



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 30. Januar 2018
Kantonsratspräsidentin Vroni Thalmann-Bieri

M 275 Motion Zurkirchen Peter und Mit. über die Einführung des Ermächtigungsverfahrens im Kanton Luzern / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Der Regierungsrat beantragt Ablehnung.
Peter Zurkirchen hält an seiner Motion fest.

Peter Zurkirchen: Mit der Einführung des Ermächtigungsverfahrens kann der Kanton Luzern erreichen, dass die Behörden vor unbegründeten und insbesondere mutwilligen Strafuntersuchungen geschützt werden. Die Strafbehörden sind verpflichtet, tätig zu werden, wenn eine Straftat begangen wird oder wenn Verdachtsgründe darauf hinweisen, insbesondere bei einer Strafanzeige. Das Schweizerische Strafgesetzbuch und die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) regeln, in welchen Fällen Staatsanwaltschaft und Gericht auf eine Strafverfolgung oder auf eine Bestrafung verzichten können. Das ist der Fall, wenn kein hinreichender Tatverdacht vorliegt oder wenn die Straftat bereits verjährt ist. Gehört die verdächtige Person der kantonalen Regierung oder der kantonalen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde an und hat im Amt ein Verbrechen oder ein 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. Einige Kantone kennen das Ermächtigungsverfahren zugunsten von Amtspersonen, so etwa die Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich. In Kantonen mit dem sogenannten Ermächtigungsverfahren muss die Staatsanwaltschaft bei der Ermächtigungsbehörde die Erlaubnis einholen, bevor die Strafverfolgung angeordnet werden darf. Die Anzeige gelangt zuerst zu einer Anklagekammer, und aufgrund der Vorprüfung wird entschieden, ob überhaupt ein Strafverfahren eröffnet wird. Das Ermächtigungsverfahren wird immer wieder kritisiert, da es eine gewisse Beamtenprivilegierung erlaube, die Rechtsgleichheit verletze und es sich um ein Relikt aus vergangenen Zeiten handle. Das Bundesgericht sieht das anders und hat in einem Entscheid 2004 festgehalten, dass die offenbar unterschiedliche Behandlung von Bürgern und Beamten vertretbar ist und das Ermächtigungsverfahren den Zweck hat, Beamte vor unbegründeten und insbesondere mutwilligen Strafuntersuchen zu schützen. Aus unserer Sicht sollen keine Personen privilegiert werden, sondern die staatlichen Institutionen sollen geschützt werden, sodass sie nicht mit Klagen lahmgelegt werden können. Es darf nicht sein, dass unbegründete oder mutwillige Strafanzeigen unser Staatswesen ausser Kraft setzen. Das Ermächtigungsverfahren bietet einen besseren Schutz für Personen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind. Die CVP-Fraktion hält an der Motion fest.

Hans Stutz: Die Grüne Fraktion lehnt die Motion ab. Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme erklärt, würde mit der Motion ein Strafverfolgungsprivileg geschaffen. Wir lehnen Privilegien prinzipiell ab. Die Begründung des Motionärs ist schwierig

nachzuvollziehen. Er behauptet, dass die staatlichen Institutionen nicht durch Klagen lahmgelegt werden dürften. Die Häufigkeit solcher Anzeigen ist nicht hoch. Die Justiz arbeitet sehr schnell, vor allem wenn es um nicht fundierte Klagen geht. In diesem Fall kommt es zu einer Nichtannahmeverfügung oder allenfalls zu einer Einstellungsverfügung. Damit ist die Sache ohne Kenntnisnahme der Öffentlichkeit erledigt. Anders wäre es mit den Ermächtigungsverfahren, weil die Öffentlichkeit automatisch eingeschaltet würde. Gerade letzte Woche gab es einen solchen Fall im Kanton Thurgau. Unter grosser Anteilnahme der Medien wurde darüber berichtet. Es ging dabei um eine Strafanzeige wegen ungetreuer Amtsführung eines Regierungsrates. Die Anzeige war aber rechtsstaatlich gesehen äusserst fragwürdig. Wer die Justiz vor dem Vorwurf der Kabinettsjustiz schützen will, muss die vorliegende Motion ablehnen.

Pirmin Müller: Mit der Einführung des Ermächtigungsgesetzes wird das Ziel verfolgt, die Behörden vor unbegründeten und mutwilligen Strafuntersuchungen zu schützen. Dazu besteht aber kein Anlass, denn es gibt keinen Missstand. In den letzten fünf Jahren ist es im Durchschnitt zu 31 Strafverfahren gegen Polizisten gekommen, davon wurden 29 innert kürzester Zeit erledigt. Von 2012 bis 2016 ist es zu 163 Verfahren gekommen, die keine Polizisten betroffen haben. In diesem Zeitraum ist es nur in drei Fällen zu einem Strafbefehl und in vier Fällen zu einer Anklage gekommen. Deswegen ein Ermächtigungsgesetz einzuführen, wäre übertrieben. Das grösste Risiko ist, dass dieses Ermächtigungsverfahren in den Kantonen in der Regel vor der parlamentarischen Öffentlichkeit stattfindet. Dadurch erhalten der angebliche Verbrecher oder die Vergehen der Amtspersonen eine sehr grosse öffentliche Bedeutung, auch wenn die Strafanzeige unbegründet ist. Ausserdem würde mit dem Ermächtigungsverfahren ein zusätzliches administratives Vorverfahren eingeführt, was aber dem Wunsch nach einem effizienten und kostengünstigen Strafverfahren widerspricht. Die SVP-Fraktion lehnt die Motion ab.

Ylfete Fanaj: Am 10. Januar 2017 hat der ausserordentliche Staatsanwalt im Fall „Malters“ Anklage gegen das Polizeikader erhoben. Drei Wochen später hat die CVP diesen Vorstoss eingereicht. Die CVP möchte mit diesem Vorstoss eine „Lex Malters“ schaffen. Ich danke der Regierung für ihre sehr gute, überzeugende und fundierte Stellungnahme. Beim Ermächtigungsverfahren führt eine Kommission ein Verfahren durch und beurteilt, ob eine Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilt wird. Gerade im Fall „Malters“ wäre es zu einem solchen Vorverfahren gekommen. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts muss eine Ermächtigung für die Strafverfolgung bereites erfolgen, wenn in minimaler Weise glaubhaft erscheint, dass ein strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt. Die Ermächtigung muss bereits bei einer geringen Wahrscheinlichkeit einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit erteilt werden. Erst dann wäre es im Fall „Malters“ zu einem Strafverfahren gekommen. Das bedeutet nichts anderes als doppelte Arbeit. Diese Zusatzschleife ist nicht nötig, vor allem auch nicht in Anbetracht der Anzahl Fälle. Die CVP hat letzte Woche verschiedene Vorstösse für eine Effizienzsteigerung und einen Bürokratieabbau eingereicht. Die vorliegende Motion widerspricht diesen Anliegen. Die SP-Fraktion lehnt die Motion ab.

Johanna Dalla Bona-Koch: Strafverfahren gegen Polizeiangehörige, Staatsanwälte oder ganz allgemein gegen Personen der Vollzugs- und Gerichtsbehörden haben in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Diese Verfahren beruhen oft auf unbegründeten, mutwilligen und vorbedachten Anzeigen und belasten die Betroffenen persönlich und bei ihrer Arbeit sehr. Mit der Einführung des Ermächtigungsverfahrens im Kanton Luzern sollen Beamte vor solchen unnötigen Strafverfahren geschützt werden. Eine Kontrollbehörde soll prüfen, ob bei einer Anzeige gegen Amtspersonen überhaupt ein Verfahren eröffnet werden soll. Auch die FDP will amtliche Personen vor unbegründeten und insbesondere mutwilligen Strafuntersuchungen schützen. Wir sehen analog zum Bundesgericht eine etwas privilegiertere Behandlung der Beamten als durchaus vertretbar an. Trotzdem stellen wir uns aus folgenden Gründen gegen die Motion: Bereits heute erkennt die Staatsanwaltschaft rasch und ohne grossen Aufwand grundlose Anzeigen. Diese werden gestützt auf die Nichtanhandnahmeverfügung oder auf Einstellungsentscheide schnell erledigt. Die Stellungnahme der Regierung enthält entsprechende Beispiele, wie

grundlose Anzeigen innert kürzester Zeit abgeschlossen wurden. Eine vorgeschaltete Behörde bläht zudem nicht nur den Verwaltungsapparat auf, sie verursacht auch einen grossen, zusätzlichen Aufwand und zusätzliche Kosten. Das ist nicht im Sinn eines schlanken Staates, wie wir es von liberaler Seite immer wieder fordern. Mit den zusätzlichen Aufwendungen, Abklärungen, Anhörungen und Vorberatungen entspricht es auch nicht einem effizienten und kostengünstigen Verfahren. Eine vorgeschaltete Behörde birgt zudem die Gefahr, dass oft nach politischen und nicht nach rechtlichen Kriterien entschieden wird. Schlussendlich darf nicht vergessen werden, dass diese Verfahren vor Parteirechten und Rechtsmitteln keinen Halt machen, auch Entscheide der vorgeschalteten Behörde können angefochten werden. Da Ermächtigungsverfahren in der Regel in der parlamentarischen Öffentlichkeit stattfinden, wird dem angeblichen Vergehen einer Amtsperson eine grosse Bedeutung zugemessen, unabhängig davon ob sich der Anfangsverdacht erhärtet oder nicht. Dies ist ganz bestimmt nicht im Interesse und zum Schutz des Betroffenen und deshalb zu verhindern. Die FDP-Fraktion lehnt die Motion ab. Das Ermächtigungsverfahren ist nicht zielführend, sondern es verursacht Aufwand und Kosten.

Markus Hess: Die GLP-Fraktion lehnt die Motion ab. Der Kantonsrat hat bei der Einführungsgesetzgebung der neuen Strafprozessordnung 2011 kein Ermächtigungsgesetz vorgesehen. Seither hat die Justiz bewiesen, dass sie mit angeklagten Beamten auch ohne Ermächtigungsgesetz korrekt und gesetzeskonform umgeht. Was uns neben der Aufblähung eines Klageverfahrens besonders stört, ist, dass mit dem Ermächtigungsgesetz ein Strafverfolgungsprivileg geschaffen wird und eine Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft oder das Strafgericht ausgeschlossen ist. Es wird wohl eine parlamentarische Kommission gebildet, die sich aber juristisch beraten lassen muss. Damit würden mehrere Verfassungsgrundsätze verletzt. So wären nicht alle Bürger gleich vor dem Strafgesetz, die Beamten hätten ein Privileg. Das Parlament – eine politische, gesetzgebende Behörde – würde plötzlich als Richter amten. Der Grundsatz der Gewaltentrennung würde so ignoriert. Wir stützen das ruhige, überlegte, qualitativ meistens wirklich gute Schaffen unserer Beamten nicht, wenn wir mit dem Ermächtigungsgesetz auch kleine Vergehen über längere Zeit der öffentlichen Berichterstattung aussetzen. Das wäre unverhältnismässig.

Peter Zurkirchen: Eine Effizienzsteigerung kann auch mit dem Ermächtigungsverfahren erreicht werden, indem das Staatswesen nicht mutwillig lahmgelegt wird.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Der Schutz vor mutwilligen, unbegründeten oder querulatorischen Klagen gegen Richter, Staatsanwälte, Dienststellenleiter oder gegen die Regierung, aber vor allem gegen Mitarbeitende ist der Regierung ein grosses Anliegen. Wir würden ein begründetes Verfahren sofort gutheissen, wenn es wirklich zielführend wäre. Das Ermächtigungsverfahren bringt aber keinen Nutzen für allenfalls von solchen Klagen betroffene Mitarbeitende. Der Oberstaatsanwalt hat dargelegt, dass wir aktuell über ein effizientes Verfahren verfügen. Die Staatsanwaltschaft verfügt bereits heute über die geeigneten Mittel, um auf unbegründete Klagen nicht eintreten zu müssen. Es handelt sich um ein formloses Vorgehen, das zu wenig Publizität führt. Mit dem Ermächtigungsverfahren würden querulatorische Kläger aber zu ungerechtfertigter Publizität gelangen. Hier ein Beispiel dazu: Gestern konnte man in der „Zürcher Zeitung“ lesen: „Kein Verfahren gegen Schönholzer“. Im Artikel wird ausgeführt, dass der Staatsanwalt des Kantons Thurgau keine Anklage gegen den Thurgauer Gesundheitsdirektor erhebt, dem Amtsmissbrauch und Beihilfe zu Tierquälerei vorgeworfen wurde. In diesem Fall hat das Ermächtigungsverfahren schweizweit zu einer unglaublichen Publizität geführt. Im Kanton Luzern liegt zurzeit ein ähnlicher Fall von Tierquälerei vor, und der Gesundheits- und Sozialdirektor könnte Gegenstand einer solchen Klage werden. In diesem Fall könnte die Staatsanwaltschaft relativ schnell und ohne Publizität eine Einstellungsverfügung vornehmen. Die Regierung ist der Meinung, dass es sich beim Ermächtigungsverfahren auch deshalb um kein taugliches Mittel handelt, weil es imagemässig zu einer Privilegierung der Beamten führen würde, die es gar nicht mehr gibt. Daher bitte ich Sie, die Motion abzulehnen.

Der Rat lehnt die Motion mit 71 zu 29 Stimmen ab.