amt in Würde und Gerechtigkeit ausüben können.

Für die Grüne Fraktion spricht Hans Stutz.

Hans Stutz: Die Grüne Fraktion tritt auf die Vorlage ein, empfiehlt Ihnen aber, diese abzulehnen. Die Vorlage folgt weder einer sachlichen Notwendigkeit noch dient sie zur Verbesserung der Rechtspflege im Kanton. Im Gegenteil, sie ist Teil des finanziell motivierten Qualitätsabbaus. In Zukunft werden der Sachverhalt und die juristischen Erwägungen nur noch von einem Richter abgeklärt, und nur ein Richter urteilt darüber. Es wird zwar beteuert, dass die Richterinnen und Richter den vorliegenden Entwurf unterstützen würden. Aber allen ist klar, dass die Richterinnen und Richter arg bekümmert werden mussten, damit sie nun, zumindest offiziell, sagen, dass sie in diesen sauren Apfel beissen werden. Aber sie lassen immer wieder durchblicken, dass es keine sachliche Notwendigkeit gibt, um die Strafkompentenz für Einzelrichter auf ein Jahr (Variante II) oder gar auf zwei Jahre (Variante I) zu erhöhen. Es ist auch bezeichnend, dass während der gesamten Diskussion

weder die Regierung noch das Gericht irgendwelche Zahlen angeben wollten oder konnten, die den Umfang der mutmasslichen Einsparungen in Franken und Rappen quantifizieren. Zwar hat man in der Kommission hören können, dass es nur um wenige Fälle geht, folglich ist die Einsparung, wenn überhaupt, gering. Es wurde aber auch darauf verwiesen, dass es aufgrund von Änderungen der Bundesgesetzgebung vermehrt zu Verfahren vor Einzelrichtern kommen wird. Es ist aber allen Beteiligten klar, dass erstens die Zahl der Appellationen zunehmen wird und zweitens die Akzeptanz der Justiz leiden wird, nicht nur bei den Beschuldigten oder den Verurteilten, sondern auch bei den Opfern und den Privatklägern. Der SVP-Sprecher hofft, dass sich die weltanschauliche Grundlage nicht in den Urteilen niederschlagen wird. Das richterliche Ermessen wird aber genutzt, auch aufgrund der weltanschaulichen Grundlagen. Gerade vor Kurzem ist ein Bericht über Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes in Zusammenhang mit Asylbewerberinnen und Asylbewerbern erschienen. Es konnte klar nachgewiesen werden, dass aufgrund der weltanschaulichen Grundlage andere Urteile gefällt worden sind. Das bedeutet nicht, dass die Urteile widerrechtlich waren, sondern diese Richter haben ihr richterliches Ermessen ausgenutzt, dazu sind sie ja auch gewählt. So wie die Gesetze von den politischen Behörden gemacht werden, werden die Richterinnen und Richter auch von diesen Behörden gewählt. Auch dies ist mit ein Grund, warum wir die Vorlage ablehnen.

Für die GLP-Fraktion spricht Markus Hess.

Markus Hess: Wir treten auf die Vorlage ein und unterstützen den Antrag der JSK auf Ausweitung der Entscheidungskompetenz auf ein Jahr (Variante II). Bei der Entscheidungskompetenz von einem Jahr können Bagatelldelikte und kleinere Widerhandlungen gut von einem Einzelgericht beurteilt werden. Sobald die Staatsanwaltschaft Strafanträge auf mehr als ein Jahr ausstellt, kann nicht mehr von Bagatelldelikten gesprochen werden. Das bedeutet auch einen grösseren Eingriff in die persönliche Freiheit. Je grösser der Eingriff in die persönliche Freiheit ist, desto wichtiger wird die Qualität des Entscheids. Diese kann durch ein Dreierkollegium grundsätzlich besser garantiert werden als durch einen Einzelrichter. Deshalb erachten wir ein Richterkollegium bei Strafanträgen von mehr als einem Jahr als verfahrensgerechter. Der einzelrichterliche Entscheid für Anträge von bis zu einem Jahr ist bundesrechtskonform. Zehn Deutschschweizer Kantone kennen dieses System bereits. Die Auflistung der prognostizierten Fallzahlen, in der Botschaft auf den Seiten 22 und 23, weist auf einen Effizienzgewinn hin, auch bei der Variante bis zu einem Jahr. Das Kantonsgericht erachtet die Ausweitung der Entscheidungskompetenz auf bis zu einem Jahr als akzeptabel.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Es werden immer mehr Entscheide auf die Gerichte verlagert, zum Teil durch Bundesrecht oder durch Initiativen. Damit steigt die Last bei den erstinstanzlichen Gerichten. Dem Regierungsrat ging es darum, in der Vernehmlassung auch die Bundeskompetenz vorzuschlagen. Wie es der GLP-Sprecher erklärt hat, wird der Effizienzgewinn in der Botschaft ausgewiesen, wenn auch nicht in Franken und Rappen, so doch in Fallzahlen. Beide vorgeschlagenen Varianten führen zu einem Effizienzgewinn. Der Unterschied zwischen der Variante I und der Variante II ist einzig beim Kriminalgericht, es handelt sich hier um rund 40 Fälle, die je nach Variante im Kollegium oder bei der Einzelgerichtsbarkeit anfallen. Es wurde viel über das richterliche Ermessen gesprochen. Ihrem Rat steht das politische Ermessen zu, den Entscheid zwischen den beiden vorgeschlagenen Varianten zu fällen.

Antrag Pirmin Müller namens SVP-Fraktion zu § 35 Abs. 2b: Variante I gemäss Fassung des Regierungsrates.

Pirmin Müller: Namens der SVP-Fraktion stelle ich den Antrag, die Variante I der Variante II vorzuziehen. Wir unterstützen damit auch die Haltung der Regierung.

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsident Charly Freitag.

Charly Freitag: Die JSK hat sich für die Variante II des Kantonsgerichtes entschieden. Ich bitte Sie daher, den Antrag der SVP abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 82 zu 28 Stimmen ab.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz, JusG), wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 90 zu 22 Stimmen zu.