



LU

GESCHICHTE DER LUZERNER STAATSANWALTSCHAFT





Kurze Geschichte der Luzerner Staatsanwaltschaft

von Jürg Schmutz, Staatsarchivar

Die Staatsanwaltschaft ist heute, bis Ende 2010, die oberste Strafverfolgungsbehörde für den Kanton Luzern. Sie sorgt für eine einheitliche Rechtsanwendung auf dem Gebiet des Strafrechts und nimmt den staatlichen Strafanspruch wahr. Die Amtsstatthalterämter und das Kantonale Untersuchungsrichteramt führen Strafuntersuchungen bei Erwachsenen durch, erlassen einzelrichterliche Entscheide und vollziehen Geldstrafen und Bussen. Die Jugendanwaltschaft führt Strafuntersuchungen bei Jugendlichen durch, erlässt einzelrichterliche Entscheide und vollzieht Schutzmassnahmen und Strafen nach dem Jugendstrafgesetz.

Mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung und dem Gesetze über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafsachen finden per 1. Januar 2011 grundlegende Anpassungen statt. Die Staatsanwaltschaft ist neu unabhängige Untersuchungs- und Anklagebehörde des Kantons Luzern für sämtliche Straftaten. Sie führt nicht nur die Strafuntersuchungen und erhebt Anklage, sondern erlässt im Erwachsenenstrafrecht in über 99 Prozent der Straffälle die Abschlussverfügung durch Strafbefehl, Nichtanhandnahmeverfügung, vorläufige oder definitive Einstellungsverfügung und Abtretungsverfügung. Dies entspricht pro Jahr rund 45'000 Verfügungen.

Im Bereich des Jugendstrafrechts ist die Jugendanwaltschaft für die Beurteilung der strafbaren Handlungen von Kindern und Jugendlichen zuständig. Sie überwacht und begleitet zudem den Straf- und Massnahmenvollzug.

Die grundlegende Neuorganisation der Luzerner Staatsanwaltschaft ab 2011 bietet Anlass zum Rückblick auf die Entwicklung einer Institution, die den meisten Menschen nur aus Kriminalserien vertraut ist – und auch das erst seit wenigen Jahren. Die Staatsanwaltschaft nimmt aber bereits seit über 200 Jahren eine entscheidende Führungs- und Koordinationsfunktion zwischen der sichtbaren Polizei und den Gerichts- und Vollzugsbehörden ein.

1. Teil: Historischer Abriss

Die Staatsanwaltschaft als weitgehend unabhängige Untersuchungs- und Anklagebehörde besteht im Kanton Luzern seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Zuvor hatte es bis zum Ende des Ancien Régime in Luzern wie in den meisten anderen Staatswesen keine Gewaltentrennung im modernen Sinn zwischen der Regierung und den Gerichtsbehörden gegeben, und auch die Strafverfolgung wurde durch Ausschüsse des Grossen Rats vorgenommen.

Das Strafverfahren in Luzern bis 1798

Ein festgeschriebenes Strafrecht im Sinne des heute bekannten Strafgesetzbuches existierte im Alten Luzern nicht. Der Geschworene Brief von 1252¹ und das «Statut um böse lüt»² vom 15. März 1373 listeten einige der wichtigsten Tatbestände sowie die entsprechenden Sanktionen auf. Verbrechen, auf denen die Todesstrafe stand, wurden als Malefizien (abgeleitet aus dem lateinischen *maleficus* = boshaft) bezeichnet. Diese wurden nach der 1606 in Luzern eingeführten Malefizordnung «So man übers Blut richt» verfolgt und abgeurteilt. Die Todesstrafe konnte nur von der obersten Staatsgewalt, dem Grossen Rat, der mit dem Blutbann ausgerüstet war, ausgesprochen werden. Ein Weiterzug seines Urteils war nicht möglich.

¹ Zbinden, Staatsanwaltschaft, 124 ff.

² StALU COG 3655, Bürgerbuch 1, fol. 53v; Rechtsquellen Stadt Luzern 1, 123 f.

Mit der Malefizordnung wurde das sogenannte Inquisitions- oder Untersuchungsverfahren eingeführt, bei dem von Amtes wegen die Wahrheit ermittelt werden musste, selbst wenn keine Privatpersonen Klage eingereicht hatten: «Unnd ob glich niemands khäme gan clagen, so sol doch ein grossweybel innamen der hohen oberkeit clagen domit es einen förmklichen process gebe.» Mit diesem Verfahren übernahm der Luzerner Rat modernes weltliches Recht nach dem Vorbild der italienischen Kommunen, das seinerseits auf dem kanonischen Recht basierte. Diese Ordnung blieb bis 1798 in Kraft³. Die bekannte «Peinliche» Gerichtsordnung Karls V., die *Constitutio Criminalis Carolina* (CCC) von 1532, erlangte in Luzern nie eine grosse Bedeutung, vor allem nicht in materieller Hinsicht.

Als einzige richterliche Behörde im alten Luzern amtierte der städtische Grosse Rat, der «Rat der Hundert». Der Vorentscheid, ob eine Sache überhaupt das Strafrecht betreffe (malefizisch sei) und damit vor den Rat gehörte, musste vorgängig durch den täglichen (Kleinen) Rat getroffen werden, worauf der Ratsrichter die Untersuchung zu beginnen hatte. Der Richter wurde bei der Untersuchung unterstützt durch den Unterstadtschreiber als Aktuar und die zwei jüngsten Ratsmitglieder als Urkundspersonen⁴. Bei den Verhören, die in den Stadttürmen stattfanden, wurden summarische Protokolle geführt, die in den sogenannten Turmbüchern gesammelt und überliefert wurden⁵.

Als Grundsatz galt, dass kein Verbrecher als überwiesen betrachtet werden konnte, wenn er nicht zumindest von zwei rechtsgültigen Zeugen auf frischer Tat ergriffen wurde oder dann in der Untersuchung ein Geständnis abgelegt hatte. Der Zweck der Untersuchung bestand somit im Erlangen eines «genugsamen Schuldbekenntnisses» sogar in Fällen, wo Zeugen des Verbrechens vorhanden waren⁶. Dass dabei mangels brauchbarer kriminaltechnischer Beweismethoden die Folter zur Anwendung kam, erstaunt wenig⁷.

Helvetik 1798–1803

Nach dem Zusammenbruch der Alten Ordnung 1798 fanden von Frankreich her die in der Aufklärung entwickelten Vorstellungen von Gewaltentrennung und Humanisierung des Strafvollzugs Eingang in den Luzerner Strafprozess: Die Gerichte, die zuvor mehr oder weniger Ausschüsse des Grossen Rats gewesen waren, wurden nun durch Wahlen bestellt und erlangten somit eine gewisse Unabhängigkeit. Die Folter als Mittel zur Beweisfindung wurde offiziell abgeschafft, allerdings tat man sich damit sehr schwer⁸.

Territorial wurde der Kanton Luzern neu organisiert und in neun Distrikte (Luzern, Hochdorf, Sempach, Münster, Sursee, Altishofen, Willisau, Ruswil, Schüpfheim) eingeteilt. In jedem Distrikt war ein Distriktsgericht in erster Instanz zuständig für Polizeisachen, jene Delikte, die sich gegen die «gute Ordnung im Inneren» allgemein richteten⁹. Als zweite Instanz fungierte ein Kantonsgericht.

In Luzern galt wie in den anderen Kantonen auch das am 4. Mai 1799 angenommene «Peinliche Gesetzbuch der Helvetischen Republik» nach dem Vorbild des französischen «Code Pénal» von 1791 als gesamt eidgenössisches Strafgesetzbuch. Eine Strafprozessordnung fehlte. Das Strafverfahren, wie es mit der Helvetik einsetzte, war grundsätzlich weiterhin auf dem Inquisitionsprozess aufgebaut, also auf einer amtlichen Untersuchung des Tatbestands unabhängig von einer Klage. Allerdings enthielt das Verfahren auch Elemente des Anklageprozesses, indem die vorgängige Untersuchung durch eine öffentliche mündliche Verhandlung vor dem zuständigen Gerichte ergänzt wurde. Wie in den anderen Kantonen, wurde in Luzern 1798 dafür das Amt eines **öffentlichen Anklägers** am Kantonsgericht geschaffen, aus dem sich in der Folge die Staatsanwaltschaft des heutigen luzernischen Rechts entwickelte. Die anfängliche Bezeichnung dieses öffentlichen Anklägers als

³ StALU COD 1295, fol. 121 ff., abgedruckt in Manser, *Richtstätte*, Bd. 2, 253–269.

⁴ Zbinden, *Staatsanwaltschaft*, 137–139

⁵ StALU COD 4435–4970: *Turmbücher*

⁶ Zbinden, *Staatsanwaltschaft*, 139

⁷ Zbinden, *Staatsanwaltschaft*, 130: RP 3, fol. 61r; Zbinden, 140

⁸ Geschwend, *Folter*, 32; *Circulaire vom 25. 4. 1801* (Zbinden, *Staatsanwaltschaft*, 145)

⁹ Art. Polizei, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, 875 ff.



Fiskal lässt vermuten, dass er ursprünglich primär finanzielle Interessen des Staates wahrnahm, indem er insbesondere jene Straftaten verfolgte, die mit einer Busse zugunsten des Staates bedroht waren.

Die amtlichen Untersuchungen wurden unter Beizug von Mitgliedern der Kriminalkommission des Kantonsgerichts durchgeführt, worauf der Fiskal die Anklageschrift zu erstellen und die Anklage vor Gericht zu vertreten hatte. Die Mitwirkung der Gerichtsmitglieder führte in der Praxis nicht selten zu Terminkollisionen, so dass der öffentliche Ankläger 1801 vom Regierungsstatthalter angewiesen wurde, seine Verhöre besser auf die Sitzungen des Kantonsgerichts abzustimmen: «Da das Kantonsgericht verlangt, in seinen Sitzungen nicht unterbrochen zu werden, so lade ich Euch ein die Criminal-Verhör entweder an jenen Tagen, wo kein Kantons-Gericht gehalten wird, oder nach beendigter Sitzung desselben vorzunehmen, damit die euch zugegebenen Verhörrichter ihren Verrichtungen als Richter ungehindert obliegen können, und die Geschäftsführung im Kantons-Gericht nicht durch die Unvollständigkeit der Richter gehemmt werde¹⁰.»

Kaspar Koch, der zweite öffentliche Ankläger, weigerte sich 1801, sowohl als Examinator als auch als eigentlicher Ankläger zu fungieren. Seiner Ansicht nach war es seine Aufgabe, «als öffentlicher Ankläger [...], die verführte Procedur zu untersuchen, deren Vollständigkeit oder Unvollständigkeit zu prüfen und dann vor Eurer Behörde eine Klage zu stellen». Es sei Aufgabe der Kriminalkommission, aus ihrer Mitte ein Gremium aufzustellen, «welches examinieren und die Procedur instruieren soll». Regierungsstatthalter Keller gab Koch recht. Koch demissionierte gleichwohl kurz darauf, nach dem föderalistischen Staatsstreich vom 28. September 1801, wobei er seine Abscheu vor diesen Ereignissen in seinem Entlassungsgesuch an den Regierungsstatthalter deutlich zum Ausdruck brachte: «Bürger! Ich hoffe, Sie werden keinen Anstand finden mich meiner Stelle zu entheben, an der länger zu harren ich es für mich unschicklich fände, und nicht länger im Dienste einer Nation seyn möchte, deren Stellvertreter mit bewaffneter Macht sind aufgelöst worden¹¹.»

Mediation 1803–1814

Der Helvetische Zentralstaat scheiterte nach wenigen Jahren an strukturellen Mängeln und unvereinbaren Vorstellungen der verschiedenen Interessengruppen. Die von Napoleon daraufhin initiierte neue föderale Ordnung für die Schweiz brachte wieder eine Neueinteilung des Kantons Luzern, diesmal in fünf Bezirke oder Ämter und 33 Gemeindegerechtskreise. Jedem der fünf Ämter stand ein Amtsstatthalter vor. Er wurde vom Grossen Rat auf vier Jahre gewählt. Der Amtsstatthalter war der erste Polizei- und Untersuchungsbeamte seines Amtes und verfolgte dort die Verbrechen und Vergehen. Dabei unterstand er der Aufsicht des Fiskals und des Obergerichts.

Jedes Gemeindegerecht bestand aus einem Präsidenten und vier weiteren Mitgliedern, grössere Gerichtskreise konnten sechs oder sieben Richter haben. Die Gemeindegerechtskreise urteilten über leichtere Polizeivergehen wie Schmähungen, Frevel und Raufhändel ohne Waffen, bei denen laut Zeugnis eines erfahrenen Arztes keine schädlichen Folgen für die Gesundheit zu befürchten waren. Sie urteilten erst- und letztinstanzlich bis zu einer Busse von sechs Franken nebst Schadenersatz, oder wo diese Summe nicht aufgebracht werden konnte, zu einer entsprechenden Leibstrafe. Über alle schwereren Delikte urteilten sie erstinstanzlich.

Für jedes Amt war ein Amtsgericht zuständig, bestehend aus einem Amtmann (Präsidenten) und sechs Richtern. Die Wahl der Amtsrichter und des Amtmannes stand dem kleinen Rat zu. Die Amtsgerichte urteilten in höheren Polizeifällen letztinstanzlich, sofern diese keine entehrende Strafe nach sich zogen oder nicht mehr als 32 Franken Busse ausgesprochen werden musste. Ein kantonales Appellationsgericht unter dem Vorsitz des Altschultheissen beurteilte in letzter Instanz Polizeivergehen und erst- und letztinstanzlich alle Kriminalfälle¹².

10 StALU AKT 22/47 A.1: Öffentlicher Ankläger

11 StALU AKT 22/47 A.1: Entlassungsgesuch Kaspar Kochs vom 9. November 1801; zu Kochs Karriere als Verhörrichter vgl. auch Bernet, Helvetik, 193

12 Organische Gesetze Luzern 1803

Der Grosse Rat ernannte wie in der Helvetik neben den Gerichten einen Fiskal, der unter der Aufsicht zweier Mitglieder des Appellationsgerichts alle Kriminalprozesse nach der ersten Untersuchung durch den zuständigen Gerichtspräsidenten «vervollkommnete», d.h. dessen Untersuchung ergänzen musste. Sein Stellvertreter wurde Statthalter-Fiskal, Unter- oder Vizefiskal genannt¹³.

Kriminalverfahren ab 1803

Das Strafverfahren richtete sich weiterhin im Wesentlichen nach den Vorgaben des Helvetischen Peinlichen Gesetzbuches. Wurde wegen eines Verbrechens eine Klage erhoben, so hatte der Präsident des zuständigen Amtsgerichts zusammen mit zwei Mitgliedern des Gerichts die Klage aufzunehmen und den Informationsprozess zu einzuleiten. Auch wenn keine Klage eingereicht wurde, musste der Präsident von Amtes wegen eine Untersuchung anstellen, sobald er hinlängliche Kenntnis einer begangenen Missetat erhalten hatte.

Der Gerichtspräsident hatte den Kläger genau zu vernehmen, um insbesondere Namen, Stand und Wohnort des Angeklagten sowie Zeit und Ort des Geschehens vom Amtsschreiber protokollieren und vom Kläger unterzeichnen zu lassen. Er hatte die Anklage auf Widersprüche zu untersuchen und allenfalls den Befehl zur Verhaftung auszustellen. Der Haftbefehl musste die Person und den Haftgrund genau bezeichnen und (ausser bei flüchtiger Täterschaft) unmittelbar vor dem Vollzug in Abschrift abgegeben werden.

Bei der Verhaftung und der Vernehmung hatte der Richter von Gesetzes wegen jede unnötige Strenge zu vermeiden. Die üble Behandlung eines Verhafteten galt als Verbrechen, das nach Massgabe der Umstände bestraft werden sollte. Allerdings bestanden Folterpraktiken wie Nahrungsentzug, versalzene Nahrung, Schläge, krumm schliessen etc. weiter.

Der Fiskal hatte seine Untersuchungen vom Schreiber des Appellationsgerichts oder von einem anderen durch das Appellationsgericht bestellten und vereidigten Schreiber protokollieren zu lassen. Die Protokolle mussten den Angeklagten vorgelesen werden, die sie eigenhändig unterschreiben oder, falls sie nicht schreiben konnten, eigenhändig mit einem Kreuz zu unterzeichnen hatten. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse des Fiskals entschied das Appellationsgericht, ob eine Anklage stattfinden sollte oder nicht. Im Falle einer Anklage mussten die Untersuchungsakten und die Anklage dem Verteidiger des Angeklagten mindestens drei Tage vor dem Urteilsspruch übergeben werden. Der Fiskal hatte auch die Unterredungen zwischen Angeklagten und Verteidiger zu beaufsichtigen und zu bewilligen¹⁴.

Restauration 1814–1830

Mit dem Ende der Herrschaft Napoleons in Frankreich wurde auch die von ihm geschaffene Mediationsverfassung geschwächt, und die Kantone organisierten sich teilweise neu. An die Stelle der fünf Amtsgerichte traten fünf Bezirksgerichte, jedes bestehend aus einem Gerichtsstatthalter bzw. Oberamtmann und sechs Richtern. Das Bezirksgericht beurteilte in erster Instanz Fälle, die eine Busse von mehr als 20 Franken oder eine Haftstrafe von acht Tagen nach sich zogen. Der Gerichtsstatthalter oder Oberamtmann wurde als erster Vollziehungsbeamter des Bezirks bezeichnet. Seine Amtsdauer betrug sechs Jahre.

Der Fiskal wurde umbenannt in Verhörerichter, behielt aber alle seine Funktionen bei. Er wurde von Rät und Hundert (also von Regierung und Parlament gemeinsam) auf sechs Jahre gewählt¹⁵. Zusätzlich zum Verhörerichter wurde 1814 die Stelle eines Vizeverhörerichters geschaffen, die in den ersten Jahren bis 1820 der junge Kasimir Pfyffer innehielt¹⁶.

13 StALU AKT 22/47 A.2: Fiskal und Gehülfe

14 Organische Gesetze Luzern 1803

15 Organische Gesetze 1814

16 Huber, Staatsanwaltschaft



Kasimir Pfyffer von Altishofen
(1794–1875)

Jurist, Politiker und Publizist und bedeutende Führungspersönlichkeit der Luzerner Liberalen im 19. Jahrhundert. Pfyffer war 1826 bis 1869 Luzerner Grossrat und 1848 bis 1863 Nationalrat. Von 1857 bis 1871 war er Mitglied des Luzerner Obergerichts. Pfyffer war der bedeutendste Luzerner Jurist und führend mitbeteiligt an der Luzerner Rechtssetzung seiner Epoche.

Das bereits 1814 in den organischen Gesetzen angekündigte Kriminalgesetz trat erst 1827 in Kraft, zusammen mit einem Polizeistrafgesetz und den entsprechenden Strafprozessordnungen. Die Bedeutung bzw. das Fehlen einer zeitgemässen Strafprozessordnung zeigte sich insbesondere während des sogenannten Gauner- oder Kellerprozesses, welcher die Behörden und Öffentlichkeit des Kantons Luzern während rund zehn Jahren, 1816–1826, stark beschäftigte und erhebliche Mängel und Übergriffe aufzeigte, insbesondere, was die Anwendung der Folter betraf. So gab der des Mordes am Luzerner Schultheissen Keller beschuldigte Krusihans an, er sei in Luzern zwei Stunden lang mit 150 Stockschlägen traktiert worden, bis er bewusstlos niedergesunken sei und ärztliche Hilfe benötigt habe¹⁷.

Kriminalverfahren ab 1814

Der Oberamtmann als Präsident des Amtsgerichts hatte wiederum alle Verbrechen *ex officio* zu untersuchen¹⁸. Zusammen mit zwei Richtern seines Amtsgerichts bereitete er einen Informativprozess vor, den er innert 48 Stunden der Kriminalkommission einzusenden hatte. Diese setzte sich zusammen aus dem Fiskal und zwei weiteren Mitgliedern des Appellationsgerichts. Die Aufgabe des Fiskals bestand wie bisher darin, die Untersuchungen zu vervollständigen. Er war dabei der eigentliche Verhörende, während die zwei Appellationsrichter nur darüber wachen sollten, dass nichts Widerrechtliches vor sich ging. Bei der Beurteilung des Angeklagten hatten sie daher Sitz und Stimme. In Kriminalfällen instruierte der öffentliche Ankläger die Prozeduren und vertrat vor dem Kantonsgerichte die Anklagen gegenüber dem Angeklagten, welcher sich selbst oder durch einen Sachwalter verteidigen konnte¹⁹.

Der Fiskal war verpflichtet, bei der Vorbereitung der Kriminalprozesse den Schreiber des Appellationsgerichts oder einen anderen vom Appellationsgericht bestellten geschworenen Schreiber beizuziehen. Die von diesem erstellten Verhörprotokolle, die sogenannten Examen, wurden dem Angeschuldigten abgelesen, der sie eigenhändig unterschreiben musste. Den so vervollständigen Prozess sandte der Fiskal hierauf dem Appellationsgericht ein, das darüber entschied, ob eine Anklage stattfinden sollte oder nicht. Sollte eine Anklage stattfinden, so verfasste der Fiskal die Anklageschrift, das sogenannte Finale und stellte, gestützt auf das peinliche Gesetzbuch, einen Strafantrag. Spätestens drei Tage vor der Gerichtsverhandlung mussten die Akten und der Strafantrag dem Verteidiger des Angeklagten übergeben werden. Dieser durfte sich nur mit Genehmigung des Fiskals mit dem Angeklagten unterhalten. In der öffentlichen, mündlichen Verhandlung trat der Fiskal als öffentlicher Ankläger auf. Nach Anhörung von Anklage und Verteidigung beurteilte das Appellationsgericht den Fall erst- und letztinstanzlich²⁰.

17 Zbinden, Staatsanwaltschaft, 147; Bossard-Borner, Revolution, 351

18 Organische Gesetze Luzern 1814, § 94

19 Muri, Staatsanwaltschaft 13

20 Muri, Staatsanwaltschaft 14

Organisationsgesetz vom 3. Juli 1831:

Das Organisationsgesetz vom 3. Juli 1831 teilte den Kanton Luzern wiederum in fünf Ämter mit je einem Amtsstatthalter, Amtsrat und einem Amtsschreiber ein. Die Amtsstatthalter als erste Untersuchungsrichter waren die Nachfolger der Oberamtswänner, die als Repräsentanten des alten aristokratischen Staatssystems allgemein unbeliebt waren²¹. Dazu kam die Staatsanwaltschaft (hier erstmals namentlich erwähnt), die mit einem Staatsanwalt (Fiskal, Verhörrichter) und einem Adjunkten besetzt wurde. Dieser Adjunkt war bei der Behandlung seiner Fälle ausdrücklich nicht an die Meinung des Staatsanwalts gebunden, konnte also selbständig agieren²². Die Staatsanwaltschaft stand unter der Aufsicht sowohl des Kleinen Rats als auch des Appellationsgerichts. Der erste Staatsanwalt, der diese Bezeichnung auch trug, war der liberale Jakob Rogg von (Bero-)Münster, der fünf Jahre später bei der Trennung von Staatsanwaltschaft und Verhörrichteramt, das letztere übernahm. Rogg diente dem Kanton Luzern gleichzeitig als Tagsatzungsgesandter, konnte dadurch aber seinen Pflichten als Staatsanwalt nicht mehr im vollem Umfang nachkommen, was im Sommer 1835 sogar den Grossen Rat beschäftigte: «Das Appellationsgericht berichtet durch Zuschrift vom 11. Juni: dass die Abwesenheit des Herrn Staatsanwalt Jakob Rogg als Gesandter an der Tagsatzung störend und nachteilig auf den ihm als Staatsanwalt angewiesenen Wirkungskreis einwirken möge, weswegen es wünsche, dass er von der Gesandtschaftsstelle möchte entlassen werden, geschehe dieses nicht, so müsse entweder auf den Vorschlag des Appellationsgerichts und des Kleinen Rates ein Stellvertreter ernannt oder ein Mitglied des Appellationsgerichts als Instruktionsrichter für einstweilen bezeichnet, in beiden Fällen aber der Amtsverweser vom Staate entschädigt werden²³.»

Strafrechtsverfahren von 1836

1836 wurde ein «Strafgesetzbuch mit drei Abteilungen» erlassen²⁴: Kriminal- und Polizeistrafgesetzbuch sowie Strafrechtsverfahren. Das letztere brachte verschiedene Neuerungen: So gab es nun auch für Kriminalfälle zwei Instanzen, und es wurde ein Kriminalgericht mit 5 Mitgliedern eingesetzt, gegen dessen Urteile ans Appellationsgericht rekuriert werden konnte, dessen Justizkammer den Prozess zu leiten hatte.

Mit dem neuen Strafrechtsverfahren wurden die Funktionen des Verhörrichters und des Anklägers wieder getrennt, und neben dem Staatsanwalt wurde (wieder) ein Verhörrichter angestellt, der die Untersuchungen der Kriminalverfahren durchzuführen hatte. Untersuchung und Anklage sollten personell insofern getrennt werden, als dass der Untersuchungsrichter unparteiisch sowohl belastende als auch entlastende Tatsachen feststellen sollte, während der Ankläger funktionsgemäss als Partei die Anklage vertrat.

Der Luzernische Strafprozess war damit aufgeteilt in ein selbständiges inquisitorisches Verfahren durch den Verhörrichter und ein selbständiges akkusatorisches Hauptverfahren vor Gericht durch den Staatsanwalt. Die Beweisaufnahme wurde bereits im Untersuchungsverfahren abgeschlossen, und die dabei erstellen Verhörakten bildeten in der Hauptverhandlung die einzige Urteilsgrundlage. Nur was dort schriftlich festgehalten war, durfte in der Hauptverhandlung berücksichtigt werden. Zur Aufnahme des Prinzips der freien Beweiswürdigung kam es also auch hier noch nicht²⁵.

Die Staatsanwaltschaft im Zivilverfahren

Auch wenn die Staatsanwaltschaft fast ausschliesslich in Strafverfahren tätig wurde, hatte sie doch grundsätzlich die Interessen des Staates vor Gericht in jeder Hinsicht zu vertreten, d.h. auch bei allfälligen Zivilstreitigkeiten und zwar sowohl bei der Vermittlung als auch vor Gericht. Allerdings hielt die Regierung in diesen Fällen die Staatsanwälte an einer kurzen Leine: Das Gesetz über die Pflichten der Staatsanwaltschaft, Zivilstreite betreffend vom 11. Oktober 1836, hielt den Staatsanwalt an, «eine Instruktionen bei dem Kleinen Rathe einzu-

21 Bossard-Borner, Revolution, 405

22 Zbinden, Strafverfahren, 149.

23 StALU AKT 22/47 B.1: Auszug aus dem Protokoll des Grossen Rat vom 13. Juni 1835.

24 Gesetzessammlung 1831, Bd. 4, 165 ff.

25 Gschwend, Folter, 94.

holen und demselben Rechenschaft zu geben.» Zudem konnte der Kleine Rath «bei einem vorkommenden wichtigen Zivilprozesse dem Staatsanwälte einen Advokaten begeben.» Und selbstverständlich war es dem Staatsanwälte untersagt, neben den Rechtsgeschäften, die er für den Staat besorgte, die Führung anderer Rechtsgeschäfte zu übernehmen.

Folter und Misshandlungen in Luzerner Untersuchungsverfahren

In den 1840er-Jahren kam es trotz des im Strafgesetz statuierten Verbots von jeglichem Zwang zum Geständnis²⁶ erneut zur wiederholten und massiven Anwendung der Folter, insbesondere in den politischen Prozessen um die Ermordung des konservativen Führers Joseph Leu und gegen die nach dem gefangenen Freischärler Kasimir Pfyffer hielt dagegen noch im September 1855 vor dem Grossen Rat seine bekannte Antiprügelerde²⁷.

Das Gesetz über das Strafrechtsverfahren vom 7. Juni 1865

Das 1836 eingeführt Strafrechtsverfahren kannte zwar ein mündliches Hauptverfahren vor dem Gericht, aber die Beweisaufnahme war grundsätzlich im Untersuchungsverfahren abgeschlossen und neue Beweise konnten nicht mehr vorgebracht werden. 1850 wurde ein Antrag von Kriminalgerichtspräsident Adolf Hertenstein auf Partialrevision der Strafgesetzgebung erheblich erklärt, aber nicht weiter verfolgt. Neun Jahre später, am 22. November 1859, reichte die Juristische Gesellschaft des Kantons Luzern ein Memorial betreffend die Notwendigkeit einer vermehrten Mündlichkeit und Öffentlichkeit der Prozessverfahren ein²⁸.

Die vom Grossen Rat daraufhin eingesetzte Gesetzgebungskommission unter dem Vorsitz von Kasimir Pfyffer reichte am 22. Februar 1862 einen ersten Entwurf zur Totalrevision ein, der als wesentliche Punkte die Mündlichkeit und Öffentlichkeit der Verfahren vorschlug. Für das Urteil sollte nur relevant sein, was in der mündlichen Verhandlung vorgebracht wurde, zudem sollten ständige Gerichte eingeführt werden. Bei der Behandlung des ersten Entwurfs im Grossen Rat herrschte zunächst Uneinigkeit darüber, ob tatsächlich eine Totalrevision erforderlich sei, worauf ein zweiter und ein dritter Entwurf eingebracht wurden, die einerseits die Einführung eines Schwurgerichts und andererseits wieder die Berücksichtigung der in den Akten erwähnten Tatsachen gegen die reine Mündlichkeit in die Diskussion brachten. Nach einem langen Hin und Her fiel schliesslich 1865 der Entscheid für eine Partialrevision.

Inhalt des Gesetzes

Das am 7. Juni 1865 verabschiedete Gesetz brachte als oberste Behörde zur Ausübung der Strafgerichtsbarkeit das kantonale Obergericht. Drei Mitglieder des Obergerichts bildeten die Kriminal- und Anklagekammer. Neben das Obergericht trat ein Kriminalgericht, bestehend aus fünf Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmännern, das die ihm zugewiesenen Kriminalfälle behandelte. Für den ganzen Kanton bestand weiterhin ein Verhöramt, bestehend aus einem Verhörriechter und einem Aktuar, die vom Grossen Rat für vier Jahre auf den unverbindlichen Vorschlag des Obergerichts gewählt wurden sowie ein Staatsanwalt, der vom Grossen Rat für vier Jahre auf den vereinten unverbindlichen Vorschlag des Regierungsrats und des Obergerichts gewählt wurde. Ihm stand ein Kanzlist als Aktuar zur Seite.

Alle Verbrechen sollten weiterhin *ex officio* im Namen des Staates verfolgt werden, auch wenn keine Klage oder Aufforderung von Seite einer geschädigten Privatperson vorlag. Nur auf Antrag verfolgt werden sollten Ehebruch, Entführung und geringfügige Eigentumsdelikte gegenüber Verwandten. Falls Strafprozesse von politischer Bedeutung angehoben werden sollten, war eine Weisung der Regierung einzuholen.²⁹ Die wichtigste Neuerung gegenüber dem Strafrechtsverfahren von 1836 bestand darin, dass die Richter nun das Recht der freien Beweiswürdigung hatten. Zudem durften sie neu nur noch bei vollständiger Überzeugung (und nicht schon bei blossem Verdacht oder blosser Wahrscheinlichkeit) ein Urteil ausfällen.

26 Gesetzessammlung 1831, Bd. 4, 165 ff., § 155

27 Pfyffer, Sammlung kleinerer Schriften, 152–155

28 Zbinden, Staatsanwaltschaft, 152

29 Gesetz über das Strafrechtsverfahren vom 17. Mai 1865

Organisatorische Neuerungen

Durch das Gesetz betreffend Vereinfachung des Staatshaushaltes vom 29. November 1884 wurde das Verhör-
amt abgeschafft. Damit fiel die ganze Untersuchungsarbeit dem Amtsstatthalter zu.

Das Organisationsgesetz vom 8. März 1899 brachte für die Staatsanwaltschaft keine grundsätzlichen Verände-
rungen. Der Staatsanwalt wurde vom Grossen Rat auf vier Jahre gewählt. Neu sah das Gesetz die Möglichkeit
vor, dass der Grosse Rat «bei andauernder Arbeitsüberlastung des Staatsanwalts» einen zweiten Staatsanwalt
wählen konnte. Die Aufsicht der Staatsanwaltschaft über die Amtsstatthalter wurde präzisiert, indem diese
auch die amtliche Berechnung der Sporteln in Polizeiprozessen und Kriminal-Untersuchungen überwachen und
den Bezug der Bussengelder nach der Vorschrift des bestehenden Reglements überprüfen sollten³⁰.

Bis zur Einführung eines revidierten Gesetzes über das Strafrechtsverfahren, das 1957 in Kraft gesetzt wurde
richtete sich das ordentliche Strafverfahren auch nach Inkrafttreten des eidgenössischen Strafgesetzbuchs von
1937 nach dem Gesetz über das Strafrechtsverfahren vom 7. Juni 1865 und den seither dazu erlassenen Ab-
änderungsgesetzen und Ergänzungen. So wurden die Kompetenzen der Amtsstatthalter zur Verhängung von
Geldbussen sukzessive erhöht, das Jugendstrafrecht wurde eingebaut und die Amtsstatthalter erhielten die
Kompetenz, die Rechtswohltat des bedingten Strafvollzugs zu gewähren.

Reglement über Organisation der Staatsanwaltschaft von 1945

Am 24. September 1945 erliess der Regierungsrat, gestützt auf das Organisationsgesetz von 1899 ein erstes
Reglement über die interne Organisation der Staatsanwaltschaft. Die Staatsanwaltschaft bestand damals aus
einem ersten und einem zweiten ordentlichen (vom Grossen Rat gewählten) und aus einem vom Regierungsrat
gewählten ausserordentlichen Staatsanwalt, der zugleich die Funktion eines Sekretärs der Staatsanwaltschaft
ausübte, sowie aus nicht zahlenmässig bestimmtem Kanzleipersonal. Die Staatsanwälte waren in ihren amt-
lichen Pflichten und Befugnissen selbständig und einander grundsätzlich gleichgestellt.

Der erste Staatsanwalt stand allerdings der gesamten Staatsanwaltschaft vor und leitete deren Geschäfte. Er
war zuständig für die Zuteilung der Geschäfte an die einzelnen Staatsanwälte und für die allfällige Zuweisung
von Geschäften an einen andern als den territorial zuständigen Amtsstatthalter³¹.

Die Staatsanwaltschaft als Gesamtbehörde war zuständig für eine einheitliche Praxis der Staatsanwaltschaft
und begutachtete auf Verlangen des Obergerichts Eingaben, Vorlagen und wichtige juristische und kriminali-
stische Fragen. Sie erliess allgemeine Weisungen an die Statthalterämter und entschied über die Freilassungs-
gesuche von Untersuchungsgefangenen in Fällen von besonderer Bedeutung. Im Weiteren stellte sie das Bud-
get auf und überprüfte ihre eigene Jahresrechnung und erstattete dem Regierungsrat darüber Bericht.

Die Strafprozessordnung von 1957

Nach der luzernischen Strafprozessordnung vom 3. Juni 1957, die am 1. September desselben Jahres in Kraft
trat, zerfiel die Strafverfolgung in drei Teile: 1. polizeiliche Erhebungen, 2. Untersuchungsverfahren und 3.
Gerichtsverfahren. Die ersten Erhebungen und Ermittlungen blieben Sache der Polizei, während der Amts-
statthalter die Funktion des Untersuchungsrichters, des Leiters der Strafuntersuchung, ausübte. Der Staats-
anwalt fungierte als unmittelbarer Vorgesetzter des Amtsstatthalters und konnte jenem Weisungen erteilen.
In schwerwiegenden Fällen, welche nicht durch Strafverfügungen des Amtsstatthalters oder durch Urteile des
Amsgerichts entschieden werden konnte, erhob er Anklage beim Kriminalgericht.

³⁰ Organische Gesetze 1899, § 112

³¹ Reglement über die Organisation der Staatsanwaltschaft 1945, §§ 1 und 2



Interne Organisation der Staatsanwaltschaft von 1958

Im Reglement [des Obergerichts] über die interne Organisation der Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern vom 14. Juli 1958 erscheint die Staatsanwaltschaft bereits mit drei (ordentlichen) und allfälligen ausserordentlichen Staatsanwälten. Die ordentlichen Staatsanwälte wurden in der Reihenfolge ihres Amtsantritts als Staatsanwalt 1, Staatsanwalt 2 und Staatsanwalt 3 bezeichnet. Jeder ordentliche Staatsanwalt hatte in einem dreijährigen Turnus je zwei Amtsstatthalterämter zu beaufsichtigen.

Die Geschäftsleitung wurde in einem zweijährigen Turnus nach der Reihenfolge des Amtsantritts von allen ordentlichen Staatsanwälten ausgeübt. Amtsantritt war jeweils am 1. Juli. Der geschäftsleitende Staatsanwalt leitete die Konferenz der Staatsanwälte, besorgte die administrativen Geschäfte, sofern sie nicht ausdrücklich der Gesamtbehörde vorbehalten waren, verteilte die Geschäfte (insbesondere auch bei längeren Abwesenheiten der einzelnen Staatsanwälte), übermittelte dem Obergericht die statistischen Angaben für den Rechenschaftsbericht, stellte das Budget auf, prüfte die Jahresrechnung der Staatsanwaltschaft und erstattete dem Regierungsrat darüber Bericht und hatte schliesslich die Kanzlei zu beaufsichtigen.

Die Gesamtbehörde, die aus den drei ordentlichen Staatsanwälten bestand, hatte für eine einheitliche Praxis der ganzen Staatsanwaltschaft zu sorgen, erliess allgemeine Weisungen an die Amtsstatthalter, begutachtete auf Verlangen des Obergerichts Eingaben, Vorlagen und wichtige juristische und kriminalistische Fragen. Sie beschloss über Anschaffungen für die Bibliothek der Staatsanwaltschaft, unterbreitete dem Obergericht Vorschläge betreffend Anstellung und Besoldung des Personals und über die Abänderung des Reglements über die Staatsanwaltschaft. Die Beschlüsse der Gesamtbehörde wurden mit Stimmenmehrheit gefasst, protokolliert und waren für jeden Staatsanwalt verbindlich. Verlangte einer der Staatsanwälte eine Konferenz, so hatte der geschäftsleitende Staatsanwalt diese einzuberufen.

Diese interne Organisation blieb in den überarbeiteten Reglementen der Jahre 1971, 1987 und 1991 im Wesentlichen unverändert. Neu wurde seit 1991 die Zahl der ordentlichen Staatsanwälte nicht mehr im Reglement genannt, sondern jeweils vom Grossen Rat per Dekret festgesetzt und die Staatsanwaltschaft als Gesamtbehörde ordnete die Aufsicht über die Amtsstatthalterämter und die Jugendanwaltschaft an.

Ab 1995 wurden der geschäftsleitende Staatsanwalt und sein Stellvertreter nicht mehr durch den Turnus bestimmt, sondern vom Obergericht nach Anhörung der Gesamtbehörde aus der Reihe der ordentlichen Mitglieder für die Dauer von vier Jahren gewählt. Die Staatsanwaltschaft als Gesamtbehörde wählte ihrerseits die Geschäftsleiter der Amtsstatthalterämter, des Untersuchungsrichteramts und der Jugendanwaltschaft sowie die Amtsschreiberinnen und Amtsschreiber und die Untersuchungsbeamtinnen und -beamten³². Zugleich übernahm die Staatsanwaltschaft die Dienstaufsicht über die Amtsstatthalter und die Jugendanwaltschaft.

Im Jahr 2001 erarbeitete die Staatsanwaltschaft ein Strukturoptimierungsprojekt, das unter anderem die Schaffung von Ressourcen für den geschäftsleitenden Staatsanwalt und die vollständige Übernahme der internationalen Rechtshilfe durch die Staatsanwaltschaft beinhaltete. In diesem Rahmen konnte die Staatsanwaltschaft eine weitere ausserordentliche Stelle schaffen³³.

Das Kantonale Untersuchungsrichteramt

In den 1980er Jahren nahmen die Strafuntersuchungen im Bereich der Wirtschaftsdelikte auch im Kanton Luzern zu. Diese meist komplexen und zeitaufwändigen Untersuchungen waren von den ordentlich zuständigen Amtsstatthalterämtern aus zeitlichen und fachlichen Gründen nicht mehr zu bewältigen.

³² Reglement über die Organisation der Staatsanwaltschaft vom 23. Juni 1993, § 4, 9

³³ Rechenschaftsbericht des Obergerichts über die Jahre 2000/01, 15

Zunächst versuchte man, mit dem Einsatz von ausserordentlichen Amtsstatthaltern für einzelne Strafuntersuchungen Abhilfe zu schaffen. Dies bewährte sich jedoch nicht. Erfolgversprechend schien dagegen der Ansatz anderer Kantone, die spezielle Untersuchungsorgane für den Bereich der Wirtschaftsdelikte gebildet hatten. Am 1. November 1989 setzte das Obergericht des Kantons Luzern einen ausserordentlichen Amtsstatthalter und einen ausserordentlichen Amtsschreiber als Spezialisten zur Bekämpfung von Wirtschaftsdelikten ein. Dieser neu geschaffenen Behörde konnte die Staatsanwaltschaft nach definierten Kriterien Untersuchungen aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität aus dem ganzen Kantonsgebiet zuweisen, während die ordentlichen Amtsstatthalter immer nur für ihr eigenes Amt zuständig waren.

Die organisierte Kriminalität brachte in den folgenden Jahren nicht nur mengenmässig viel mehr Aufwand mit sich, sondern auch zunehmenden Bezug zum Ausland, viele fremdsprachige Beteiligte und nicht zuletzt auch eine gewisse «Professionalisierung» auf der Seite der Täterschaft, was die Einsetzung eines spezialisierten Untersuchungsorgans unumgänglich machte. Auf den 1. Februar 1999 wurde das Kantonale Untersuchungsrichteramt für besondere Straffälle geschaffen. Es setzte sich zusammen aus der bereits bestehenden Stelle für Wirtschaftsdelikte, die als Abteilung für Wirtschaftskriminalität (WK) integriert wurde und der neu geschaffenen Abteilung Organisierte Kriminalität (OK). Das Kantonale Untersuchungsrichteramt befindet sich im gleichen Gebäude wie das Amtsstatthalteramt Luzern im Grosshof in Kriens. Auch administrativ ist es diesem angegliedert³⁴.

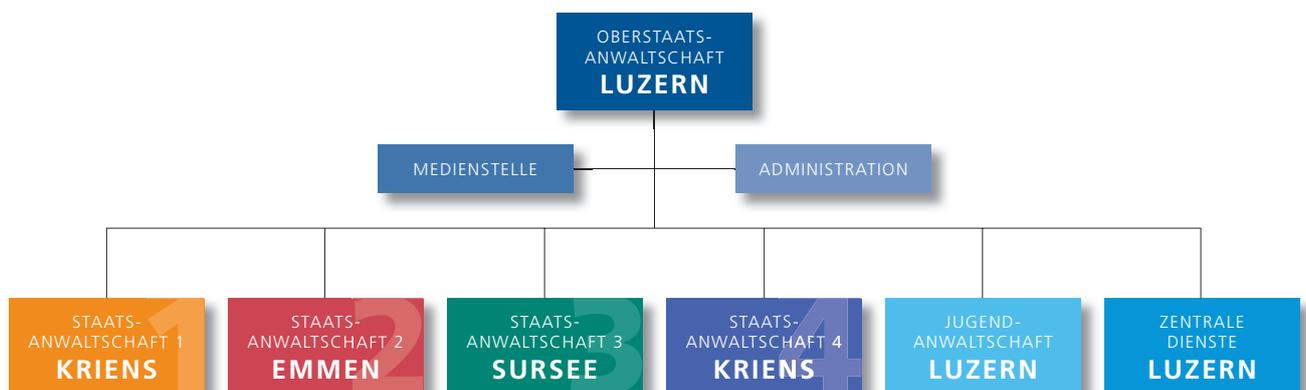
Organisation der Staatsanwaltschaft ab 2011

Eine grundsätzliche Neustrukturierung der Luzerner Staatsanwaltschaft ergibt sich im Gefolge der neuen eidgenössischen Strafprozessordnung mit dem Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafsachen vom 10. Mai 2010. Mit diesem Gesetz werden einerseits die Amtsstatthalter als erste Untersuchungsbehörden abgeschafft und durch Staatsanwälte und Übertretungsstrafrichter ersetzt und andererseits wird auch die Staatsanwaltschaft intern neu organisiert und kann kantonsweit tätig werden.

Die Staatsanwaltschaft wird neu geleitet durch einen vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrats gewählten Oberstaatsanwalt oder eine Oberstaatsanwältin.

Der Oberstaatsanwalt oder die Oberstaatsanwältin wählen aus den amtierenden Staatsanwältinnen und -anwälten ihre Stellvertretung, die Staatsanwältinnen und -anwälte für die Rechtshilfe und andere besondere Aufgaben der Oberstaatsanwaltschaft sowie die Leitenden Personen der untersuchungsführenden Abteilungen, die Übertretungsstrafrichterinnen und -richter sowie die übrigen Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft.

Organigramm der Luzerner Staatsanwaltschaft ab 2011



34 www.stvb.lu.ch/index/ura_geschichte.htm, Juli 2010.



Die Oberstaatsanwaltschaft überwacht die Strafuntersuchungen, sie genehmigt Nichtanhandnahme-, Sistierungs- und Einstellungsverfügungen und kann im Strafbefehlsverfahren bei den zuständigen Untersuchungsleitenden Einsprache erheben. Sie entscheidet über Ausstandsgründe, wenn die Polizei betroffen ist, über die Zuständigkeit der Abteilungen und in Rechtshilfesachen. Sie ist weiter berechtigt, Urteile und Entscheide an das Obergericht und an eidgenössische Rechtsmittelinstanzen weiterzuziehen. Sie vertritt schliesslich die Interessen des Kantons bei Entschädigungsansprüchen aus Strafuntersuchungen, und der Oberstaatsanwalt oder die Oberstaatsanwältin orientieren das Justiz- und Sicherheitsdepartement über den Verlauf und den Ausgang der Verfahren.

Die eigentlichen Untersuchungen werden von den Staatsanwältinnen und -anwälten durchgeführt, die im ganzen Kantonsgebiet Amtshandlungen vornehmen können und zur gegenseitigen Rechtshilfe verpflichtet sind. Die einzelnen Staatsanwältinnen und -anwälte stehen abteilungsweise unter der Leitung von Leitenden Staatsanwältinnen und -anwälten, die insbesondere Fälle an sich ziehen und zuteilen sowie Teams von Staatsanwältinnen und -anwälten einsetzen können.

Neu werden Staatsanwaltschafts-Assistentinnen und Assistenten zur Unterstützung der Staatsanwältinnen und -anwälte eingesetzt, die berechtigt sind, Einvernahmen im Sinne von Art. 142, Abs. 1 StPO durchzuführen. Weitere Kompetenzen können ihnen vom Regierungsrat per Verordnung übertragen werden.

Die Aufsicht über die Staatsanwaltschaft ist geteilt: Das Justiz- und Sicherheitsdepartement übt die dienstliche und das Obergericht die fachliche Aufsicht aus, wobei die beiden Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten sollen.

2. Teil Exkurse

Personal

Die Luzerner Staatsanwaltschaft entwickelte sich seit ihren Anfängen 1798 von einem Einzelposten, der um Ressourcen und Lokalitäten kämpfen musste, zu einer professionell agierenden, international tätigen Dienststelle mit 2010 sechs vollamtlichen Staatsanwältinnen und -anwälten und einem entsprechenden Mitarbeiterstab.

Wie viele andere Behördenstellen kam auch die Staatsanwaltschaft lange mit einem oder zwei Mitarbeitenden aus bzw. erhielt nicht mehr Ressourcen zugesprochen. Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte aber auch sie eine stetige Entwicklung von zwei ordentlichen Staatsanwälten und einem ausserordentlichen Staatsanwalt (wobei der ausserordentliche zugleich als Sekretär amtierte) 1945, vier Personen 1958, fünf ab 1992 bis hin zu sechs ordentlichen Staatsanwältinnen und -anwälten im Jahr 2010.

Von Beginn weg war klar, dass nur juristisch sattelfeste Personen den anspruchsvollen Aufgaben einer formell richtigen Untersuchungsführung und Vertretung der Anklage vor Gericht gewachsen waren, und bis auf den Theologen Kaspar Koch, den zweiten Amtsinhaber, dürften alle Staatsanwälte die formalen fachlichen Qualifikationen erfüllt haben. Dennoch fehlen explizit formulierte Voraussetzungen für die Wahl in die Staatsanwaltschaft bis in die jüngste Zeit. Das Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil- und Strafsachen legt nun fest, dass in die Staatsanwaltschaft nur wählbar ist, «wer das Schweizer Bürgerrecht, eine abgeschlossene juristische Ausbildung (Master oder Lizentiat) und das Anwaltspatent oder eine gleichwertige Ausbildung hat.» Für die Wahl als Oberstaatsanwalt oder Oberstaatsanwältin ist zudem eine mehrjährige Erfahrung als Staatsanwalt oder Staatsanwältin erforderlich.



Der Gewaltentrennung wird nun auch formell Rechnung getragen, indem festgehalten ist, dass Mitglieder der Staatsanwaltschaft und der Jugendanwaltschaft weder dem Kantonsrat noch einem Gericht angehören dürfen³⁵.

In der Staatsanwaltschaft blieben Konservative und Liberale unter sich bis bezeichnenderweise 1968 mit Otto Winiger erstmals ein Sozialdemokrat gewählt wurde (der allerdings später aus der Partei austrat)³⁶. Länger als die Linke mussten die Frauen warten, bis 1989 Veronica Schwitter als erste und 1991 Marianne Heer als zweite Frau in das Gremium eintraten.

Kurz zuvor, 1985, war mit Verena Lais als erste ordentliche Amtsstatthalterin in Luzern-Stadt erstmals eine Frau in eine leitende Position der Strafverfolgungsbehörden gewählt worden.

Besoldung

Wie alle anderen staatlichen Organe auch, litten die Staatsanwälte bei ihrer Einführung darunter, dass die Helvetische Verwaltung über wenig geregelte Einkünfte verfügte und ihre Behörden kaum angemessen bezahlen konnte. Das Gehalt des ersten Staatsanwalts, des Fiskals, betrug theoretisch 80 neue Dublonen im Jahr, allerdings hatte der Staat grosse Mühe, das Geld aufzubringen. Während die Kantonsrichter zumindest den Ertrag der Gerichtsgebühren an das Kollegium und den Gerichtsschreiber verteilen konnten, mussten die Fiskale sehen, wo sie blieben. Vielleicht ist es kein Zufall, dass der erste Fiskal, Josef Pfyffer von Heidegg, nach lediglich einem halben Jahr den Posten eines Obereinnehmers der Einkünfte des Kantons Luzern annahm. Sein Nachfolger Kaspar Koch erhielt im Juli 1801 die Besoldung für die Zeit seit März 1800 in zürcherischen Schuldbriefen ausbezahlt, weil der Kanton über zu wenig flüssige Mittel verfügte. Dies führte zur grotesken Situation, dass der öffentliche Ankläger des Kantons Luzern für seinen Lebensunterhalt Ansprüche auf Schulden von Bürgern in Stäfa und Männedorf erheben musste...³⁷ Mit der Mediation verbesserte sich die finanzielle Situation des Kantons, und die Staatsanwälte erhielten reguläre Gehälter, die gegen Ende des 19. Jh. eine Jahresbesoldung auf Fr. 3500 erreichten, was fast dem Gehalt des Obergerichtspräsidenten entsprach. Die Verhörrichter verdienten deutlich weniger, weshalb das Verhörrichteramt vor allem eine Durchgangsstation für junge Juristen darstellte.

Heute sind die Staatsanwälte in das kantonale Besoldungssystem eingebunden und erhalten ihre Besoldung regelmässig. Dass gute Staatsanwälte für den Staat ihr Geld wert sind, deutete Oberrichter Jost Peyer an, als er 1854 eine zusätzliche Stelle für einen Vize-Staatsanwalt beantragte und damit argumentierte, dass «wenn durch Beförderung der Strafprozesse die Verhaftungen abgekürzt werden [...], diese Besoldung bedeutenden Theils nicht als eine neue Last auf die Staatskasse drücken» werde³⁸.

Geschäftslast

Die Statistiken der Luzerner Gerichte und Untersuchungsbehörden über ihre Aktivitäten werden traditionellerweise in den Rechenschaftsberichten an den Grossen Rat unter dem Titel «Geschäftslast» publiziert. Damit wird sprachlich klar zum Ausdruck gebracht, wie die Richter und Untersuchungsbehörden offensichtlich unter all den kriminellen Geschäften leiden, die ihnen Arbeit und Verdienst bringen.

Diese Last quantitativ zu erfassen, ist trotz reichlich vorhandener Quellen nicht einfach, da die entsprechenden Statistiken kaum über längere Zeit hinweg vergleichbar und auch nicht immer vollständig geführt worden sind. Für zwei Bereiche lassen sich aber mindestens über das 20. Jahrhundert hinweg Entwicklungen aufzeigen. Es sind dies die Zahl der vor Kriminalgericht erhobenen Anklagen – bekanntlich ja eines der Kerngeschäfte der Staatsanwaltschaft, sowie über die Prüfung der Tätigkeit der Amtsstatthalter.

35 GOG, § 59

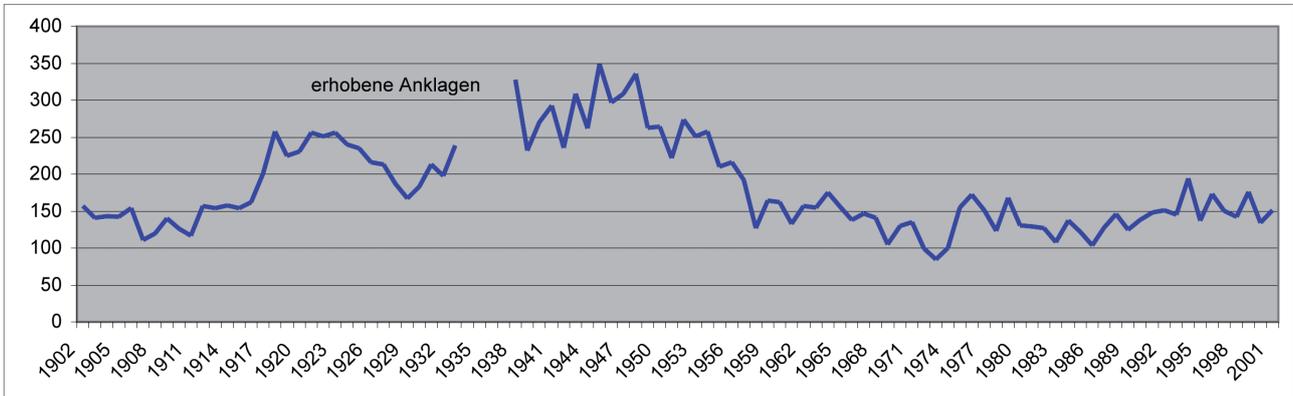
36 Huber, Staatsanwaltschaft

37 StALU AKT 22/47 A.1

38 Huber, Staatsanwaltschaft

Im ersten Drittel des zwanzigsten Jahrhunderts erhob die Luzerner Staatsanwaltschaft im Schnitt 174 Anklagen pro Jahr vor Kriminalgericht, bei einem leicht steigenden Trend. Für die Jahre 1934–1937 fehlen in den Rechenschaftsberichten die Zahlen. Die zweite Hälfte des Jahrhunderts ab 1956 zeigt eine tendenziell gleichbleibende Anzahl von durchschnittlich 142 Anklagen mit jährlichen Schwankungen allerdings von 10 bis 20 Prozent.

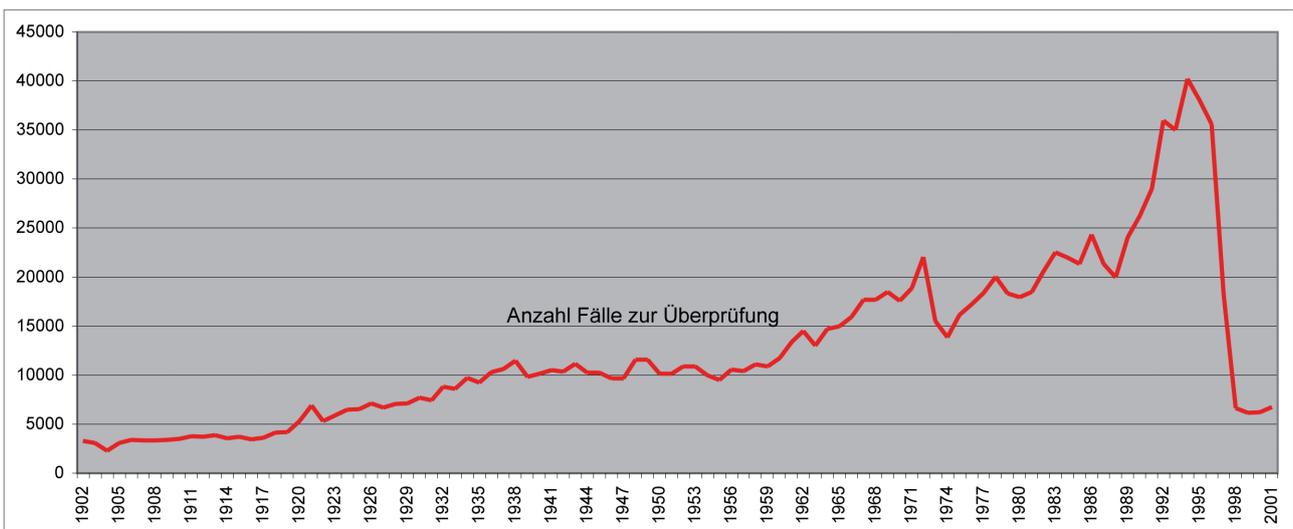
Tabelle 1: Von der Staatsanwaltschaft erhobene Anklagen 1902–2001



Quelle: Rechenschaftsberichte des Obergerichts

Eine wesentlich andere Entwicklung zeigt die Überprüfung der Strafverfügungen der Statthalterämter, die durch die Staatsanwaltschaft überprüft werden mussten. Die Anzahl der Verfügungen stieg seit Beginn des Jahrhunderts beinahe konstant bis zu einem Maximum von 40194 Verfügungen im Jahr 1994, was bei einer angenommenen Überprüfungsdauer von fünf Minuten pro Verfügung knapp zwei Vollzeitstellen allein schon für diese Tätigkeit beanspruchte. Eine grosse Entlastung brachte die Regelung per 1. Januar 1997, dass die Strafverfügungen nur noch überprüft werden mussten, wenn Verbrechen oder Vergehen in Frage standen.

Tabelle 2: Von der Staatsanwaltschaft überprüfte Fälle der Amtsstatthalter 1902–2001



Quelle: Rechenschaftsberichte des Obergerichts

Lokalitäten

Die Räumlichkeiten des öffentlichen Anklägers befanden sich vermutlich 1798 im Kesselturm, in unmittelbarer Nähe zu den Untersuchungsgefangenen. Nach der Trennung von Verhöramt und Staatsanwaltschaft 1836 zog die Staatsanwaltschaft dort aus und brauchte eine neue Bleibe. Staatsanwalt Ludwig Plazid Meyer forderte bei seinem Amtsantritt 1837, dass ihm «zu Besorgung der Sekretariatsgeschäfte» ein «bestimmtes fähiges Subjekt an die Hand gegeben» und zudem ein «ordentliches Lokal ausfindig gemacht» werde. Zunächst wurde ihm der Sitzungssaal der Justiz- und Polizeikommission im Regierungsgebäude zur Verfügung gestellt, allerdings wurde dadurch die Arbeit der Kanzlei stark beeinträchtigt und man hatte «nicht Raum genug, um die Protokolle, Kontrollen, Akten und Schriften gehörig ausgesondert zu halten und aufzubewahren.» Die Justiz- und Polizeikommission richtete daher am 14. Februar 1837 eine höfliche Anfrage an die Kommission des Innern, ob sie allenfalls ihr Sitzungs- und Kanzleizimmers der Staatsanwaltschaft überlassen könnte. Zur Kompensation schlug sie vor, den «Herrn Professor Tanner, der nach unserem Dafürhalten nicht notwendig dahier eine Wohnung haben muss, sondern gegen Entschädigung eine solche, wie andere Professoren, anderswo finden kann»³⁹ auszuquartieren.

Ob dieser Bitte stattgegeben wurde, ist nicht überliefert. Die Staatsanwaltschaft blieb jedenfalls bis ca. 1910 im Regierungsgebäude, wechselte anschliessend in das Gebäude des Kantonsgerichts, und konnte nach dem Ersten Weltkrieg das kantonale Verwaltungsgebäude an der Zentralstrasse 28, Ecke Habsburgerstrasse, beziehen. Dieses war kurz nach der Jahrhundertwende im Belle-Epoque-Stil erbaut worden, hatte als Hotel Touriste und Riviera kurze Zeit teil an der blühenden Zeit der Luzerner Fremdenindustrie, geriet aber 1917 in Konkurs und kam ein Jahr später in den Besitz des Staates. Dieser nutzte es zuerst als Verwaltungsgebäude für das kant. Fürsorgeamt und in der Folge auch für andere Verwaltungszweige.



Kantonales Verwaltungsgebäude an der Zentralstrasse 28, Sommer 2010

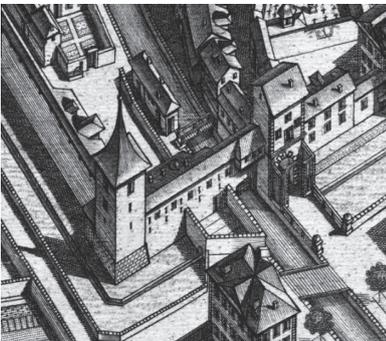
39 StALU AKT 22/47 B.2

40 Ehrenzweig, Zentraluntersuchungsgefängnis, 25

Das Zentraluntersuchungsgefängnis in Luzern

Die Anordnung der Untersuchungshaft soll verhindern, dass Verdächtige flüchten oder Beweise für die Ihnen vorgeworfenen Straftaten beseitigen können. Eine Untersuchungshaft darf nur von einem Richter durch Haftbefehl im Zusammenhang mit der Eröffnung einer strafrechtlichen Untersuchung angeordnet werden. Für Straftäter, die zu Haftstrafen verurteilt wurden, stand in Luzern seit 1835 ein neues Gefängnis am Sentitor zur Verfügung.

Bis nach der Mitte des 19. Jahrhunderts dienten verschiedene Stadttürme als (Untersuchungs-)Gefängnisse, so unter anderem der heute nicht mehr bestehende Kesselturm am Ausgang der Burgerstrasse⁴⁰. Im November 1858 hielt der Regierungsrat in einem Schreiben an den Grossen Rat fest, die Türme seien nicht nur unzuweckmässig, sondern auch ungesund. Nach Einschätzung des Gefängnisarztes müsste bei einem längeren Aufenthalt mit Krankheiten wie Skorbut, Brustleiden oder Rheuma gerechnet werden. Ein weiteres Problem sei die Möglichkeit der Kollusion, also von Absprachen zwischen den Untersuchungsgefangenen in den beengten Verhältnissen⁴¹.



Der 1857 abgebrochene Kesselturm und das 1856 abgebrochene Ober- oder Kriensertor. Im Zwischentrakt waren die Staatsanwaltschaft (bis 1836) und das Verhöramt untergebracht. Deutlich sichtbar ist der ummauerte Spazierhof.

(Ausschnitt aus der Stadtansicht von Franz Xaver Schumacher 1790)

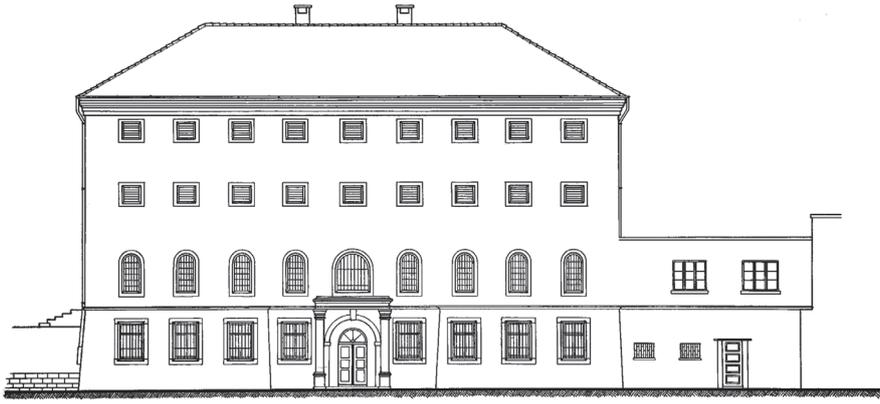
Da der Kesselturm 1857 an die Stadt Luzern verkauft worden war, die dort ein Schulhaus bauen wollte, bestand umso dringenderer Bedarf nach einem neuen Gefängnis und Räumen für das an den Kesselturm angebaute Verhöramt. Ein möglicher Standort für einen Neubau wurde von der Regierung auf der Klostermatte im Bruchquartier in Luzern gesehen, allerdings wurde dieses Projekt bald verworfen.

Am 6. Juni 1860 genehmigte der Grosse Rat den Bau eines neuen Untersuchungsgefängnisses im Garten des alten Nuntiaturgebäudes am Löwengraben nach Plänen von Gustav Moosdorf. Das Gebäude erhielt 58 Einzelzellen, die durch eine der ersten der damals neu eingeführten Dampfheizungen geheizt wurden. Um die Verständigung der Untersuchungsgefangenen untereinander zu unterbinden, wurden die doppelten Holzwände zwischen den Zellen mit trockenem Sand gefüllt und die Rohre der Heizung speziell isoliert, zudem sollten die Holzböden mit Strohtepichen, Filz oder Tuch schallgedämmt werden.

Nach knapp einem Jahr Bauzeit wurde das Gefängnis am 1. September 1861 offiziell eröffnet. Von Beginn weg diente es nicht nur zur Unterbringung von Untersuchungsgefangenen, sondern auch für die Verbüssung von Kurzstrafen bis zu 14 Tagen sowie, mit 10 «Polizeizellen», für die sogenannten «Übernächter», vorwiegend Landstreicher oder Bettler, die bis zum Transport in ihren Heimatgemeinden dort übernachteten⁴².

41 StALU AKT 38/72 A4: Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 17. November 1858 über die Zustände in den Untersuchungsgefängnissen und die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten für die Untersuchungen; Ehrenzweig, Zentraluntersuchungsgefängnis, 24

42 Ehrenzweig, Zentraluntersuchungsgefängnis 25–74.



StALU TADL 116/5: Zentraluntersuchungsgefängnis Löwengraben Luzern, Südfassade

Das Zentralgefängnis am Löwengraben blieb in Betrieb bis zur Eröffnung des Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof in Kriens am 30. September 1998, das 32 Plätze für Untersuchungsgefangene bietet⁴³. Den Charakter einer temporären Unterkunft für Ortsfremde hat das Gebäude am Löwengraben allerdings auch nach seiner Ausserdienststellung behalten: Es dient seit einem sanften Umbau 1999 unter dem Namen «Jailhotel Löwengraben» als originelles Hotel der unteren Preisklasse.

43 Jubiläumsschrift 10 Jahre Grosshof 1998–2008, hg. vom Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof, 1998.



Quellen und Literatur

- Staatsarchiv Luzern, Diverse Bestände (im Text einzeln nachgewiesen)
- Luzerner Gesetzessammlung
- Rechenschaftsberichte des Luzerner Obergerichts
- Bernet, Paul: Der Kanton Luzern zur Zeit der Helvetik. Aspekte der Beamtenschaft und der Kirchenpolitik, Luzern 1993.
- Bossard-Borner, Heidi: Im Bann der Revolution. Der Kanton Luzern 1798–1831/50 (Luzerner Historische Veröffentlichungen 34), Luzern 1998.
- Ehrenzweig Natalie, Die Entstehungsphase des Zentraluntersuchungsgefängnis Luzern 1854–1878, Saarbrücken 2009
- Gschwend, Lukas und Marc Winiger: Die Abschaffung der Folter in der Schweiz (Europäische Rechts- und Regionalgeschichte 6) Zürich/St. Gallen 2008)
- Huber, Max: Referat zum 200 jährigen bestehen der Staatsanwaltschaft 1998 inkl. Vorstudien und Materialien (Staatsarchiv, ungedruckt)
- Jubiläumsschrift 10 Jahre Grosshof 1998–2008, hg. vom Haft- und Untersuchungsgefängnis Grosshof, 1998 (ungedruckt, pdf)
- Manser Jürg (Hg.) Richtstätte und Wasenplatz in Emmenbrücke (16.–19. Jahrhundert): archäologische und historische Untersuchungen zur Geschichte von Strafrechtspflege und Tierhaltung in Luzern / Jürg Manser (u.a.); mit Beitr. von Kurt Diggelmann ... [et al.]. – Basel: Schweizerischer Burgenverein, 1992
- Muri Max: Die Luzernische Staatsanwaltschaft, Luzern 1927
- Zbinden, Karl: Die Entwicklung des luzernischen Strafverfahrens, in: Geschichtsfreund 114 (1961) 112–159.

