

Planungsbericht des Regierungsrates
an den Kantonsrat B 59

Über die Einteilung des Kantonsgebietes in Regionen und in Gerichts- und Verwaltungsbezirke

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat einen Planungsbericht über die Einteilung des Kantonsgebietes in Regionen und in Gerichts- und Verwaltungsbezirke. Gestützt auf die neue Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 soll das Kantonsgebiet für eine Anzahl dezentral erbrachter kantonaler Aufgaben teilweise neu eingeteilt werden. Fachpersonen aus den Gerichten und der Verwaltung sowie eine Vertreterin und ein Vertreter der Gemeinden haben im Rahmen einer Projektorganisation die Entwicklungen in der Raumordnung des Kantons Luzern mit den Anforderungen aus den gesamtschweizerischen Vereinheitlichungen der Strafprozess- und Zivilprozessordnungen sowie weiteren grundlegenden Änderungen des Bundesrechts abgeglichen. Vorgeschlagen wird die Einteilung des Kantonsgebietes in fünf Gerichts- und drei Verwaltungsbezirke. Die Abgrenzungen der Räume sind untereinander und mit der Einteilung in drei starke Regionen gemäss der geplanten Revision des kantonalen Richtplans koordiniert. Die vorgeschlagenen Einteilungen sind offen für die Zukunft und können auch weitere Gemeindevereinigungen auffangen, ohne dass völlig neue Einteilungen geschaffen werden müssten.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Planungsbericht über die Einteilung des Kantonsgebietes in Regionen und in Gerichts- und Verwaltungsbezirke.

I. Ausgangslage

Am 1. Januar 2008 ist die Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 in Kraft getreten. Die Kantonsverfassung (KV) verwendet den Begriff der Ämter aus der Staatsverfassung von 1875 nicht mehr. Sie legt für die Unterteilung des Kantonsgebietes auch keine bestimmte Zahl von Gliederungseinheiten fest. Aus dem Verfassungsrecht ergeben sich indes verschiedene Grundsätze zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben: Zum einen ist eine Mehrzahl von Gerichts- und Verwaltungskreisen zu bilden, zum andern sind auf dem Kantonsgebiet mehrere erstinstanzliche Gerichte für Zivil- und Strafsachen einzurichten und die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Gemeinden dezentral zu organisieren (§§ 6 Abs. 3, 64 Abs. 1 und 73 Abs. 2 KV). Des Weiteren wird die dezentrale Erfüllung kantonaler Aufgaben an die Voraussetzungen der Eignung und des wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel gebunden (§ 13 Abs. 2 KV).

In unserem Planungsbericht über die Gliederung des Kantons in Wahlkreise und in Einteilungen für die dezentrale Aufgabenerfüllung (B 158 vom 22. August 2006, in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2006, S. 1877) haben wir auf die Bevölkerungsentwicklung, den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel, den vermehrten Einsatz von Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung bei der Erledigung von Verwaltungsaufgaben sowie allgemein auf die kürzeren Transport- und Kommunikationswege hingewiesen, welche eine Anpassung der Gebietsorganisation als notwendig erscheinen lassen. Die offenen Verfassungsbestimmungen ermöglichen es, die staatliche Organisation im Verfahren der einfachen Gesetzgebung an diese Veränderungen in Staat und Gesellschaft anzupassen. Zudem kann das Bundesrecht, dessen Vollzug die Kantone zu organisieren haben, auf diesem Weg optimal in kantonales Recht übergeführt werden.

Die Notwendigkeit der Änderung der Organisation der kantonalen Gerichts- und Strafverfolgungsbehörden ergibt sich aus den künftig gesamtschweizerisch vereinheitlichten Strafprozess- und Zivilprozessordnungen. Mit einer Änderung der Bundesverfassung wurde im Jahr 2000 der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilprozessrechts und des Strafprozessrechts ermächtigt (Art. 122 Abs. 1 und 123 Abs. 1 BV). Zwar verbleibt die Organisationshoheit bei den Kantonen (Art. 122 Abs. 2 und 123 Abs. 2 i. V. m. Art. 3 BV). Die bevorstehende gesamtschweizerische

Vereinheitlichung der Prozessordnungen führt indes zu weitreichenden Verfahrensänderungen, was grundlegende Organisations- und Strukturanpassungen bei denjenigen kantonalen Behörden nötig macht, welche die Verfahren im Straf- und Zivilrecht durchführen.

Die neuen Prozessgesetze befinden sich in unterschiedlichen Verfahrensstadien. Am fortgeschrittensten ist die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO). Sie wurden von den eidgenössischen Räte am 5. Oktober 2007 verabschiedet (Bundesblatt [BBl] 2007 S. 6977). Die Referendumsfrist ist am 24. Januar 2008 unbenutzt abgelaufen. Der Entwurf zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (BBl 2006 S. 7221) und derjenige zur Jugendstrafprozessordnung (BBl 2006 S. 1561) sind zurzeit noch in der parlamentarischen Beratung. Zur Jugendstrafprozessordnung musste der Bundesrat am 22. August 2007 den eidgenössischen Räten auf deren Antrag hin einen überarbeiteten Entwurf vorlegen. Dessen abschliessende Beratung steht noch aus.

Ausser der Totalrevision der Prozessordnungen ist derzeit die grösste Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts seit Inkrafttreten des Zivilgesetzbuches im Jahr 1912 im Gang. Mit dieser Gesetzesänderung soll als Alternative zum Papierschuldbrief der papierlose Registerschuldbrief eingeführt werden. Das Grundbuch soll zu einem modernen Bodeninformationssystem ausgebaut werden (vgl. Botschaft zur Änderung des Zivilgesetzbuches vom 27. Juni 2007, in: BBl 2007 S. 5283). Auch diese Änderungen sollen auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten, wobei die Beratung in den Kommissionen der eidgenössischen Räte erst in den Anfängen steckt.

Die Auswirkungen der erwähnten Änderungen des Bundesrechts auf das kantonale Recht und die kantonale Organisation werden im Rahmen des vom Obergericht geführten Projektes «JU 10» näher geprüft, an dem das Justiz- und Sicherheitsdepartement mitarbeitet. In einem separaten Projekt des Justiz- und Sicherheitsdepartementes ist die Stellung der Regierungsstatthalterinnen und -statthalter insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung des totalrevidierten eidgenössischen Vormundschaftsrechtes zu bearbeiten. Der Bundesrat hat die Gesetzesbotschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht am 28. Juni 2006 verabschiedet (BBl 2006 S. 7001), und sie wurde vom erstberatenden Ständerat behandelt. Mit der Inkraftsetzung der Änderung ist wohl erst auf den 1. Januar 2012 zu rechnen.

Zu allen Anpassungen an das Bundesrecht werden wir Ihrem Rat entsprechende Botschaften mit Entwürfen von Einführungsgesetzen unterbreiten. Eine erste Vernehmlassungsvorlage wird das Justiz- und Sicherheitsdepartement im Frühsommer dieses Jahres in die Vernehmlassung geben können. Bereits heute ist absehbar, dass die vom Bund vorgesehenen Verfahrensänderungen zu einem grösseren Aufwand bei allen Justizbehörden führen werden. Deren notwendige Neuorganisation kann dazu beitragen, die Mehraufwendungen wenigstens zum Teil aufzufangen. Die Neuorganisation der Justizbehörden und die letztes Jahr in die Wege geleitete Überarbeitung des kantonalen Richtplans (vgl. Kap. III) eröffnen die Chance, Entwicklungen in der Raumordnung für die künftige Gebietseinteilung bei den Gerichts- und Verwaltungsbehörden nutzbar zu machen.

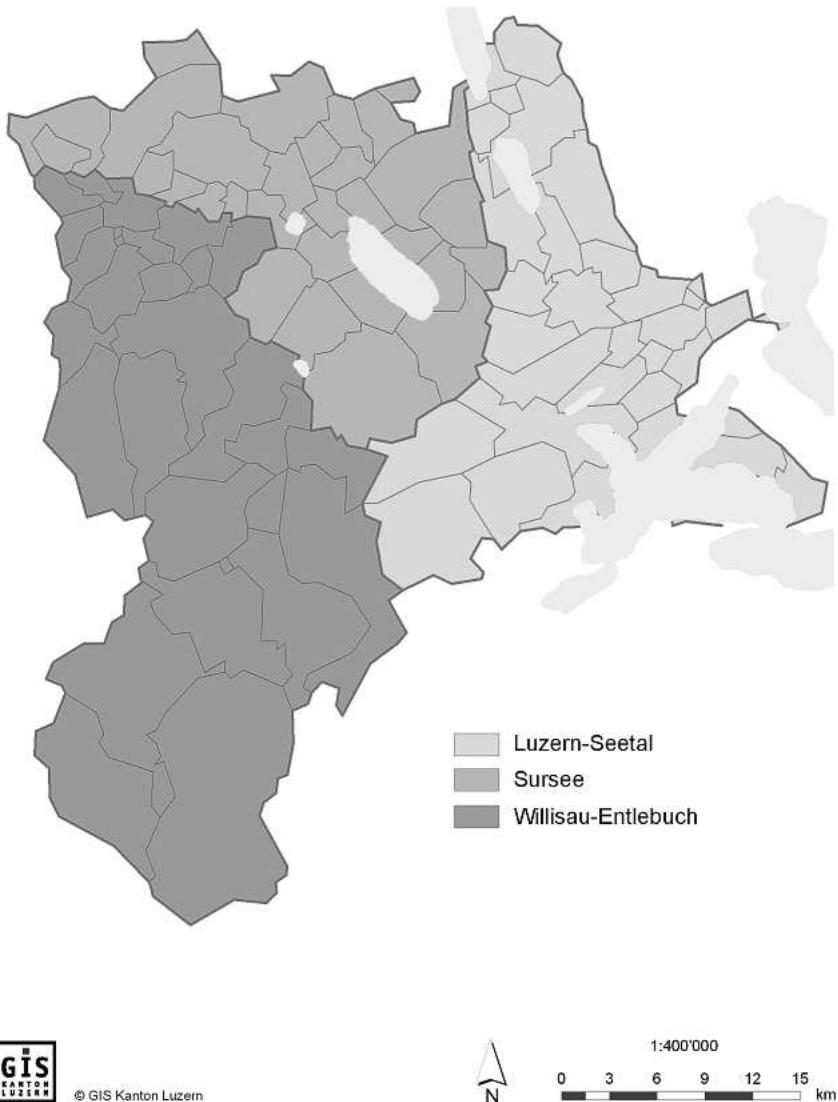
In der Beantwortung der Motion M 112 von Ludwig Peyer über die Koordination verschiedener Projekte über die zukünftige Einteilung und Struktur des Kantons

Luzern, welche Ihr Rat am 10. März 2008 als Postulat teilweise erheblich erklärt hat, führten wir aus, dass die Festlegung der Gerichts- und Verwaltungskreise mit der Neuorganisation der Gerichte und den Arbeiten am kantonalen Richtplan koordiniert werden sollte. Wie im erwähnten Planungsbericht über die Kantonsgliederung (B 158) angekündigt, haben wir eine geeignete Projektorganisation unter Einbezug des Obergerichtes und der Strafverfolgungsbehörden eingesetzt. Nachdem die Arbeitsgruppe Wahlkreise ihre Arbeiten abgeschlossen hatte, legten wir die Einzelheiten des Projekts für die Gerichts- und Verwaltungskreise fest und bestimmten die Projektorgane (vgl. Anhang 1). Die Projektgruppe wurde vom Staatsschreiber geleitet. Ihr gehörten je eine Vertretung aus den Bereichen erstinstanzliche Gerichte, Konkurs, Grundbuch, Strafverfolgung, Regierungsstatthalterinnen und -stathalter sowie aus den Fachgebieten Recht, Finanzen und Raumordnung an. Zudem stellte der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) zwei Mitglieder. Die Projektsteuerung setzte sich aus der Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartementes, dem Präsidenten des Obergerichts und dem Staatsschreiber als Projektleiter zusammen. Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse der Projektorganisation zusammen.

II. Grundmodell der Einteilung des Kantonsgebietes

Ausgehend von einer grossflächigen Betrachtung des Territoriums des Kantons Luzern, zeigt die nachstehende Karte das Grundmodell, welches für die Bildung der Einteilungen zum Zwecke der Regionalpolitik und der dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben massgebend sein soll. Dieses Modell stellt zunächst die einheitliche Grundlage dar, auf der eine Gliederung nach den Bedürfnissen der Regionalpolitik (Kap. III) und der Gerichts- und Verwaltungsbehörden aufbauen soll (Kap. IV–VI). Es bestimmt die Aussengrenzen und dient der Koordination der weiteren Einteilungen. Ergänzend zu dieser Scharnierfunktion tritt sodann seine Funktion als Mindesteinteilung: Das Grundmodell definiert die Mindestausstattung, welche sicherstellt, dass eine bestimmte staatliche Aufgabe im Sinn der Verfassung dezentral erbracht wird.

Karte 1: Grundmodell der Einteilung



In der Einteilung des Grundmodells widerspiegelt sich die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Es ist genügend flexibel, sodass fachliche sowie betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte Berücksichtigung finden können. Die Grenzziehung zwischen den drei Gebieten erlaubt auch, historisch und kulturell gewachsene Gegebenheiten staatspolitischer Natur zu berücksichtigen.

Die genaue Zuteilung der Gemeinden entlang der Grenzen kann im Einzelfall noch angepasst (vgl. Kap. III.2). Die in den Karten abgebildeten Gemeindegrenzen geben die zum heutigen Zeitpunkt von den Stimmberchtigten beschlossenen Gemeindevereinigungen per 1. Januar 2010 wieder.

III. Regionalpolitik

1. Überarbeitung des kantonalen Richtplans

Den geltenden kantonalen Richtplan erliess unser Rat am 25. August 1998. Ihr Rat genehmigte ihn am 26. Januar 1999, der Bundesrat am 8. September 1999. Kantonale Richtpläne sind in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement hat im Jahr 2007 die Überarbeitung der Richtplanung an die Hand genommen. Der neue kantonale Richtplan soll – nach der Anhörung und dem Auflageverfahren und der daran anschliessenden weiteren Überarbeitung – ihrem Rat in der zweiten Jahreshälfte 2009 zur Genehmigung vorgelegt werden.

Im Zentrum der raumordnungspolitischen Zielsetzungen des Richtplans steht die beabsichtigte Neuausrichtung des Kantons Luzern als starker Kanton mit starken Regionen und starken Zentren. Als Grundlagen für diese Stossrichtung des Richtplanentwurfs dienen der Planungsbericht über die Agglomerationspolitik und die Politik des ländlichen Raumes (GR 2007 S. 546) und der Planungsbericht über die Neue Regionalpolitik (GR 2007 S. 624), beide vom 26. Januar 2007, und die kürzlich im Legislaturprogramm 2007–2011 vom 18. Dezember 2007 (B 36) dargelegten Absichten.

Der räumliche Abstimmungsbedarf hat sich seit dem Erlass des geltenden Richtplans 1998 durch die Zunahme der räumlichen Verflechtungen und der grenzüberschreitenden Fragestellungen weiter erhöht. Die Vielfalt an Zusammenarbeitsformen, Verbänden und Gemeindekooperationen wird zunehmend unübersichtlich. Vor diesem Hintergrund sehen die Arbeiten zum Richtplan vor, auch die Strukturen und die Zusammenarbeitsformen mit zentraler Bedeutung zu thematisieren. Ein wesentliches Ziel der Richtplanrevision ist es, die Regionen innerhalb des Kantons zu stärken und die notwendige gemeindeübergreifende Abstimmung und Koordination zu verbessern. Mit einer anreizorientierten Unterstützung will der Kanton gezielt Impulse setzen und einen Beitrag zur Verbesserung der Qualität in der Planung leisten. Als Resultat wird eine nachhaltige räumliche Entwicklung angestrebt, von der letztlich alle Teilräume und Gemeinden profitieren können. Für starke Regionen müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein: eine ausreichende Grösse (Fläche sowie Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner und Gemeinden), tragfähige und zweckmässige Organisationsstrukturen, klar zugeordnete Funktionen und Aufgaben, ausreichende Kompetenzen und wirksame Instrumente. Die Stärkung der Regionen unterstützt eine bessere Positionierung des Kantons im Standortwettbewerb.

2. Einteilung in drei starke Regionen

Die Regionen müssen sich bezüglich ihrer Grösse und Abgrenzung dafür eignen, die ihnen zugesetzten Aufgaben zweckmässig und effizient wahrzunehmen. Der Kanton Luzern strebt gemäss unserem Legislaturprogramm 2007–2011 die Bildung von drei Regionen (Region Luzern-Seetal, Region Sursee und Region Hinterland-Entlebuch-Rottal) an. Diese Dreiteilung berücksichtigt die bestehenden räumlichen Verflechtungen im Verkehr sowie die Versorgungseinrichtungen. Sie führt zu einer Angleichung der drei Regionen bezüglich Fläche, Einwohnerzahl sowie Zahl der Gemeinden.

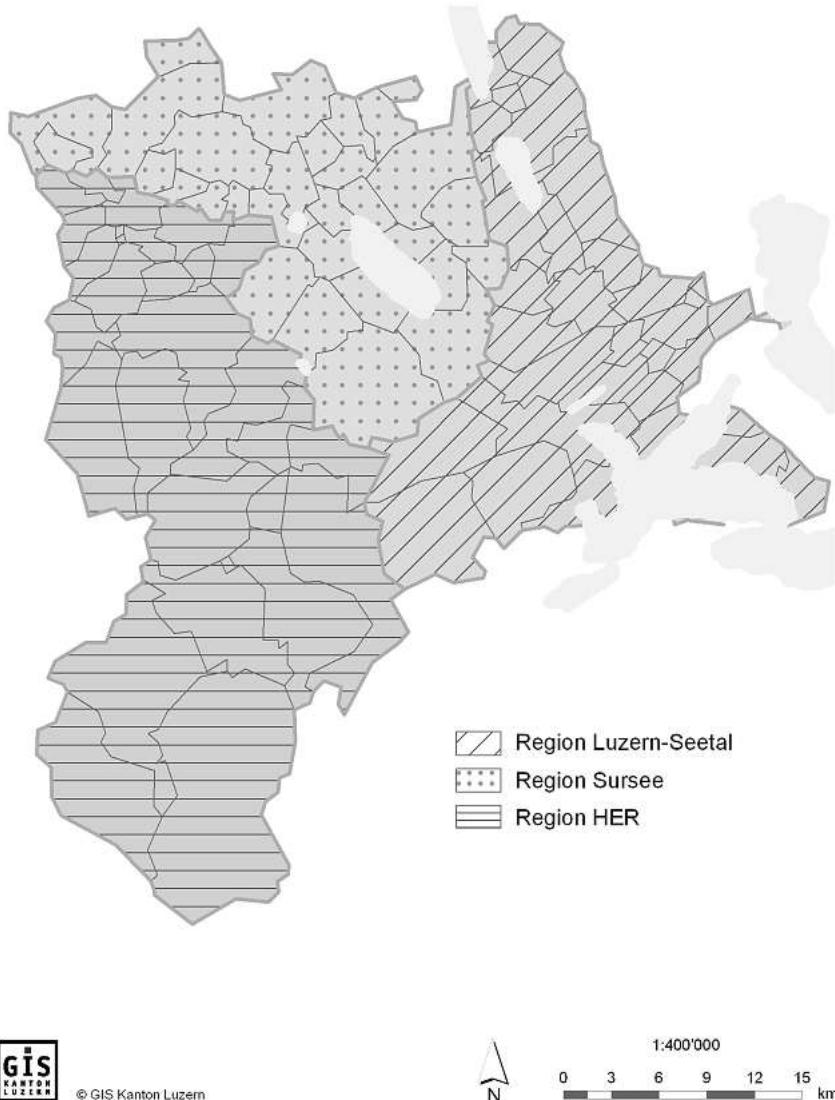
Bei der Bildung der Region Luzern–Seetal wird mitberücksichtigt, dass das Seetal für sich alleine die kritische Grösse, insbesondere hinsichtlich der Einwohnerzahl, nicht aufweist, um im zunehmenden Wettbewerb der Regionen erfolgreich bestehen zu können, zumal die bevölkerungsreichen Gemeinden Emmen und Rothenburg des heutigen Amtes Hochdorf eindeutig zur Agglomeration Luzern gehören. Die Gemeinden des unteren Wiggertals werden vor allem aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur der Region Sursee zugeteilt. Damit kann auch die Entwicklungsachse Luzern–Sursee–Zofingen–Olten gestärkt werden. Bei der Bildung der Region Hinterland-Entlebuch-Rottal (HER) sind wir im Wesentlichen von den landschaftsräumlichen und topografischen Gegebenheiten sowie vom Perimeter des bisherigen Gemeindeverbandes RegioHER ausgegangen.

Die drei Regionen sind als Zielgrössen in einem Prozess zu verstehen. In einer Übergangszeit wird auf den vier Regionen Luzern, Seetal, Sursee und HER aufgebaut. Diese vorläufige Struktur gewährleistet Kontinuität und berücksichtigt die bestehenden Festlegungen bei der Neuen Regionalpolitik.

Die genaue Abgrenzung der Regionen entlang den einzelnen Gemeindegrenzen kann nur im politischen Prozess gefunden werden. Sie sollte sich dabei möglichst an bestehenden ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Verbindungen orientieren. Der Entscheid über die jeweilige Regionszugehörigkeit liegt letztlich bei den Gemeinden, sollte sich aber möglichst am Drei-Regionen-Modell orientieren. Der Kooperationswille der Gemeinden ist das Fundament einer wirkungsvollen interkommunalen Zusammenarbeit und damit auch eine zentrale Voraussetzung für starke Regionen. Durch die angestrebte Neueinteilung des Kantons in drei Regionen sollen die institutionelle Komplexität vereinfacht und zukunftsfähige Strukturen für die effiziente Abwicklung von überkommunalen Aufgaben geschaffen werden. Die heute gesetzlich verankerte Regionalplanung soll schrittweise zu einer umfassenden Regionalentwicklung ausgebaut werden. Dieser Ausbau erfolgt in einem pragmatisch orientierten Prozess, der massgeblich durch die Gemeinden gesteuert wird. Dabei soll eine flexible und effiziente Planungsstruktur, nicht aber eine vierte institutionalisierte Staatsebene geschaffen werden. Im Sinne der Subsidiarität sind den Regionen ausreichend grosse Handlungsspielräume einzuräumen.

Vorgesehen ist daher, in allen Regionen starke Entwicklungsträger aufzubauen, zu konsolidieren und weiterzuentwickeln. Sie wirken als zentrale Ansprechpartner des Kantons und müssen ausreichend Know-how und Ressourcen bereitstellen. Die regionalen Entwicklungsträger fungieren als Dachstruktur, unter der verschiedene

Karte 2: Einteilung Regionalpolitik



© GIS Kanton Luzern

Formen regionaler Zusammenarbeit, wie etwa Zweckverbände, gebündelt und besser aufeinander abgestimmt werden können. Sie bewirken so eine Vereinfachung der Strukturen. Dabei sind durchaus unterschiedliche Organisationsformen denkbar. Die Strukturen der Regionen sollen ihnen je eigene, flexible Zusammenarbeitsmöglichkeiten

keiten eröffnen. Die Hauptaufgabe der regionalen Entwicklungsträger besteht in einer überkommunalen Abstimmung und Koordination der Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsplanung. Darüber hinaus sollen die Regionen ausreichend Flexibilität besitzen, um zusätzlich weitere Themen aufzugreifen, bei denen sich regionsspezifisch durch überkommunale Zusammenarbeit Vorteile erzielen lassen. Sofern die Gemeinden dies wünschen, können sie weitere kommunale Aufgaben an die Regionen delegieren.

IV. Amtsgerichte, Grundbuch und Konkurswesen

1. Amtsgerichte

a. Neues Prozessrecht

Wie eingangs ausgeführt, sind noch nicht alle gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen Prozessordnungen beschlossen. Dennoch ist bereits erkennbar, dass bei den Gerichten erhebliche Mehraufwendungen anfallen werden. Im *Zivilrechtsbereich* führen die vorgesehenen Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung zu einer verstärkten Verschiebung der sachlichen Zuständigkeit hin zum Einzelrichter oder zur Einzelrichterin zulasten des Richterkollegiums. Dies hat zwar den Vorteil, dass nicht mehr mehrere Richterinnen und Richter an einem Fall mitwirken müssen und sie die Zeit für weitere Fälle einsetzen können. Zu beachten ist jedoch, dass der Einzelrichter oder die Einzelrichterin künftig die Prozessparteien im Verfahrensgang verstärkt beraten muss und der Verfahrensaufwand generell ansteigen wird. Im *Strafrechtsbereich* kann der durch verschiedene Vorschriften bedingte grössere Verfahrensaufwand bei den Amtsgerichten etwa zur Hälfte durch einen vermehrten Einsatz von Einzelrichterinnen und -richtern anstelle des Richterkollegiums aufgefangen werden (Art. 19 Abs. 2 StPO). Beim Kriminalgericht ist dies indes aufgrund der von ihm zu bearbeitenden schweren Straffälle nur beschränkt möglich, und der Mehraufwand fällt bei solchen Straffällen auch stärker ins Gewicht. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für einen Ausbau des Kriminalgerichts auf zwei Abteilungen. Am neu einzurichtenden Zwangsmassnahmengericht sollen Einzelrichterinnen und -richter für das ganze Kantonsgebiet tätig sein. Im Bereich des Jugendstrafrechts ist die Zentralisierung des Jugendgerichts zu einem einzigen kantonalen Gericht vorgesehen.

Die neuen Prozessordnungen machen eine umfassende Justizreform im Kanton Luzern nötig. Zudem ist aufgrund der von den Prozessordnungen geforderten Verfahrensbeschleunigung eine Senkung der Verfahrensdauer bei den Gerichten anzustreben. Es sind sämtliche Massnahmen zur Optimierung zu realisieren, welche zu grösserer Effizienz führen. Wie bisher sind richterliche Behörden vorgesehen, welche ihre Aufgabe zentral erfüllen, und richterliche Behörden, die ihre Leistungen im Sinn der Bestimmungen der Kantonsverfassung dezentral erbringen.

b. Umsetzung im Kanton Luzern

Im Rahmen des vorliegenden Berichts interessiert die Neuorganisation der heutigen Amtsgerichte. Das Projekt «JU 10» sieht vor, das mit Gesetzesänderungen im Jahr 2006 verankerte Modell der leistungsorientierten Gerichte zu verstärken. Mit diesem Modell hat Ihr Rat die Führung und die Administration der erstinstanzlichen Gerichte reformiert (vgl. §§ 37^{bis} ff. Gerichtsorganisationsgesetz, SRL Nr. 260). Die heutigen Amtsgerichte sind in einer Leistungsgruppe zusammengefasst, welche eine eigene Führungsebene zwischen den einzelnen Gerichten und dem Obergericht bildet und in der administrative Aufgaben erledigt werden. Der Kantonsrat bewilligt der Leistungsgruppe ein Globalbudget, das auf dem Leistungsauftrag gründet. Die Leistungsgruppe stattet die Gerichte mit den notwendigen finanziellen und personellen Mitteln aus, nimmt das Controlling des Geschäftsgangs und des Mitteleinsatzes sowie das Management der Ressourcen wahr. Zum kostengünstigen und effizienten Personalausgleich wurde ein Personalpool eingerichtet, der zurzeit Gerichtsschreiberinnen und -schreiber sowie das Kanzleipersonal umfasst. Vorgesehen ist nun, den Pool auf die Richterstellen auszudehnen. Dies führt zu einer Leistungssteigerung. Der Ausgleich der Geschäftslast mittels des zentralen Pools der Leistungsgruppe ist ein wesentliches Element der flexiblen Führung und wirkt sich rasch auf die Bewältigung der Geschäftslast bei den Gerichten aus. Die Ersatzrichterstellen bei den erstinstanzlichen Gerichten können daher gestrichen werden. Das System der Leistungsgruppe hat zur Folge, dass der Administrationsaufwand bei den Gerichten minimiert werden konnte und bei den Gerichten eine Konzentration auf das Kerngeschäft ermöglichte. Der Entscheid über die Zahl der Gerichte hat somit keinen Einfluss mehr auf die Straffung der Administration.

Weil die neue Zivilprozessordnung den Einzelrichterinnen und -richtern vermehrt Entscheidsaufgaben übertragen wird, müssen alle am Gericht tätigen Richterinnen und Richter diese Funktion eigenständig und wirkungsvoll wahrnehmen können. Das hat Auswirkungen auf das Anforderungsprofil und auf die Mindestpensen. Die Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten sind selbst als Einzelrichterinnen und -richter tätig und setzen die ihnen zugeteilten Richterinnen und Richter ein. Sie bilden aus dem Kreis der Richterinnen und Richter das Richterkollegium, wenn dieses zum Einsatz kommen muss. Gerichtsabteilungen müssen eine Mindestgröße aufweisen, damit die Anforderungen an die Effizienz, die selbständige Verfahrensgestaltung und eine angemessene Verfahrensdauer erfüllt werden können. Die im Projekt «JU 10» entwickelte Modellabteilung setzt sich unter diesem Gesichtspunkt aus einem Abteilungspräsidium und weiteren 200 Richterprozenten zusammen. Diese Norm kann bis zu etwa einem Drittel überstiegen, soll aber nicht wesentlich unterschritten werden. Die Zahl der Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten richtet sich nach der Zahl der notwendigen Abteilungen. Bei den Gerichtsschreiberinnen und -schreibern ist ein ausgewogenes Verhältnis zur Zahl der Richterinnen und Richter anzustreben. Unter Berücksichtigung des benötigten Kanzleipersonals ergibt sich aus der Normgröße ein Planungsmodul. Für die Gerichtsgröße spielt in erster Linie die Aufgabenerfüllung im Kerngeschäft der Rechtsprechung eine Rolle. Funktional eignen sich Gerichte mit zwei bis drei oder vier Abteilungen im Sinn der Planungs-

grösse am besten. Ein Gericht mit einer einzigen Abteilung kann die Vorgaben noch erfüllen. Gerichte unterhalb dieser Normschwelle sind hingegen aus funktionalen Gründen zu vermeiden. Die Kosten werden von der Gerichtsgröße nur minimal beeinflusst. Die Effizienzgrundlagen sind auf die Normgrößen (Module: Pensen von Richtern, Gerichtsschreibern und Kanzlei) ausgelegt. Da die Personalkosten den weitaus grössten Teil der direkten Kosten ausmachen, ergeben sich keine Kostenunterschiede aus der Zahl der Abteilungen, die ein Gericht aufweist. Die indirekten Kosten hängen allein von den Fällen ab und sind daher unabhängig von der Gerichtsgröße.

c. Künftige territoriale Gliederung der Amtsgerichte

Auf der Grundlage des in Kapitel II vorgestellten Modells und unter Berücksichtigung der beschriebenen fachlichen Anforderungen wird vorgeschlagen, den Westteil des Kantons wie folgt in zwei Gerichtsbezirke einzuteilen:

- Gerichtsbezirk Sursee, bestehend aus dem heutigen Gerichtskreis Sursee (ohne Wolhusen) und dem nördlichen Teil des heutigen Gerichtskreises Willisau (nördliches Wiggertal, Santenberg-Gemeinden, Pfaffnau, Roggliswil); gemäss dem Projekt «JU 10» erhält dieses Gericht zwei Abteilungen und erfüllt alle sachlichen Voraussetzungen an eine gute Gerichtsorganisation.
- Gerichtsbezirk Willisau-Entlebuch, bestehend aus dem südlichen Teil des heutigen Gerichtskreises Willisau, der Gemeinde Wolhusen und dem heutigen Gerichtskreis Entlebuch; gemäss dem Projekt «JU 10» erhält dieses Gericht eine Abteilung und erfüllt die Mindestvoraussetzungen, eine weitere Aufteilung in zwei Kleinstgerichte würde die Voraussetzungen nicht mehr erfüllen.

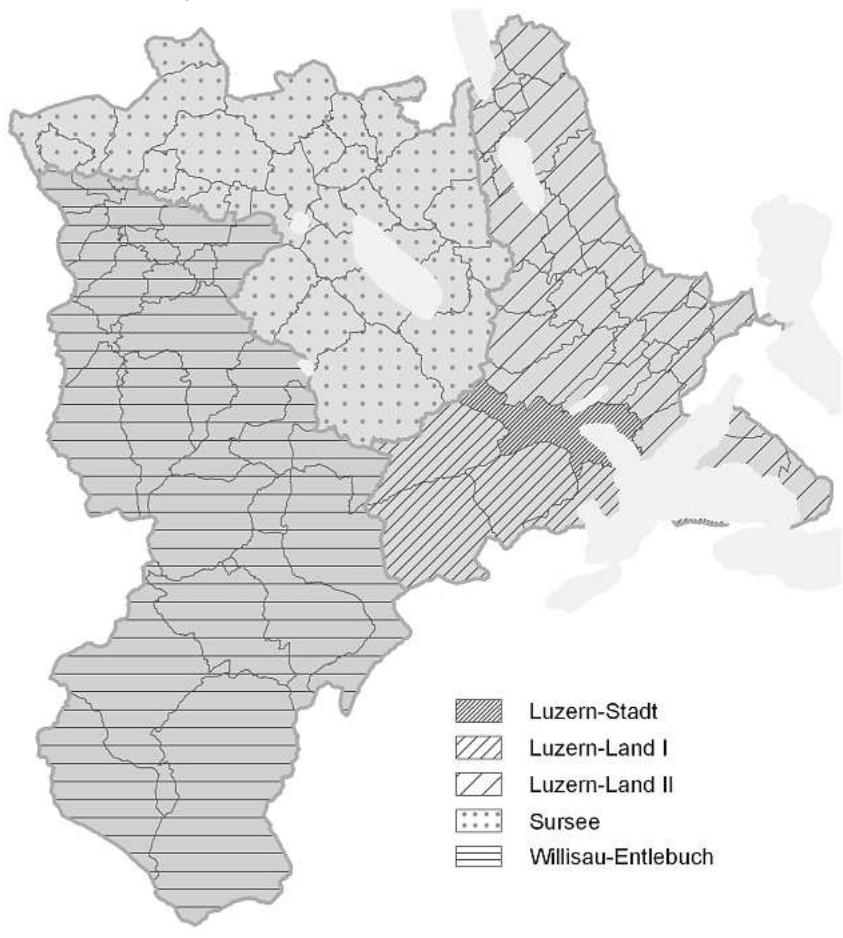
Der Gerichtsbezirk Luzern-Stadt umfasst die Stadt Luzern einschliesslich Littau. Das Gericht bekommt drei Abteilungen und erfüllt alle Voraussetzungen. Hinzu kommt künftig das dort geführte kantonale Jugendgericht.

Für das übrige Kantongebiet wird folgende Einteilung vorgeschlagen:

- Gerichtsbezirk Luzern-Land I, bestehend aus den südlichen und westlichen Teilen des heutigen Gerichtskreises Luzern-Land (Kriens, Horw, Malters, Schwarzenberg); das Gericht hat zwei Abteilungen, und bei ihm wird das Zwangsmassnahmengericht angesiedelt.
- Ein Gerichtsbezirk Luzern-Land II, bestehend aus den östlich und nördlich der Stadt Luzern gelegenen Teilen des heutigen Gerichtskreises Luzern-Land (Gemeinden im Rontal und der östlichen Agglomeration sowie die Seegemeinden) und dem heutigen Gerichtskreis Hochdorf (inkl. Emmen, Rothenburg); das Gericht soll drei Abteilungen aufweisen.

Die Karte 3 zeigt die territoriale Gliederung in fünf Gerichtsbezirke.

Karte 3: Einteilung Gerichtsbezirke



© GIS Kanton Luzern



1:400'000

0 3 6 9 12 15 km

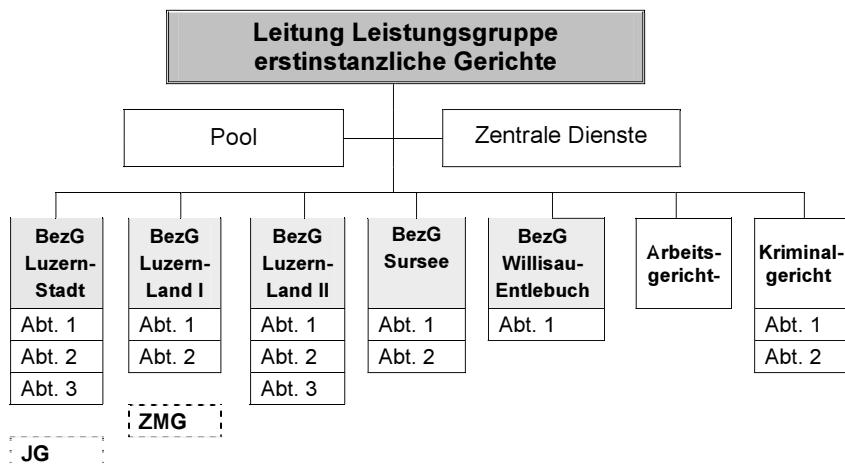
Die fünf Gerichtsbezirke stimmen mit der in Kapitel II entwickelten Dreiteilung des Grundmodells bezüglich der Binnengrenzen überein. Im zentralen und östlichen Teil des Kantons, in welchem drei Viertel aller Gerichtsfälle zu beurteilen sind, sind insgesamt acht Regionalabteilungen notwendig. Es ergeben sich in den Gerichtsbezirken Luzern-Stadt, Luzern-Land I und Luzern-Land II Gerichte von ungefähr gleicher

Grösse und in einer funktional optimalen Grössenordnung. Im westlichen Teil des Kantons, in welchem ein Viertel aller Gerichtsfälle zu beurteilen sind, sind insgesamt drei Gerichtsabteilungen notwendig. Mit den beiden Gerichtsbezirken Sursee und Willisau-Entlebuch kann unter Berücksichtigung regionaler Aspekte je ein Gericht – davon eines mit zwei Abteilungen und eines mit einer Abteilung – eingerichtet werden. Die funktionalen Anforderungen können damit erfüllt werden.

d. Neue Bezeichnung Bezirksgerichte

Die Amtsgerichte sollen künftig als Bezirksgerichte bezeichnet werden. Im Begriff «Bezirksgerichte» spiegelt sich die Unterteilung des Kantonsgebietes in Gerichtsbezirke wider. Der Begriff «Gerichtsbezirk» findet sich im Übrigen bereits im heutigen Gerichtsorganisationsgesetz (§ 16). Die Namensänderung in Bezirksgericht steht in Übereinstimmung mit der Kantonserfassung, in der auf den Ämterbegriff verzichtet wurde. Mit der neuen Bezeichnung wird daher ein Beitrag zur Rechtssicherheit geleistet. Im Übrigen ist die Bezeichnung «Bezirksgericht» in der Schweiz die meistverbreitete für die territorial unterteilte erstinstanzliche Gerichtsbarkeit. Sie ist auch ausserkantonalen Rechtssuchenden und Behörden geläufig.

*Abbildung 1: Geplante Struktur der erstinstanzlichen Gerichte
(vereinfachte Darstellung)*



Legende:

BezG = Bezirksgericht (regional)

ZMG = Zwangsmassnahmengericht

angegliedert an Bezirksgericht Luzern-Land I

JG = Jugendgericht

angegliedert an Bezirksgericht Luzern-Stadt

2. Grundbuchbezirke

a. Entwicklungen im Grundbuchrecht

Wie eingangs erwähnt, wird das vorgesehene neue Immobiliarsachen- und Grundbuchrecht zahlreiche Änderungen in der Grundbuchführung bewirken. Zum einen werden Grundpfandrechte, die bisher ohne Eintrag im Grundbuch Bestand hatten, im Grundbuch einzutragen sein, und es werden neue Anmerkungstatbestände geschaffen. Zum andern entfällt mit dem papierlosen Registerschuldbrief die aufwendige Ausfertigung von Schuldbriefen; die bisherigen Papierschuldbriefe können aber dennoch verlangt werden. Zusätzlich wird das Grundbuch zu einem modernen Bodeninformationssystem ausgebaut. Insgesamt rechnen die Fachleute mit einer Mehrbelastung durch die Rechtsänderungen, da dieser Ausbau des Grundbuchs zu vielfältigen neuen Aufgaben und zusätzlichen Schnittstellen beim elektronischen Datenaustausch führen wird. Die technologische Entwicklung, welche mit dem Einsatz eines neuen EDV-Systems im Kanton Luzern Einzug hält (ISOV GB V6), ermöglicht moderne E-Government-Funktionen und -Webservices bei den Raumdaten. Auch wenn in Zukunft der elektronische Zugriff auf Grundbuchdaten noch eine Ausweitung erfährt, erachten die Grundbuchfachleute die Möglichkeit persönlicher Kontakte mit dem Grundbuchamt weiterhin als notwendig: In die elektronisch nicht erfassten Grundbuchbelege wird nach wie vor auf dem Grundbuchamt Einsicht genommen werden. Auch die persönliche Beratung und das Erteilen von Rechtsauskünften erfolgen in vielen Fällen mündlich. Diese Dienstleistungen sind gemäss einer kürzlich von einer externen Firma durchgeführten Kundenbefragung gefragt und geschätzt. Damit sie weiterhin effizient und bürgernah erbracht werden können, ist eine örtliche Nähe des Grundbuchamtes zu den Kunden auch in Zukunft erforderlich.

Im Rahmen des Projektes «JU 10» haben eine Analyse der Verfahrensabläufe und Vergleiche mit anderen Kantonen ergeben, dass die Effizienz abnimmt, wenn das Grundbuchamt eine bestimmte Grösse (Anzahl Geschäfte und Anzahl Beschäftigte) übersteigt. Ein einziges kantonales Grundbuchamt mit über 50 Angestellten, das unter anderem über 22 000 Grundbuchanmeldungen zu erledigen hätte, läge klar über dieser Grenze. Zudem könnten die Aufgaben der bisherigen Grundbuchverwalter nicht durch eine einzige Person wahrgenommen werden. Ein zentrales Grundbuchamt müsste in mehrere Abteilungen mit dem entsprechenden Fachpersonal aufgeteilt werden. Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten drängt sich daher keine Zentralisierung auf. Andererseits muss ein Grundbuchamt eine Minimalgrösse aufweisen, die es erlaubt, Personalabwesenheiten (Ferien, Krankheit u. a.) ohne Beeinträchtigung des Dienstleistungsangebots und der Bearbeitungsdauer intern auszugleichen. Zudem ist es wichtig, dass die Grundbuchverwalterinnen und -verwalter die örtlichen Verhältnisse kennen. Bei einem flächenmässig zu grossen Bezirk nimmt diese Kenntnis ab. Effizienzgründe, Kundenbedürfnisse sowie Ortskenntnisse der Grundbuchverwalterinnen und -verwalter sprechen für eine dezentrale Aufgabenerfüllung der Grundbuchämter. Eine Zusammenfassung aller Grundbuchämter zu einer einzigen Einheit bringt wirtschaftlich keine Vorteile. Insgesamt resultiert aus den Abklärungen, dass das bisherige System mit dezentralen Grundbuchämtern weitergeführt werden soll.

b. Künftige territoriale Gliederung der Grundbuchämter

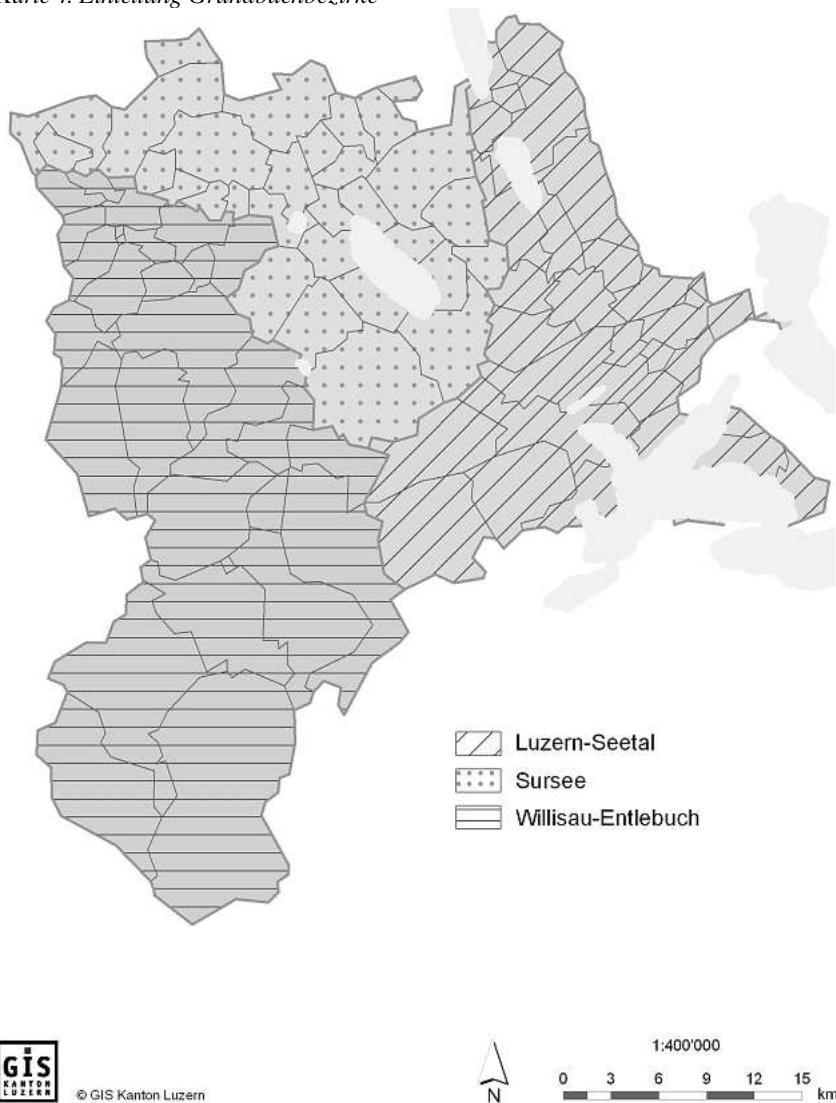
Um eine möglichst einfache und übersichtliche Kantongliederung zu schaffen, sind die Grundbuchbezirke an die Gerichtsbezirke anzupassen. Die Zahl der Gerichts- und der Grundbuchbezirke muss aber nicht zwingend identisch sein, zumal sich die Grössenverhältnisse zwischen den Amtsgerichten erheblich von denjenigen zwischen den Grundbuchämtern unterscheiden. So besteht heute im Amt Luzern-Stadt das zweitgrösste Amtsgericht, aber das zweitkleinste Grundbuchamt. Mit der Bildung von drei Grundbuchbezirken kann allen wesentlichen Faktoren (effiziente Betriebsgrösse, Kundennähe, Übereinstimmung der Grenzziehung mit jener bei Gerichtsbezirken) Rechnung getragen werden.

Vorgesehen ist eine Dreiteilung des Kantonsgebietes, wie sie in Karte 4 dargestellt ist:

- Dem Gerichtsbezirk Sursee und dem Gerichtsbezirk Willisau-Entlebuch soll je ein Grundbuchbezirk entsprechen.
- Der dritte Grundbuchbezirk umfasst die drei Gerichtsbezirke Luzern-Stadt, Luzern-Land I und Luzern-Land II. Dieses Grundbuchamt hat noch eine vertretbare Grösse; zudem wird seine Grenze auch durch mögliche Gemeindevereinigungen in der Agglomeration Luzern nicht in Frage gestellt.

Die drei Grundbuchbezirke stimmen mit der in Kapitel II entwickelten Dreiteilung des Grundmodells überein.

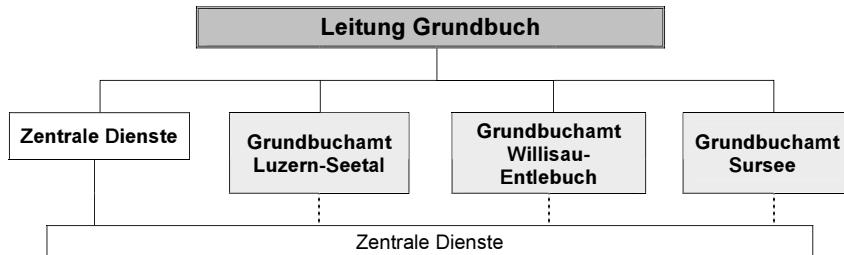
Karte 4: Einteilung Grundbuchbezirke



Die geplante Einteilung der Grundbuchbezirke bietet eine gute Grundlage für die Verbesserung der Führungs- und Organisationsstruktur im Grundbuchwesen. Es soll eine Geschäftsleitung eingesetzt werden, die sich aus dem Leiter oder der Leiterin des Grundbuchwesens und den drei Grundbuchverwalterinnen und -verwaltern zusammensetzt. Das Grundbuchinspektorat wird aufgehoben und neu ausgerichtet: Der

Grundbuchinspektor oder die Grundbuchinspektorin übernimmt den Vorsitz in der Geschäftsleitung; er oder sie leitet die zentralen Dienste.

Abbildung 2: Struktur des Grundbuchwesens (vereinfachte Darstellung)



3. Konkursbezirke

Das Konkurswesen ist im Gegensatz zu den Gerichten und zum Grundbuch nicht von einer neuen Bundesgesetzgebung betroffen. Die Bezirkseinteilung kann sich nach den heutigen Aufgaben und nach der Gebietseinteilung der Gerichte richten.

Heute werden die Konkursgeschäfte in den Ämtern Hochdorf, Sursee, Willisau und Entlebuch im sogenannten Sportelsystem betrieben. Die nach diesem System entlohnnten Konkursbeamten erhalten keine feste Besoldung, sondern können die Gebühren und Auslagen aus der Konkursmasse sowie staatliche Besoldungszulagen geltend machen (der Begriff «Sportel» geht auf das lateinische «sportula» = Körbchen zurück). Die nebenamtlich tätigen Konkursbeamten stellen selbst auf eigene Kosten sämtliche Büro-, Archiv- und Lagerräumlichkeiten und die ganze Infrastruktur (Informatik, Büroeinrichtung usw.) zur Ausübung ihres Amtes zur Verfügung. Das gesamte Personal wird von ihnen angestellt und bezahlt. Das Unternehmerrisiko wird von ihnen getragen, auch wenn nur wenige Verfahren anfallen. Die auf der Landschaft stärker schwankende Anzahl der Konkursfälle kann durch die Sportelämter dank ihrer grossen Flexibilität problemlos bewältigt werden.

Die Tätigkeit des Konkursverwalters oder der Konkursverwalterin ist eine Tätigkeit an der Front. Er oder sie muss bei der Konkureröffnung vor Ort sein und dort Sicherungsmassnahmen in die Wege leiten (Versiegelung Räume, Inventaraufnahme). Später sind Verwaltungsmassnahmen durchzuführen, periodische Kontrollen vorzunehmen, für eine beschränkte Zeit selber Betriebe zu führen, wenn es das Interesse der Gläubigerschaft verlangt, Besichtigungen zu organisieren, Dritteigentum herauszugeben, Verhandlungen oder Besichtigungen vor Ort zu führen und vieles mehr. Wichtig ist, dass alle diese Tätigkeiten innert möglichst kurzer Frist ausgeführt und lange Wege vermieden werden können. Längere Distanzen bedeuten wertvollen Zeitverlust und verursachen auch höhere Konkurskosten, die letztendlich von den Gläubigern oder vom Staat zu tragen sind. Die örtliche Nähe des Konkursamtes

zu den Schuldnerinnen und Schuldern ist daher Voraussetzung für eine effiziente Aufgabenerfüllung.

Nebst den Konkursverfahren sind auch Grundpfandverwertungen durchzuführen und Rechtshilfeaufträge zu erledigen. Die Konkursämter erteilen zudem viele Rechtsauskünfte. Die einzelnen Fälle müssen für den Leiter oder die Leiterin des Konkursamtes überschaubar und überwachbar bleiben. Jeder Fall beinhaltet mehr oder weniger komplexe juristische Fragen und Probleme, welche ein Sachbearbeiter oft nicht erkennt. Der Leiter oder die Leiterin muss zudem den Überblick haben, ob Verfahrensschritte vollständig und rechtzeitig vorgenommen werden. Diesen Anforderungen kann nur entsprochen werden, wenn eine gewisse Bezirksgrösse nicht überschritten wird. Hingegen spielt die Minimalgrösse bei den Konkursämtern keine grosse Rolle: Mit dem Sportelsystem steht eine Alternative zum Konkursamt mit fixbesoldeten Angestellten zur Verfügung, wenn lediglich wenige Fälle oder eine unregelmässig anfallende geringe Fallzahl zu bearbeiten sind. Die Konkursaufgaben sollen darum im Kanton Luzern weiterhin im heutigen gemischten System und dezentral erbracht werden (vgl. Überprüfungsauftrag gemäss Postulat P 255 von Christoph Portmann vom 21. Juni 2004, von Ihrem Rat erheblich erklärt am 27. März 2006).

Im Konkursrecht sind die Aufgaben der Gerichte und der Konkursämter eng miteinander verknüpft. Vorgesehen ist daher, dass die Grenzen der Konkursbezirke mit jenen der Gerichtsbezirke identisch sein sollen (vgl. Kap. IV.1, Karte 3). Jedem Gerichtsbezirk soll ein Konkursbezirk entsprechen. Der Kanton Luzern wird so in fünf Konkursbezirke eingeteilt. Dabei sind die zwei Konkursämter in den Bezirken Luzern-Stadt und Luzern-Land II, welche konstant hohe Fallzahlen aufweisen, staatlich und die drei übrigen Konkursämter im Sportelsystem zu führen.

V. Strafverfolgung

1. Staatsanwaltschaftsmodell der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung

Die neue Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007 sieht das sogenannte Staatsanwaltschaftsmodell vor. Gemäss diesem Modell leiten die Staatsanwältinnen und -anwälte das Vorverfahren, stehen also grundsätzlich den Ermittlungen der Polizei vor, verfolgen die Straftaten im Rahmen ihrer Untersuchung und erheben und vertreten zudem die Anklage beim zuständigen Gericht (vgl. Art. 12–17 und 306–327 StPO). Sind Angeklagte in Untersuchungshaft zu nehmen, hat darüber inskünftig das Zwangsmassnahmengericht auf Antrag der Staatsanwältinnen und -anwälte zu entscheiden (Art. 18 Abs. 1 und Art. 224 ff. StPO). Nach dem heutigen, im kantonalen Gesetz über die Strafprozessordnung vom 3. Juni 1957 (SRL Nr. 305) geregelten Modell leiten die Amtsstatthalterinnen und -statthalter sowie die kantonalen Untersuchungsrichterinnen und -richter die Strafuntersuchung und ordnen auch die Haft an. Die Staatsanwältinnen und -anwälte erheben nach Abschluss der Untersuchung die Anklage und vertreten den Fall vor Gericht.

2. Umsetzung im Kanton Luzern

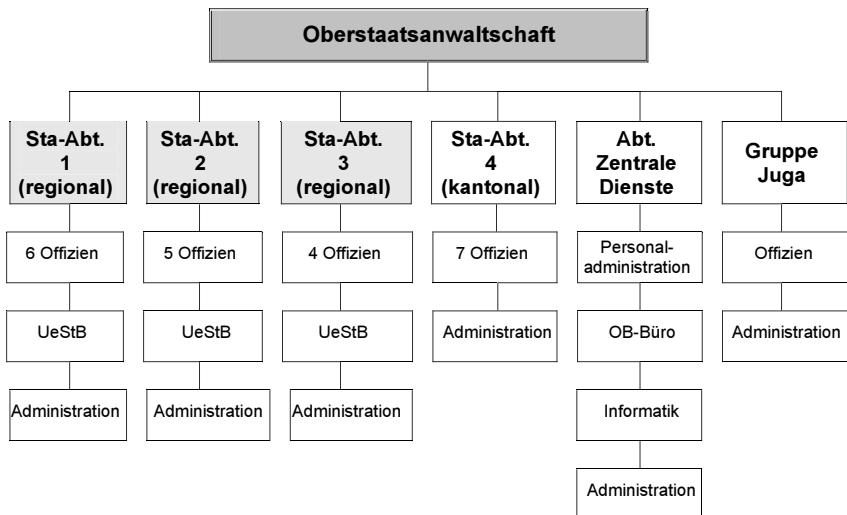
Wie andere Kantone hat der Kanton Luzern das einheitliche Staatsanwaltschaftsmo dell der Schweizerischen Strafprozessordnung mit deren voraussichtlichem Inkraft treten auf den 1. Januar 2010 einzuführen. Auf diesen Zeitpunkt hin sind die Funktio nen der Amtsstatthalterinnen und -statthalter sowie der kantonalen Untersuchungs richterinnen und -richter aufzuheben. Ohne eine grundlegende organisatorische An passung kann im Kanton Luzern die verlangte Konzentration von Ermittlung, Unter suchung und Anklageerhebung bei der Staatsanwaltschaft nicht umgesetzt werden. Die Schweizerische Strafprozessordnung legt indes nicht eine Einheitsorganisation für sämtliche Strafverfolgungsbehörden aller Kantone fest. Den Kantonen stehen verschiedene Möglichkeiten offen, um eine auf ihre Größenverhältnisse abgestimmte, zweckmässige Organisation zu bestimmen. Im Vordergrund stehen die Schaffung einer Oberstaatsanwaltschaft und die Einrichtung von Übertretungsstraf behörden (Art. 14 Abs. 3 und 17 StPO). Mit der Oberstaatsanwaltschaft soll eine ein heitliche und zentrale Führung sowie eine rechtsgleiche Anwendung der Strafgesetze über das ganze Kantongebiet sichergestellt werden. Die Übertretungsstrafbehörden, welche die Funktion der sogenannten Polizeirichter erfüllen, sollen zu einer Be schleunigung der Verfahren und zu einer Effizienzverbesserung beitragen.

Im Rahmen des Projektes «JU 10» wurden die Auswirkungen der Schweizeri schen Strafprozessordnung auf die Organisation der Strafverfolgungsbehörden im Kanton Luzern geprüft. Folgende Neuerungen sind hauptsächlich vorgesehen:

- Zusammenschluss zu einer Dienststelle Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern

Die Strafverfolgungsbehörden bestehen heute aus acht Dienststellen. Im Rahmen der Projekte WOV (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung) und Oe07 (Organisationsentwicklung 07) rückten die Dienststellen zwar bereits zusammen, um die Admi nistration und die Führung effizienter zu gestalten. Es wurden gemeinsame zentrale Dienste eingerichtet. Die Führung kann allerdings noch effizienter werden, wenn auch die Personalführung zentralisiert wird. Neu sollen sich die acht Dienststellen deshalb zu einer einzigen Dienststelle mit fünf Abteilungen unter der Bezeichnung «Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern» zusammenschliessen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Struktur der Dienststelle Staatsanwaltschaft (vereinfachte Darstellung)



Legende:

Abt. = Abteilung

Juga = Jugandanwaltschaft

OB = Ordnungsbussen

Sta = Staatsanwaltschaft

UeStB = Überfretungsstrafbehörde
(``Polizeirichter``)

Mit dem Zusammenschluss zu einer Dienststelle ergibt sich im Sinne des Organisationsgesetzes eine Einheit in der Führung. Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden werden zentral von einem Oberstaatsanwalt oder einer Oberstaatsanwältin als Dienststellenleiter oder -leiterin geführt. Zwei stellvertretende Oberstaatsanwältinnen oder -anwälte sollen namentlich die Fachaufsicht über die Staatsanwältinnen und -anwälte ausüben (inkl. Einsprachemöglichkeit bei Strafbefehlen und Visierung von Einstellungentscheiden) und für die Redaktion von Vernehmlassungen bei Beschwerden und neuen Erlassen sowie für den Auftritt vor Bundesgericht besorgt sein. Bei der Oberstaatsanwaltschaft soll zudem ein Kompetenzzentrum für Rechtshilfe und Gerichtsstände angesiedelt werden, welches von einem Staatsanwalt oder einer Staatsanwältin geführt wird. Die Jugandanwaltschaft wird aufgrund ihrer spezifischen Aufgaben als selbständige Gruppe dem Oberstaatsanwalt unterstellt. Nachdem der Bundesrat den Entwurf für die Jugendstrafprozessordnung auf Antrag des Ständerates überarbeitet hat, wird der Kanton Luzern das bisherige Jugandanwaltschaftsmodell voraussichtlich beibehalten können. Ein Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin soll mit einem Staatsanwalts-Assistenten oder einer Staatsanwalts-Assistentin ein Team bilden (Offizium).

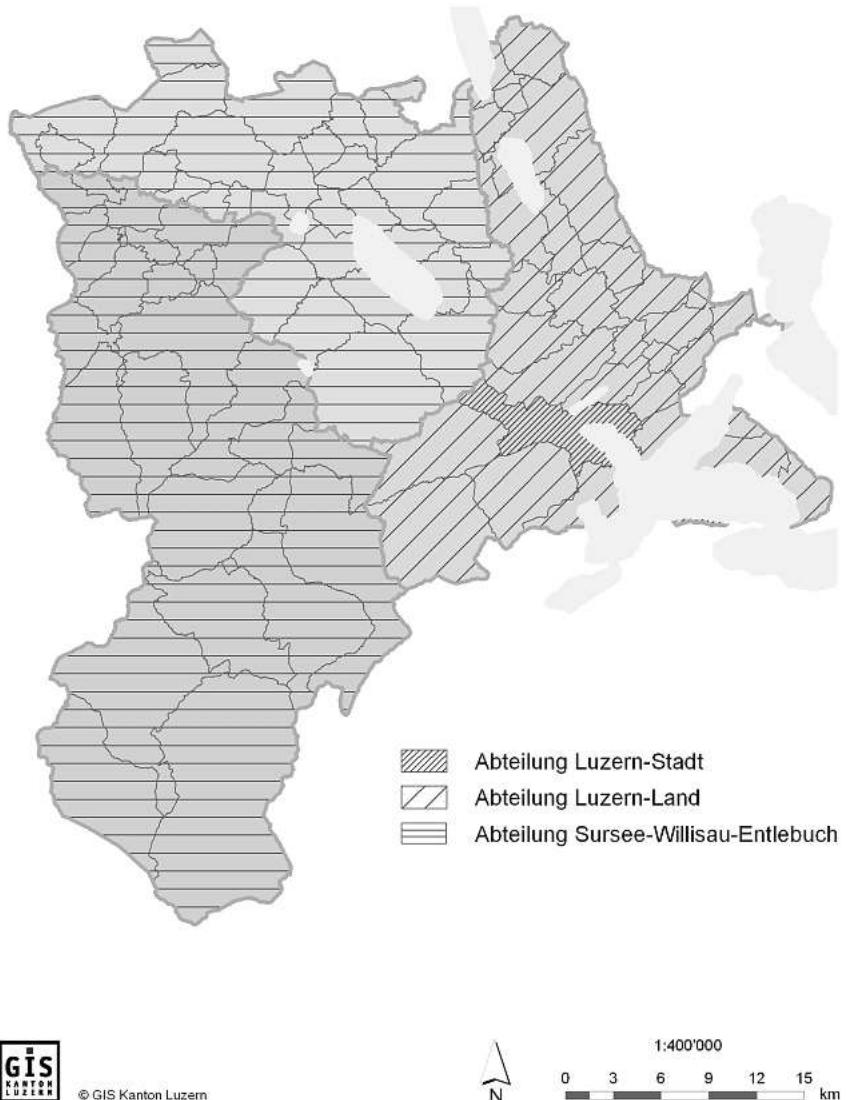
- Regionale Übertretungsstrafrichterinnen oder -strafrichter

Während sich heute die Amtsstatthalterinnen und -statthalter zu einem wesentlichen Teil mit Übertretungen im Bagatellbereich beschäftigen, drängt sich in der neuen Organisation eine Effizienzsteigerung auf. Es ist vorgesehen, den Ordnungsbussenbereich zu zentralisieren, indem diese Fälle von der Polizei in elektronischer Form an die zentralen Dienste der Oberstaatsanwaltschaft übermittelt werden, wo die administrative Abwicklung mittels Versand der Strafbefehle erfolgt. Auf Einsprache hin werden die Fälle der zuständigen regionalen Abteilung der Staatsanwaltschaft zur Untersuchung weitergeleitet. Bei diesen regionalen Abteilungen werden Übertretungsstrafbehörden eingerichtet. Sie kümmern sich um die Übertretungen im Bagatellbereich mit Ausnahme des Strassenverkehrsgesetzes. Zu den Bagatelfällen gehören namentlich strafbare Handlungen gegen das eidgenössische Transportgesetz (z. B. Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel ohne gültigen Fahrausweis), gegen das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, gegen das Betäubungsmittelgesetz, gegen das kantonale Übertretungsstrafgesetz (SRL Nr. 300) und die kommunalen Abfallreglemente sowie die mit einer Ordnungsbusse bedrohten Taten im Fall einer Einsprache. Als Übertretungsstrafbehörde wird ein Übertretungsstrafrichter oder eine Übertretungsstrafrichterin eingesetzt. Dabei handelt es sich um Untersuchungsbeamte mit Unterschriftskompetenz im Übertretungsbereich (sog. Polizeirichter oder -richterin). Im – seltenen – Fall eines Weiterzugs an ein Gericht übergibt der Übertretungsstrafrichter oder die Übertretungsstrafrichterin das Dossier dem leitenden Staatsanwalt oder der leitenden Staatsanwältin.

2. Künftige territoriale Gliederung der Staatsanwaltschaft

Rund drei Viertel der Straffälle im Kanton Luzern ereignen sich in Stadt und Agglomeration Luzern. Die für die Staatsanwaltschaft wichtigsten Institutionen sind zentral organisiert und befinden sich im Zentrum. Es sind dies das Kriminalgericht, das künftige Jugendgericht, das künftige Zwangsmassnahmengericht, das Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof und die Kriminalpolizei der Kantonspolizei. Eine gute Erschliessung hat in der Arbeit der Staatsanwaltschaft eine prioritäre Bedeutung (Gericthsverhandlungen, Zuführung von Gefangenen usw.). Gute Verkehrswege und die schnelle Erreichbarkeit erleichtern die Tätigkeit der Strafverfolgung. Die regionalen Abteilungen müssen eine gewisse Mindestbetriebsgrösse haben, ansonsten eine Spezialisierung (z. B. Übertretungsstrafrichter) gar nicht realisiert werden kann. Für die neue Organisation der Staatsanwaltschaft drängt sich die Schaffung einer Dienststelle mit drei regionalen Abteilungen auf, die verkehrsmässig gut ans Zentrum angebunden sind. Für die Bereiche Wirtschaftskriminalität und Besondere Kriminalität ist eine spezialisierte kantonale Abteilung beizubehalten. Eine solche Fachorganisation mit drei regionalen Abteilungen und einer kantonalen Abteilung trägt den gesetzlichen Vorgaben und den organisatorischen Anforderungen an eine effiziente und leistungsorientierte Organisation Rechnung.

Karte 5: Einteilung Staatsanwaltschaft in regionale Abteilungen



In Karte 5 ist die territoriale Gliederung der drei regionalen Abteilungen der künftigen Staatsanwaltschaft dargestellt. Vorgesehen ist, diesen Abteilungen die Bearbeitung der Gebiete Luzern-Stadt, Luzern-Land (inkl. Seetal) beziehungsweise Sursee-Willisau-Entlebuch zu übertragen. Die lediglich dienststelleninterne Einteilung stimmt mit der Grenzziehung des Grundmodells (Kap. II, Karte 1) überein.

VI. Regierungsstatthalterinnen und -statthalter

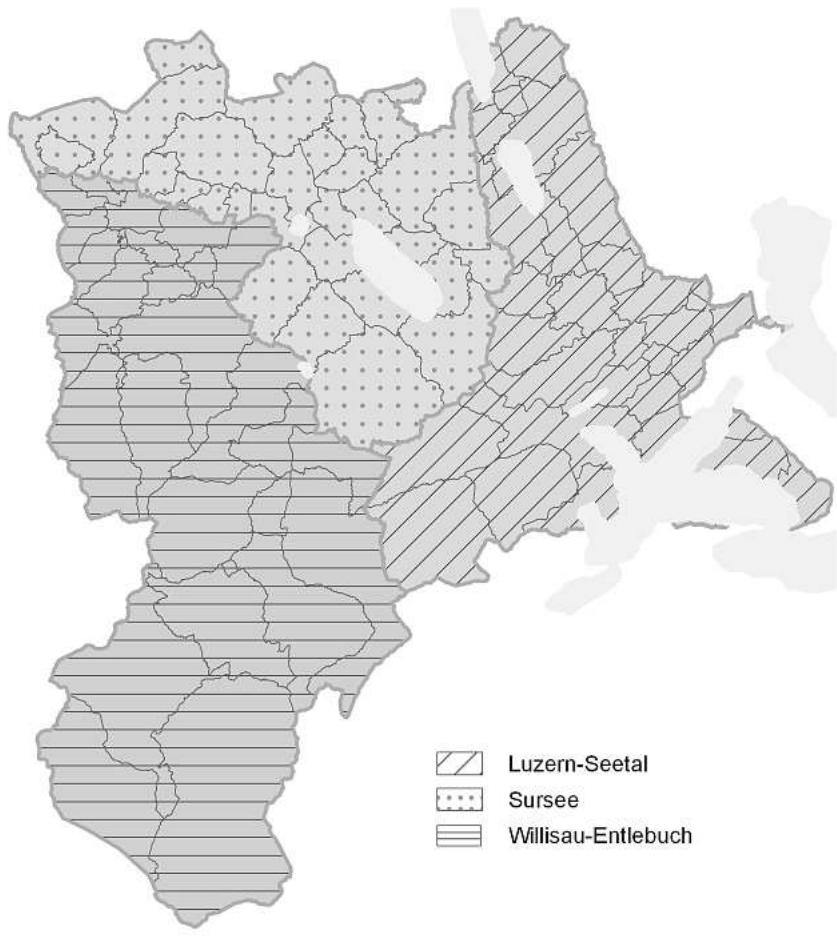
Die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter tragen zum Ausgleich der Interessen und zum gegenseitigen Verständnis zwischen Kanton und Gemeinden, Bürgerschaft und Staat bei. Sie sind allgemeine Aufsichtsbehörde über die Gemeinden (Einwohnergemeinden und Korporationen), ferner fachliche Aufsichtsbehörde im Vormundschafts- und Teilungswesen. Sie sind Beschwerdeinstanz in Kindesschutzsachen und bei Verfahren in Erbschaftsfällen. Sie entscheiden über Grundstückserwerbe durch Personen im Ausland, über die Erteilung von Pflegekinderbewilligungen im Hinblick auf eine spätere Adoption, über Adoptionen, über den Entzug der elterlichen Sorge und über die fürsorgerische Freiheitsentziehung für Erwachsene. Sie besorgen nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege die Rechtshilfe und die Vollstreckung durch Ersatzvornahme und unmittelbaren Zwang (§ 42 ff. Organisationsgesetz, SRL Nr. 20). Die mit einer Totalrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches geplanten Änderungen im Vormundschaftsrecht (Erwachsenenschutz und Kinderschutz) werden dazu führen, dass die Aufsicht neu geregelt werden muss. Zudem werden Zuständigkeit und Rechtsaufsicht der Erwachsenenschutzbehörde (Zustimmungen zu wichtigen Geschäften, fürsorgerische Freiheitsentziehung) oder der gerichtlichen Rechtsmittelinstanz (Vormundschaftsbeschwerden, Beschwerden gegen Kinderschutzmassnahmen) übertragen.

Im Rahmen der Gemeindereform werden in den nächsten Jahren weitere Gemeinden fusionieren. Dadurch wird die Zahl der Gemeinden weiter abnehmen und der Aufwand für die Aufsicht sich im Zuge der Professionalisierung der Gemeindeverwaltungen verringern. Anderseits ist die Aufsicht bei den Einwohnergemeinden und bei den Gemeindeverbänden mit dem Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes (SRL Nr. 150) per 1. Januar 2005 fachlich anspruchsvoller und zeitlich aufwendiger geworden. Bei der Gemeindeaufsicht wird der zeitliche Umfang des Arbeitsaufwandes zu einem wesentlichen Teil durch die Anzahl Gemeinden bestimmt. Anders verhält es sich beim Erwachsenenschutz und beim Kinderschutz. Bei diesen Aufgaben wird der Arbeitsaufwand wesentlich durch die Einwohnerzahl und die Bevölkerungsstruktur beeinflusst. Dies bedeutet, dass die einzelnen Regierungsstatthalterinnen und -statthalter von den Veränderungen beim Erwachsenenschutz und beim Kinderschutz unterschiedlich betroffen sind. Bei der zukünftigen Organisation ist auf diese Auswirkungen Rücksicht zu nehmen.

Ab 1. Januar 2010 wird der Kanton voraussichtlich 87 Gemeinden zählen. Wie im Planungsbericht B 158 über die Gliederung des Kantons dargelegt, ist eine Einteilung in drei Verwaltungsbezirke als zweckmäßig anzusehen. Die Aufgaben können so effizient und leistungsorientiert erfüllt werden. Vorgeschlagen wird die Einteilung nach dem Grundmodell (Kap. II, Karte 1). Auf dieser Grundlage werden die Gemeinden wie folgt je einem Regierungsstatthalter oder einer Regierungsstatthalterin zugewiesen:

- Verwaltungsbezirk Luzern-Seetal: 32 Gemeinden,
- Verwaltungsbezirk Sursee: 30 Gemeinden,
- Verwaltungsbezirk Willisau-Entlebuch: 25 Gemeinden.

Karte 6: Einteilung Regierungsstatthalter/innen



© GIS Kanton Luzern



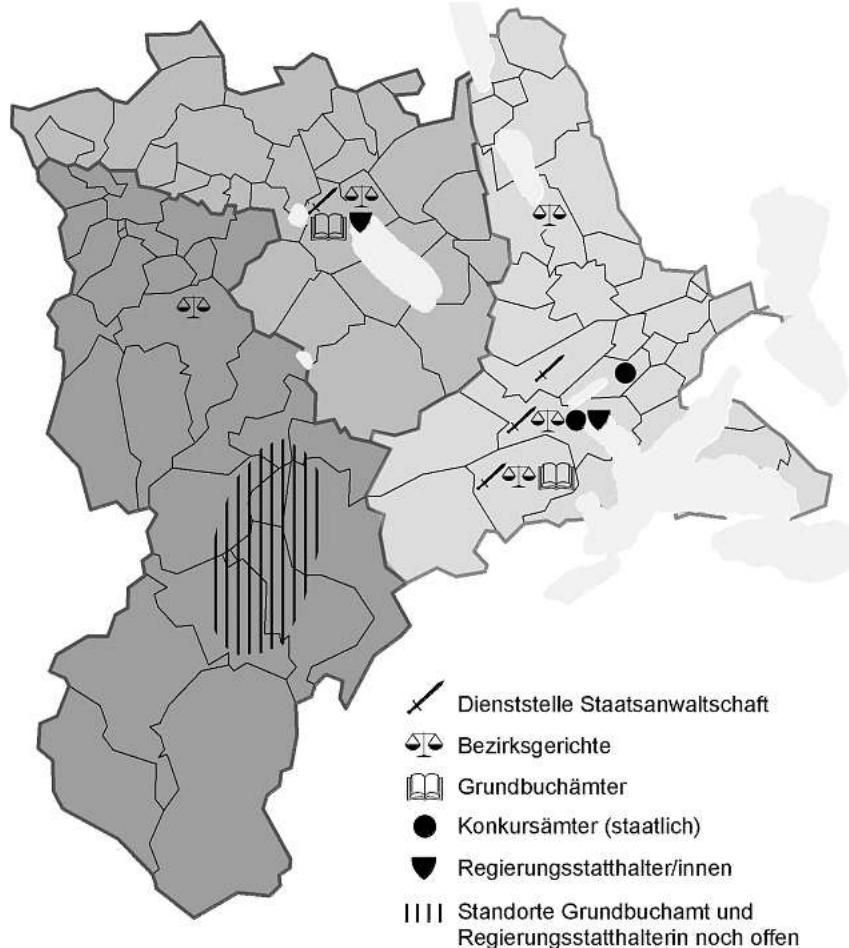
1:400'000

0 3 6 9 12 15 km

VII. Standorte

Die künftigen Bezirkgerichte und die Organisationseinheiten der Staatsanwaltschaft, des Grundbuch- und des Konkurswesens sowie die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter sollen weitestgehend an den bisherigen Standorten angesiedelt bleiben.

Karte 7: Standorte



Die Bezirksgerichte sind in den Gemeinden der heutigen Amtsgerichte anzusiedeln. Es sind dies: Luzern, Kriens, Hochdorf, Sursee und Willisau. Der Standort Entlebuch entfällt.

Für das Grundbuchwesen steht der heutige Standort Kriens im Vordergrund. Falls die Kapazität nicht reicht, soll ein geeigneter Standort in der Agglomeration Luzern gesucht werden (z. B. in Emmen, Ebikon oder auch ein grösserer Standort in Kriens). Die weiteren Standorte sind Sursee und eine noch zu bestimmende Gemeinde im Raum Wolhusen-Entlebuch.

Die Standorte der Konkursverwalterinnen und -verwalter sind Luzern (Bezirk Luzern-Stadt) und Ebikon (neu: Bezirk Luzern-Land II). Die drei Sportelkonkursämter haben in den jeweiligen Bezirken dort den Standort, wo die jeweils beauftragten Konkursverwalterinnen oder -verwalter ihr Büro haben.

Für die Abteilungen der Staatsanwaltschaft werden folgende Gemeinden vorgeschlagen: Luzern (Oberstaatsanwaltschaft und alle gesamtkantonal zuständigen Einheiten), Kriens-Grosshof (Luzern-Stadt), Emmen (neu: Luzern-Land), Sursee (Sursee-Willisau-Entlebuch).

Die Regierungsstatthalterinnen und -statthalter sollen in Luzern, in Sursee und in einer noch zu bestimmenden Gemeinde im Raum Wolhusen-Entlebuch residieren. Die heutigen Standorte Hochdorf und Altishofen entfallen.

VIII. Beurteilung

Die dargelegten Einteilungsvorschläge überzeugen dadurch, dass die Entwicklung der Raumordnung der letzten Jahre aufgenommen und die fachlichen und rechtlichen Anforderungen an die Behördenorganisation berücksichtigt werden. Die Einteilungen in fünf Gerichtsbezirke, drei Verwaltungsbezirke und drei Regionen werden über ein Grundmodell koordiniert. Das Modell stellt eine einheitliche Abgrenzung dieser Räume sicher und ermöglicht flexible und den Verhältnissen angepasste Lösungen. Der raumordnungspolitische Zusammenzug strukturähnlicher Gemeinden schafft einen sinnvollen Anknüpfungspunkt für die territoriale Einteilung. Mit den Einteilungen kann die Behördenstruktur vereinfacht werden. Die vorgesehenen Strukturen leisten einen weiteren Beitrag zur Professionalisierung und Spezialisierung der Gerichts- und Verwaltungsbehörden sowie zur Vereinfachung und Verbesserung ihrer betrieblichen Führung und Organisation. Die Einteilungen sichern die Qualität und die gute Erreichbarkeit der dezentralen Leistungsträger für die Zukunft.

Wie die Arbeiten im Rahmen des Projektes «JU 10» zur Gerichtsreform im Kanton Luzern zeigen, erfordern die neuen gesamtschweizerischen Prozessordnungen eine umfassende Justizreform. Da das neue Bundesrecht namentlich zu Mehraufwendungen in den Verfahren bei den Gerichten führt, sind sämtliche mögliche Optimierungsmassnahmen auszuschöpfen. Die vorgeschlagene territoriale Einteilung und die geplanten Organisationsformen sind solche zweckmässigen Massnahmen. Die An-

passungen an das Bundesrecht werden wir Ihrem Rat mit den Botschaften zu den entsprechenden Einführungsgesetzen unterbreiten.

Aus Sicht der Projektorganisation von «JU 10», die unter der Leitung des Obergerichtes steht, stellt die vorgeschlagene Einteilung in Gerichts-, Grundbuch- und Konkursbezirke eine zweckmässige Lösung dar. Damit könne eine sinnvolle Organisation erreicht werden, welche den Anforderungen der eidgenössischen Gesetzgebung entspricht und eine termingerechte Realisierung der Justizreform auf den 1. Januar 2010 ermöglicht.

Wir erachten die aufgezeigten Einteilungen des Kantonsgebietes auf der Basis eines gemeinsamen Grundmodells als gute Lösung. Für die Organisationseinheiten, welche der Departementsverwaltung angehören oder verwaltungsnaher Aufgaben erfüllen, wird das Kantonsgebiet in drei Teile unterteilt. Die Gerichte und die gerichtsnahen Einheiten organisieren sich hingegen in fünf Bezirken. Gegenüber der heutigen, in verschiedenen Organisationserlassen festgelegten Ordnung wird eine leichte Reduktion der Anzahl Unterteilungen erreicht. Theoretisch hätte der von der Verfassung erlaubte Spielraum ausgenutzt und eine durchgehende Einteilung in drei oder sogar nur zwei Bezirke angestrebt werden können. Dadurch hätten allenfalls höhere Synergieeffekte aus der Zusammenlegung genutzt werden können. Indes wären für die Rechtsprechungsaufgabe der Gerichte zu grosse Gebilde entstanden. Die bürgernahe Rechtsprechung hätte möglicherweise Schaden genommen. Auch aufgrund der bisherigen politischen Diskussion bei der Totalrevision der Verfassung sehen wir von einem solchen Schritt ab. Die Vorteile der Neueinteilung sind somit nicht so sehr in finanziellen Einsparungen zu sehen. Die Neuorganisation wird wohl lediglich einen derzeit noch nicht quantifizierbaren Beitrag dazu leisten, dass die Mehrkosten aus den Änderungen des Bundesrechts für die Justizbehörden aufgefangen werden können. Wir begrüssen die Einteilungsvorschläge als eine fällige Modernisierung der Strukturen in unserem Kanton. Die wichtigsten politischen Aspekte der dezentralen Aufgabenerfüllung finden im Ergebnis Berücksichtigung. Die raumordnungspolitische Anknüpfung sichert die politische Steuerung durch den Kanton und die Gemeinden, da beide Staatsebenen ihre Strategien zur Entwicklung ihrer Gemeinwesen festlegen müssen (z. B. in der Raumplanung, der Wirtschaftsentwicklung, bei den staatlichen Leistungen).

Den heute bekannten, mit Wirkung auf den 1. Januar 2010 von den Stimmberchtigten in den Gemeinden beschlossenen Gemeindevereinigungen wird Rechnung getragen. Des Weiteren sind die neuen Einteilungen offen gegenüber künftigen Entwicklungen. Sie erschweren weitere Gemeindevereinigungen nicht. Auch haben sie nicht zur Folge, dass künftige Gemeindevereinigungen völlig neue Einteilungen nach sich ziehen müssten. Bei den Projektabklärungen wurde insbesondere darauf verzichtet, mögliche vom Vereinigungsvorhaben einer starken Stadtregion betroffene Gemeinden in der Agglomeration Luzern vorweg einem erweiterten Gerichtsbezirk Luzern-Stadt zuzuschlagen. Da die Mehrheit der Gemeinden im östlichen Kantonsgebiet von diesem Vereinigungsvorhaben ohnehin nicht betroffen ist, kann jedoch bereits zum heutigen Zeitpunkt eine über das Ganze gesehen stabile Lösung vorgelegt werden, die auf längere Zeit angelegt ist.

IX. Weiteres Vorgehen und Antrag

Nach der zustimmenden Kenntnisnahme von diesem Planungsbericht durch Ihren Rat werden wir die Ergebnisse in die laufenden Gesetzgebungsarbeiten einfließen lassen.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, vom Planungsbericht in zustimmendem Sinn Kenntnis zu nehmen.

Luzern, 22. April 2008

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

**Kantonsratsbeschluss
über den Planungsbericht über die Einteilung
des Kantonsgebietes in Regionen und in Gerichts-
und Verwaltungsbezirke**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 22. April 2008,
beschliesst:*

1. Vom Planungsbericht über die Einteilung des Kantonsgebietes in Regionen und in Gerichts- und Verwaltungsbezirke wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

Projektorganisation

Projektsteuerung

Leitung: Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig, Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD)

Dr. Ruedi Isenschmid, Präsident Obergericht

Staatschreiber Dr. Viktor Baumeler

Gregor Zemp (Projektsekretariat)

Projektgruppe

Projektleitung Dr. Viktor Baumeler Staatschreiber	Raumplanung Dr. Sven-Erik Zeidler Dienststellenleiter Raum-entwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation	erstinstanzliche Gerichte Dr. Karl Meier Präsident Leistungsgruppe erstinstanzliche Gerichte
Grundbuch Ruth Aregger Grundbuchinspektori	Konkurs Jacqueline Eswein Konkursbeamtin Luzern-Land	Strafverfolgung Daniel Burri geschäftsleitender Staatsanwalt
Gemeindeaufsicht Erwin Galliker Obmann Regierungsstattleharterkonferenz	Finanzen Heinz Bösch Leiter Finanzausgleich und Organisation Finanzdepartement	Justizrecht Heinz Bachmann Leiter Rechtsdienst JSD
Kantonsverfassung Projektsekretariat Gregor Zemp wissenschaftlicher Mitarbeiter JSD		Verband Luzerner Gemeinden Irene Keller, Kantonsrätin Gemeindeammann von Vitznau Albert Mattmann Gemeindeschreiber von Ebikon

Regionalpolitik		Erfüllung kantonaler Aufgaben			
Region	Gerichtsbezirk	Konkurs	Grundbuch	Strafverfolgung	Aufsicht über Gemeinden u.a.
	Gerichtsbezirk	Konkursbezirk	Grundbuchbezirk	Abteilung	Verwaltungsbezirk
I. Luzern-Seetal	1. Luzern-Stadt 2. Luzern-Land I 3. Luzern-Land II	1. Luzern-Seetal	1. Luzern-Stadt 2. Luzern-Land	1. Luzern-Seetal	1. Luzern-Seetal
II. Sursee	4. Sursee	2. Sursee	3. Sursee-Willisau-Entlebuch	2. Sursee	2. Sursee
III. Hinterland-Entlebuch-Rottal (HER)	5. Willisau-Entlebuch	3. Willisau-Entlebuch	3. Willisau-Entlebuch	3. Willisau-Entlebuch	3. Willisau-Entlebuch
regionale Planungs- und Entwicklungsträger (Verbände, Aktiengesellschaften usw.)	regionale Bezirksgerichte	regionale Konkursämter	regionale Grundbuchämter	Dienststelle mit regionalen Abteilungen	regionale Regierungsstatthalterinnen und -stathalter