

Luzern, 23. Juni 2025

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 363**

Nummer: A 363
Protokoll-Nr.: 729
Eröffnet: 28.01.2025 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Meier Anja und Mit. über das Ersatzrichterinnen- und Ersatzrichtertum in der Luzerner Justiz

Zu Frage 1: Wie zeigt sich der Unterschied zwischen Ersatzrichterinnen und ausserordentlichen Ersatzrichtern in der Praxis?

Ersatzrichterinnen und -richter haben eine Doppelfunktion: Einerseits wirken sie als Ersatzleute, wenn ein Richter oder eine Richterin seine bzw. ihre Aufgaben nicht erfüllen kann (z.B. Ausstand). Andererseits sind sie zu einer Unterstützung bei der Bewältigung der Geschäftslast geworden.

Ausserordentliche Ersatzrichterpersonen werden von Gesetzes wegen auf bestimmte Zeit (z.B. für zwei Jahre) oder für bestimmte Fälle ernannt. Beim Einsatz wird beachtet, dass bei deren Wahl, die ohne Beachtung des Parteienproporzes erfolgt, die Bedürfnisse des Kantonsgerichts – etwa besondere Kenntnisse in einem bestimmten Rechtsgebiet – erfüllt werden. Die ordentlichen Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter werden demgegenüber unter Beachtung der Parteiansprüche auf Amtsperiode gewählt.

In der Rechtspflege sind die (ausserordentlichen und ordentlichen) Ersatzrichterinnen und -richter den Richterinnen und Richtern gleichgestellt. Sie haben deshalb auch die gleichen Anforderungen insbesondere bezüglich Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu erfüllen.

Zu Frage 2: Laut dem Kantonsratsbeschluss vom 14. Mai 2012 über die Zahl und den Beschäftigungsgrad der Mitglieder des Kantonsgerichts sind 10 bis 20 Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter gesetzlich vorgesehen. Wie viele Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie ausserordentliche Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter waren in den letzten zehn Jahren jeweils tätig? Wie lange und in welchen Pensen sind bzw. waren diese Personen durchschnittlich im Einsatz und für wie viele Fälle wurden sie beigezogen? Wurden ausserordentliche Richterpersonen auch mit neuen Fällen betraut?

Die Anzahl der in den letzten zehn Jahren tätigen Ersatzrichterpersonen ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

	Ordentliche Ersatzrichterpersonen	Ausserordentliche Ersatzrichterpersonen
Per 1. Juni 2013	13	Im Jahr 2016 eine Person für einen bestimmten Fall
Amtsperiode 2017-2021	15	2
Amtsperiode 2021-2025	13 plus 4 während der laufenden Amtsperiode	1 plus 4 per 1. Juni 2025

Ersatzrichterinnen und -richter werden nicht wie Berufsrichterinnen und -richter in ein Pensum gewählt. Sie werden im Stundenlohn entschädigt. Im Nachhinein kann nicht mehr eruiert werden, wie lange die Personen im Einsatz waren. Während einige Ersatzrichterinnen und -richter teils regelmässig als Mitrichterinnen oder Mitrichter in Zirkulationsverfahren mitwirkten, übernahmen andere die Aufgabe von Referentinnen oder Referenten, indem sie Urteilsentwürfe erstellten oder ausnahmsweise die Verfahrensleitung übernahmen. Die Höhe der ausbezahlten Entschädigungen der Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter war deshalb sehr unterschiedlich und belastete das Kantonsgericht bis 2024 im budgetierten Rahmen. Eine Fallzahlenermittlung für den Zeitraum einer Dekade ist über die aktuelle Rechnungslegung ausgeschlossen, zumal die Mitwirkungsart wie erwähnt stark variiert.

Auf Zeit gewählte ausserordentliche Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter hatten mit einer einzigen Ausnahme keine «bisherigen» Fälle und erhielten «neue» Fälle zugewiesen.

Im Jahr 2024 hat das Kantonsgericht dem Kantonsrat vier abtretende Kantonsrichterinnen und Kantonsrichter zur Wahl als ausserordentliche Ersatzrichterinnen und -richter ab 1. Juni 2025 vorgeschlagen, um die Kontinuität in der Fallbearbeitung zu gewährleisten. Die Wahl der abtretenden Richterinnen und Richter zu Ersatzrichterpersonen ermöglicht es, durch diese Personen begonnene Fälle ohne Wechsel in der Verfahrensleitung abzuschliessen. Ihre Wahl erfolgte am 24./25. März 2025 durch den Kantonsrat.

Zu Frage 3: Nach welchen Kriterien werden Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie ausserordentliche Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter für einzelne Fälle aufgeboden?

Neben der spezifischen fachlichen Eignung der Ersatzrichterperson ist für die Zuteilung deren zeitliche Verfügbarkeit entscheidend.

Die Einsatzplanung erfolgt über das Abteilungs- bzw. Kammerpräsidium. Insbesondere in Bereichen mit hoher Verhandlungsbelastung, namentlich im Straf- und Familienrecht, ist der Einsatz von Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern bedeutsam, um Belastungsspitzen aufzufangen. Die Zuteilung von Fällen an Ersatzrichterinnen und -richter erfolgt nicht aufgrund inhaltlicher Kriterien, sondern zur punktuellen Entlastung der ordentlichen Richterinnen und Richter.

Zu Frage 4: Wie viele Poolrichterinnen und Poolrichter sowie ausserordentliche Mitglieder wurden in den letzten zehn Jahren an den erstinstanzlichen Gerichten jeweils eingesetzt?

Die Anzahl der Poolrichterinnen und -richter veränderte sich in den vergangenen Jahren mehrfach. Im Jahr 2015 standen 480 Stellenprozent zur Verfügung, was der Beschäftigung von fünf bis acht Richterinnen und Richtern entsprach. Ab 2019 wurde diese Zahl auf 430 Stellenprozent gesenkt, wobei weiterhin fünf bis acht Richterpersonen im Einsatz waren. Ab 2021 wurde die Kapazität auf 630 Stellenprozent erhöht, womit zwischen fünf und elf Richterinnen und Richter tätig waren.

Das Kantonsgericht kann auf bestimmte Zeit oder für bestimmte Fälle ausserordentliche Mitglieder der ihm unterstellten Gerichte und Behörden ernennen. Solche Ernennungen erfolgten fallweise für das Kriminalgericht, auf Zeit für Bezirksgerichte zur Kompensation von Ausfällen und seit 2023 zur Kompensation des Einsatzes von Berufsrichterinnen und -richtern in Projekten des Programms Digitale Justiz 28 (DJ28) auf Zeit. Soweit ersichtlich erfolgten bislang in sieben Fällen Ernennungen, die 14 Personen betrafen, letztmals zur Kompensation des Einsatzes eines Bezirksrichters als Programmleiter im Programm DJ28.

Zu Frage 5: Wie lange sind bzw. waren diese Personen durchschnittlich in welchen Pensen im Einsatz, und für wie viele Fälle wurden sie beigezogen?

Die frei einsetzbaren Richterinnen und Richter sind erstinstanzliche Berufsrichterinnen und -richter. Sie sind auf ein festes Pensum gewählt. Im Gegensatz zu punktuell eingesetzten Richterpersonen handelt es sich bei ihnen um ordentliche Richterinnen und Richter, die indes nicht fest einem bestimmten Gericht zugeteilt sind. Für die Pensen der frei einsetzbaren Richterinnen und Richter in den vergangenen Jahren wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen. Eine genaue Bezifferung der Fälle, in denen Poolrichterinnen und -richter tätig waren, ist nicht möglich.

Die ausserordentlichen Mitglieder der erstinstanzlichen Gerichte wurden vom Kantonsgericht fallweise oder auf Zeit ernannt. Fallweise wurden die ausserordentlichen Mitglieder wegen ihrer Fachkenntnisse zur Bearbeitung von einzelnen besonders aufwändigen (Kriminal-)verfahren eingesetzt. Demgegenüber erfolgt der Einsatz von auf Zeit ernannten ausserordentlichen Mitgliedern der erstinstanzlichen Gerichte nach dem Entscheid der Leitung der erstinstanzlichen Gerichte zur Entlastung einzelner Gerichte. Die einzelnen Pensen der ausserordentlichen Mitglieder können im Nachhinein nicht mehr eruiert werden.

Zu Frage 6: Inwiefern hat der Einsatz von Ersatzrichterpersonen in der Luzerner Justiz in den letzten Jahren zu- oder abgenommen? Was sind die Gründe? Welche allfälligen Auswirkungen hat dies auf die gerichtliche Arbeit?

Der Einsatz von Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern am Kantonsgericht hat in den letzten Jahren insgesamt zugenommen. Besonders in den letzten eineinhalb Jahren wurde der Einsatz vor allem im Strafrecht und in der Verwaltungsrechtspflege ausgeweitet. Damit wurde bei der Bewirtschaftung der Geschäftslast vor allem auf die steigende Anzahl an Berufungen in Strafsachen und die zunehmende Komplexität v.a. der raumplanungs- und baurechtlichen

Beschwerdeverfahren reagiert. Konkret benennbare Auswirkungen auf die gerichtliche Arbeit – etwa betreffend die Qualität der Rechtsprechung – waren mit dem vermehrten Einsatz von Ersatzrichterinnen und -richtern nicht verbunden.

Zu Frage 7: Welche Gründe sprechen dafür, auf (a.o.) Ersatzrichterpersonen bzw. auf frei einsetzbare Richterpersonen oder ausserordentliche Mitglieder der erstinstanzlichen Gerichte zu setzen, anstatt die Zahl der ordentlichen Richterpersonen in der ersten und zweiten Instanz bedarfsorientiert zu erhöhen? Welche Gründe sprechen dagegen?

Ein wesentliches Argument für den Einsatz von Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern ist die damit verbundene Flexibilität. Diese Personen können gezielt bei Bedarf eingesetzt werden, insbesondere zur Bewältigung von Spitzenbelastungen, zur Vertretung bei Abwesenheiten oder wenn besondere Fachkenntnisse erforderlich sind.

Gegen eine langfristige und dauerhafte Erhöhung des Ersatzrichtereinsatzes sprechen jedoch die aus Artikel 30 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR [101](#)) abgeleiteten Verfahrensgarantien: Das urteilende Gericht muss nicht nur durch Gesetz geschaffen und zuständig, sondern auch unabhängig und unparteiisch sein. Nebenamtliche Richterinnen und Richter, die neben richterlicher Funktion einen anderen (Haupt-)Beruf ausüben, sind eher Beeinflussungen ihrer Umwelt ausgesetzt. Solche Beeinflussungen können in Ausnahmefällen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richterperson in Frage stellen und zum Ausstand führen.

Zu Frage 8: Angesichts der steigenden Geschäftslast ist es essenziell, die Kapazitäten der Luzerner Justiz nachhaltig zu planen und finanziell sowie personell ausreichend zu dotieren. Wie viele zusätzliche ordentliche Richterpersonen müssten in den Luzerner Gerichten ernannt werden, um den derzeit durch Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter abgedeckten Bedarf zu erfüllen und die zunehmende Geschäftslast zu bewältigen?

Ersatzrichterinnen und -richter sind für das Kantonsgericht unverzichtbar, um den Verfahrensleitungen die flexible Reaktion auf Besetzungslücken oder die schwankende Geschäftslastentwicklung zu erlauben. In den letzten 28 Jahren war das Kantonsgericht (früher Ober- und Verwaltungsgericht) aus 24 Richterinnen und Richtern zusammengesetzt. In dieser Zeit haben Anzahl und Komplexität der Gerichtsfälle deutlich zugenommen. Die Geschäftslast am Kantonsgericht übersteigt die vorhandenen Personal- und vor allem Richterressourcen trotz interner Massnahmen und des Einsatzes von Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern zunehmend. Eine Bearbeitung der Fälle innert gesetzlicher Frist mit den aktuellen personellen Ressourcen ist nicht mehr gewährleistet.

Im Bereich des Strafrechts führte die 2011 eingeführte Schweizerische Strafprozessordnung zu Mehraufwand. Im Herbst 2016 traten die Vorschriften zur Landesverweisung in Kraft, welche die Fallzahl am Kantonsgericht merklich erhöhte. Zudem wurden die Strafverfolgungsbehörden im Kanton Luzern stark ausgebaut. Auch im Bau- und Planungsrecht sieht sich das Kantonsgericht mit zunehmend komplexen Fällen konfrontiert. Der wichtigste Grund ist die Zunahme der Regelungsdichte im Bau- und Planungsrecht sowie im Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzrecht.

Bei den erstinstanzlichen Gerichten haben die Falleingänge Höchststände erreicht. Neben der quantitativen Zunahme stellt auch die inhaltliche Komplexität der Fälle die Gerichte vor grosse Herausforderungen. Hinzu kommt die fortschreitende Digitalisierung der Justiz, die in einer ersten Phase nicht zu Einsparungen, sondern zu einem vorübergehenden zusätzlichen Ressourcenbedarf führt.