

Luzern, 12. Dezember 2017

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 275

Nummer: M 275
Eröffnet: 30.01.2017 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: 12.12.2017 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 1385

Motion Zurkirchen Peter und Mit. über die Einführung des Ermächtigungsverfahrens im Kanton Luzern

Strafbehörden sind verpflichtet tätig zu werden, wenn eine Straftat begangen wurde oder Verdachtsgründe darauf hinweisen, insbesondere aufgrund einer Strafanzeige. Strafgesetzbuch und Strafprozessordnung regeln, in welchen Fällen Staatsanwaltschaft und Gerichte auf eine Strafverfolgung oder eine Bestrafung verzichten können. Dann etwa, wenn kein hinreichender Tatverdacht vorliegt oder wenn die Straftat bereits verjährt ist. Gehört der Täter oder die Täterin beziehungsweise die verdächtige Person einer kantonalen Regierung oder einer kantonalen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde an und hat im Amt ein Verbrechen oder Vergehen begangen, erlaubt das Bundesrecht den Kantonen eine Sonderregelung. Die Kantone können die Strafverfolgung per Gesetz von der Ermächtigung einer nicht richterlichen Behörde abhängig machen (Art. 7 Abs. 2b Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0). In Kantonen mit diesem sogenannten Ermächtigungsverfahren muss die Staatsanwaltschaft bei der Ermächtigungsbehörde die Erlaubnis einholen, bevor die Strafverfolgung angehoben werden darf.

Die Motion verlangt eine Gesetzesänderung, mit der das Ermächtigungsverfahren in Strafsachen im Kanton Luzern eingeführt werden soll. Nach eingehender Prüfung der Rechtsgrundlagen und der Rechtsprechung sowie der praktischen Anwendbarkeit des Ermächtigungsverfahrens gelangen wir zur Überzeugung, dass ein solches Verfahren die damit verbundenen Erwartungen nicht zu erfüllen vermag. In vielen Fällen könnte das mit der Einführung eines Ermächtigungsverfahrens verfolgte Ziel, die Behörden vor unbegründeten, insbesondere mutwilligen Strafuntersuchungen zu schützen, nicht erreicht werden. Im Einzelnen weisen wir auf folgende Aspekte hin:

- Das Ermächtigungsverfahren findet in den Kantonen in der Regel in der parlamentarischen Öffentlichkeit statt. Dadurch bekommt das angebliche Verbrechen oder Vergehen der Amtsperson eine grosse Bedeutung, selbst wenn die Strafanzeige unbegründet ist oder sich der Anfangsverdacht später gar nicht erhärtet. Das Ermächtigungsverfahren verschafft einem Anzeigsteller oder Privatkläger eine Plattform in der Öffentlichkeit. Auch seitens der Medien erhalten Ermächtigungsverfahren in den Kantonen erfahrungsgemäss grosse Aufmerksamkeit. Wie sich aus der im Internet zugänglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt, wird der Rechtsweg gegen die Verweigerung von Ermächtigungen regelmässig beschritten. In der Praxis kann das Ermächtigungsverfahren aufgrund der Öffentlichkeit des Verfahrens die Amtspersonen nicht abschirmen.

- Gemäss Auskunft der kantonalen Staatsanwaltschaft werden grundlose Anzeigen rasch erkannt und ohne grossen Aufwand abgeschlossen. Aus der Statistik der Staatsanwaltschaft Luzern ergeben sich folgende Erkenntnisse: Über die letzten fünf Jahre ist es pro Jahr im Durchschnitt zu 31 Strafverfahren gegen Polizeiangehörige gekommen, wovon durchschnittlich 29 Verfahren innert kurzer Zeit mit Nichtanhandnahmeverfügungen oder Einstellungsentscheiden erledigt werden konnten. Zusätzlich kam es in den Jahren 2012 bis 2016 zu 163 Verfahren, die nicht Polizeiangehörige betrafen. Dabei ging es um Delikte wie Amtsmissbrauch, ungetreue Amtsführung, Urkundenfälschung im Amt oder Amtsheimnisverletzung. Hier wurden 62 Verfahren innerhalb von zwei Monaten und davon ungefähr die Hälfte sogar innerhalb von 30 Tagen erledigt. In lediglich drei Fällen kam es in diesem Zeitraum überhaupt zu einem Strafbefehl, nur in vier Fällen zu einer Anklage. Somit bestehen keine Anzeichen, dass die Strafverfolgungsbehörden im Kanton Luzern mit mutwilligen Anzeigen gegen Amtspersonen in Exekutive und Judikative nicht umgehen können.
- Mit dem Ermächtigungsverfahren würde ein zusätzliches administratives Vorverfahren geschaffen. Je nach zuständiger Ermächtigungsbehörde würde eine im Strafrecht und Strafverfahrensrecht nicht spezialisierte Behörde über die Einleitung des Strafverfahrens entscheiden. Ein solches Vorverfahren widerspricht der Forderung nach effizienten und kostengünstigen Strafverfahren. Durch die Beschwerdemöglichkeiten bei der Nichterteilung der Ermächtigung trägt es wiederum zu einer Verlängerung des Strafverfahrens bei. Zudem hindert das Ermächtigungsverfahren die Strafverfolgungsbehörden an einem raschen Vorgehen. Zwar dürfen diese schon vor der Erteilung der Ermächtigung die unaufschiebbaren Beweissicherungsmassnahmen treffen. Doch jeder ihrer Schritte kann unter dem Aspekt der Dringlichkeit ihres Handelns angefochten werden.
- Wird aufgrund der kantonalen Spezialvorschrift die Ermächtigung zur Strafverfolgung nicht erteilt, erhält die von einer Strafanzeige oder einem Strafverfahren betroffene Amtsperson ein Strafverfolgungsprivileg: Die Strafverfolgung durch Staatsanwalt oder Strafgerichte ist ausgeschlossen. Wie in der Motion erwähnt, ist das Strafverfolgungsprivileg rechtsstaatlich nicht unproblematisch. Strafverfolgung und Bestrafung sollten im Interesse von Rechtsdurchsetzung und Rechtsgleichheit für alle gelten. In vielen Fällen ist für die Öffentlichkeit nur schwer vermittelbar, weshalb Angestellte im öffentlichen Dienst und Regierungsmitglieder gegenüber dem Normalbürger ein Privileg erhalten sollen. Tritt dies gehäuft auf, kann im Volk der Eindruck einer eigentlichen Politiker- und Beamtenbevorzugung entstehen. Dies könnte dem Rechtsfrieden wie auch dem Ansehen des Rechtsstaates längerfristig schaden. Auch kann das Ermächtigungsverfahren aus Sicht der betroffenen Amtsperson unbefriedigend sein, weil die Nichterteilung der Ermächtigung nicht nur die Strafverfolgung, sondern auch einen gerichtlichen Freispruch ausschliesst.
- Das Ermächtigungsverfahren ist – für die involvierten kantonalen Behörden wie auch die betroffene Amtsperson – aufwendig. Eine parlamentarische Kommission müsste ähnlich der Parlamentarischen Untersuchungskommission vorgehen und Abklärungen vornehmen. Die Kommission müsste juristisch beraten werden, zumal sich die Rechtsprechung in der Anwendung der Schweizerischen Strafprozessordnung laufend weiterentwickelt. Das Ermächtigungsverfahren zöge unweigerlich grössere personelle und finanzielle Aufwendungen nach sich und verkompliziert das Strafverfahren.
- Ob eine Ermächtigung zur Strafverfolgung zu erteilen oder zu verweigern ist, muss grundsätzlich davon abhängig gemacht werden, ob Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung vorliegen. Diese Beurteilung ist nicht immer einfach und bedarf eingehender Erwägungen. Rechtsprechung und Lehre haben dazu Kriterien entwickelt. Bei Ermächtigungsverfahren gegenüber Polizeiangehörigen (bspw. wie im Fall Malters bei zwei Kaderangehörigen der Luzerner Polizei) dürfen dabei laut Rechtsprechung allein strafrechtliche Gesichtspunkte herangezogen werden (vgl. BGE 137 IV 269). Im Ermächtigungsverfahren würde somit

die gleiche Fragestellung bearbeitet wie in der Strafuntersuchung und im Gerichtsverfahren, allerdings notwendigerweise weniger tief und umfangreich. Geht es – wie bei einem Polizeiangehörigen – um ein Tötungsdelikt, verlangen übergeordnete Rechtsgrundsätze eine wirksame Strafverfolgung. Dies führt unter anderem dazu, dass die Angehörigen des Opfers als Partei am Verfahren beteiligt werden müssen. Ausser bei den obersten kantonalen Behörden dürfen somit in solchen Fällen nicht auch noch Gründe der Opportunität ("Staatsräson") eine Rolle spielen, um die Ermächtigung zur Strafverfolgung zu verweigern. Staatspolitische Überlegungen könnten einzig bei Mitgliedern der höchsten kantonalen Behörden in Betracht gezogen werden. Die Abgrenzung von zulässigen sachpolitischen Kriterien und parteipolitischen Opportunitäten kann indes – je nach zuständiger Ermächtigungsbehörde und den Umständen des Falles – nicht immer leicht und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar vorgenommen werden.

- Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass ein Ermächtigungsverfahren bei blossen Übertretungen im Amt nicht zulässig ist. Je nach Art der vorgeworfenen Straftat kommt es daher gar nicht zur Anwendung, beispielsweise bei fahrlässiger Urkundenfälschung, die lediglich eine Übertretung darstellt, hingegen wäre es durchzuführen bei vorsätzlicher Urkundenfälschung im Amt.

Es gibt Kantone mit besonderem Ermächtigungsverfahren zugunsten von Amtspersonen (in AG, AR, BE, FR, GR, TG und ZG für Regierungsmitglieder und zumeist für Richterinnen und Richter der obersten kantonalen Gerichte; in SG und ZH zusätzlich für sämtliche Verwaltungsbeamte). Im Kanton Luzern wurde im Rahmen der Totalrevision der Verfassung in den Jahren 2002–2006 nur das Voten- oder Wortprivileg in das kantonale Verfassungsrecht übernommen: Wer von seinem Rederecht im Kantonsrat und in dessen Kommissionen Gebrauch macht, kann für seine Äusserungen rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden (§ 34 KV). In der Folge wurde mit der Einführungsgesetzgebung zur Schweizerischen Strafprozessordnung kein Ermächtigungsverfahren und damit kein besonderes Strafverfolgungsprivileg für die Behörden in das kantonale Recht aufgenommen (vgl. B 137 vom 15. Dezember 2009 betreffend das Justizgesetz, welches am 1. Januar 2011 in Kraft trat). Übereinstimmend mit der kantonalen Staatsanwaltschaft stellen wir fest, dass seither keine negativen Entwicklungen zu beobachten sind, welche die Einführung des Ermächtigungsverfahrens erfordern.

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: Im vorgegebenen verfahrensrechtlichen Rahmen überzeugt das Ermächtigungsverfahren zugunsten der Amtspersonen nicht. Nach den Erfahrungen in anderen Kantonen kann das Ermächtigungsverfahren die Amtspersonen nicht genügend schützen. Die Auseinandersetzungen werden in ein meist parlamentarisches Vorverfahren verschoben. Dadurch sind insgesamt mehr Personen mit der Angelegenheit befasst. Für den Kantonsrat und die betroffene Amtsperson wäre das Ermächtigungsverfahren mit Vorberatung und Anhörung in einer Kommission aufwendig. Das Strafverfahren würde – für die betroffene Amtsperson wie auch die am Verfahren beteiligten Personen und zuständigen Behörden – langwieriger und die finanziellen Aufwendungen für den Kanton grösser. Das widerspricht der Forderung nach effizienten und kostengünstigen Strafverfahren. Dabei macht das Ermächtigungsverfahren vor Parteirechten und Rechtsmitteln nicht Halt – beispielsweise von Angehörigen eines Opfers oder einem Privatkläger in Strafverfahren bei Verbrechen und Vergehen im Amt. Insgesamt überwiegen die Gründe für die Beibehaltung des geltenden Rechtszustands und deshalb beantragen wir Ihnen, die Motion abzulehnen.