KANTON LUZERN
Kantonsgericht

EINGEGANGEN
28. Okt. 2016

1. Abteilung

Präsident Schumacher, Kantonsrichter Thalmann, Kantonsrichterin Fankhauser-Feitknecht, Gerichtsschreiber Achermann

Beschluss vom 20. Oktober 2016

1. **Neue Luzerner Zeitung AG**, Maihofstrasse 76, Postfach, 6002 Luzern

2. **Lena Berger**, c/o Neue Luzerner Zeitung, Maihofstrasse 76, Postfach, 6002 Luzern

beide vertreten durch Rechtsanwältin Dr. iur. Claudia Schoch, Stiffler & Partner Rechtsanwälte, Dufourstrasse 101, Postfach, 8034 Zürich, Gesuchstellerinnen und Beschwerdeführerinnen

gegen

Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Luzern, Zentralstrasse 28, 6002 Luzern, Gesuchsgegnerin und Beschwerdegegnerin

betreffend Einsichtnahme in Strafbefehle

Beschwerde gegen die Verfügung der Oberstaatsanwaltschaft vom 6. September 2016

Erwägungen

1.

1.1.

Am 30. August 2016 stellte Lena Berger als Regionalleiterin der Zentralschweiz am Sonntag bei der Oberstaatsanwaltschaft ein Gesuch um Einsicht in die von der Staatsanwaltschaft Abteilung 1 Luzern vom 5. bis 12. September 2016 erlassenen Strafbefehle. Sie stützte sich auf Art. 69 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) und führte mit Verweis auf das Bundesgerichtsurteil 1C_123/2016 vom 21. Juni 2016 aus, auch nicht in Rechtskraft erwachsene Entscheide bzw. Strafbefehle seien öffentlich zu machen.

Mit Verfügung vom 6. September 2016 lehnte die Oberstaatsanwaltschaft dieses Gesuch ab (KG bf.Bel. 3 [angefochtene Verfügung] und 6).

1.2.

Gegen die letztgenannte Verfügung erhoben die Neue Luzerner Zeitung AG sowie Lena Berger (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) fristgerecht Beschwerde. Darin beantragten sie was folgt (KG amtl.Bel. 1 S. 2):

1. Es sei die Verfügung der Oberstaatsanwaltschaft vom 6. September 2016, wonach die Einsichtnahme in die vom 5. bis 12. September 2016 durch die Staatsanwaltschaft Abteilung 1 Luzern erlassenen Strafbefehle verweigert wird, aufzuheben.

2. Es sei zu verfügen, dass den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 Einsicht in die von der Staatsanwaltschaft Abteilung 1 Luzern im Zeitraum vom 5. bis 12. September 2016 erlassenen Strafbefehle gewährt wird.

   Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. Mehrwertsteuerzusatz von 8 %) zulasten der Vorinstanz oder der Staatskasse.

1.3.

Die Oberstaatsanwaltschaft nahm am 27. September 2016 zur Beschwerde Stellung (KG amtl.Bel. 3). Die Beschwerdeführerinnen liessen sich dazu am 10. Oktober 2016 vernehmen (KG amtl.Bel. 5).

1.4.

Die Akten des Beschwerdeverfahrens sind durch die von den Parteien aufgelegten Urkunden (KG bf.Bel. 1-7; KG staw.Bel. 1 f.) ergänzt worden.

2.

Gegen den Entscheid der Vorinstanz ist die Beschwerde gemäss Art. 393 ff. StPO zulässig. Mit der Beschwerde können Rechtsverletzungen, unvollständige oder unrichtige Feststellung des Sachverhalts und Unangemessenheit gerügt werden (Art. 393 Abs. 2 StPO). Die Be-

schwerdeinstanz verfügt über eine volle Kognition. Neue Tatsachenbehauptungen und Beweise sind zulässig (BGer-Urteil 1B_768/2012 vom 15.1.2013 E. 2.1).

Die Beschwerdeführerinnen sind durch die angefochtene Verfügung in ihren Rechten unmittelbar betroffen worden (Art. 105 Abs. 2 StPO). Sie haben ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung und sind daher beschwerdelegitimiert (Art. 382 Abs. 1 StPO). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

3.

3.1.

Die Beschwerdeführerinnen rügen, die Ablehnung des Gesuchs um Einsicht in die von der Staatsanwaltschaft Abteilung 1 Luzern im Zeitraum zwischen dem 5. bis 12. September 2016 erlassenen Strafbefehle sei rechtswidrig und verstosse gegen die in Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) garantierte Justizöffentlichkeit und in Verbindung mit der in Art. 16 Abs. 3 BV garantierten Informationsfreiheit gegen die in Art. 17 BV garantierte Medienfreiheit. Zudem werde durch die ablehnende Verfügung die in Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) verankerte Justizöffentlichkeit sowie die in Art. 10 EMRK garantierte Meinungsäusserungsfreiheit und die mit ihr verbundene Medienfreiheit verletzt. Weiter verstosse die ablehnende Verfügung gegen das in Art. 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Uno-Pakt II; SR 0.103.2) vorgesehene Prinzip der Justizöffentlichkeit. Die Oberstaatsanwaltschaft habe ausserdem eine unzutreffende und gar willkürliche Sachverhaltsfeststellung vorgenommen und somit Art. 9 BV verletzt bzw. das begründete Gesuch willkürlich abgelehnt (KG amtl.Bel. 1 S. 8 Ziff. 14 f.).

3.2.

In ihrer Stellungnahme führt die Oberstaatsanwaltschaft aus, das vorliegende Beschwerdeverfahren habe sie dazu bewogen, ihre Suche nach einer effizienten, weniger aufwendigen und kostengünstigeren Lösung betreffend die Einsichtnahme in Strafbefehle und verfahrenserledigende Entscheide zu forcieren. Dies sei zwischenzeitlich gelungen. Die Beschwerdeführerinnen könnten sich in diesem Sinne bei der Staatsanwaltschaft Abteilung 1 melden und einen Termin für die Einsichtnahme in die von ihr gewünschten rechtskräftigen Strafbefehle vereinbaren. Damit dürfte die vorliegende Beschwerde gegenstandslos geworden sein (KG amtl.Bel. 3 S. 3).

4.

4.1.

Gemäss Art. 30 Abs. 3 BV sind die Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung öffentlich. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jede Person ein Recht darauf, dass über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhen-

den Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teils des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.

Nach Art. 14 Ziff. 1 Uno-Pakt II hat jedermann Anspruch darauf, dass über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird. Aus Gründen der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung (ordre public) oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft oder wenn es im Interesse des Privatlebens der Parteien erforderlich ist oder – soweit dies nach Auffassung des Gerichts unbedingt erforderlich ist – unter besonderen Umständen, in denen die Öffentlichkeit des Verfahrens die Interessen der Gerechtigkeit beeinträchtigen würde, können Presse und Öffentlichkeit während der ganzen oder eines Teils der Verhandlung ausgeschlossen werden; jedes Urteil in einer Straf- oder Zivilsache ist jedoch öffentlich zu verkünden, sofern nicht die Interessen Jugendlicher dem entgegenstehen oder das Verfahren Ehestreitigkeiten oder die Vormundschaft über Kinder betrifft.

4.2.

Art. 30 Abs. 3 BV verankert das auch von Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Uno-Pakt II vorgesehene Prinzip der Justizöffentlichkeit, bei dem es darum geht, der Rechtsgemeinschaft Einblick in die Rechtspflege zu gewähren und so die Transparenz und die Fairness gerichtlicher Verfahren zu gewährleisten.

Das Bundesgericht hat sich in BGE 139 I 129 E. 3.3 ff. eingehend mit diesem Prinzip und seinem Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung befasst und dabei insbesondere seine rechtsstaatlich-demokratische Funktion hervorgehoben. Im Vordergrund steht dabei der Gedanke, nicht verfahrensbeteiligten Dritten zu ermöglichen, nachzuvollziehen, wie gerichtliche Verfahren geführt werden, Recht verwaltet und die Rechtspflege ausgeübt wird. Die Justizöffentlichkeit bedeutet in ihrer rechtsstaatlich-demokratischen Ausprägung eine Absage an jegliche Form der Kabinettsjustiz, will für Transparenz der Rechtsprechung sorgen und die Grundlage für das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit schaffen. Die demokratische Kontrolle durch die Öffentlichkeit – zumeist vermittelt durch die Presse – soll Spekulationen begegnen, die Justiz benachteilige oder privilegiere einzelne Prozessparteien ungebührlich oder Ermittlungen würden einseitig und rechtsstaatlich fragwürdig geführt.

Im erwähnten Bundesgerichtsurteil wird auch der menschenrechtliche Gehalt der Justizöffentlichkeit angesprochen. Dieser dient den direkt am gerichtlichen Verfahren beteiligten Parteien in Hinblick auf deren korrekte Behandlung und gesetzesmässige Beurteilung. Denn die Kon-

trolle durch die Öffentlichkeit soll Justizangehörige von vornherein zu rechtmässigen und sachgerechten Entscheiden und zu einer gewissenhaften und willkürfreien Rechtsanwendung bewegen (BGE 139 I 129 E. 3.3 m.w.H.; vgl. auch Saxer/Thurnherr, Basler Komm., 2. Aufl. 2014, Art. 69 StPO N 11 ff.; Reich, Basler Komm., Basel 2015, Art. 30 BV N 42).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bilden die Gerichtsverhandlung und die Urteilsverkündung öffentlich zugängliche Quellen im Sinne der Informationsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 3 BV. Der Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung garantiert, dass nach dem Verfahrensabschluss vom Urteil als Ergebnis des gerichtlichen Verfahrens Kenntnis genommen werden kann. Dabei werden vom Grundsatz der Justizöffentlichkeit nicht nur bedeutende und medienwirksame Verfahren mit bekannten Protagonisten erfasst, sondern auch kleine und unscheinbare Prozesse, bei denen die demokratische Kontrolle der Justiz auf korrekte Behandlung, gesetzesmässige Beurteilung und Gewährleistung eines gerechten Verfahrens hin ebenso wichtig ist. Öffentliche Urteilsverkündung bedeutet primär, dass am Schluss eines gerichtlichen Verfahrens das Urteil in Anwesenheit der Parteien sowie von Publikum und Medienvertretern verkündet wird. Darüber hinaus dienen weitere Formen der Bekanntmachung dem Verkündungsgebot, wie etwa öffentliche Auflage, Publikation in amtlichen Sammlungen oder Bekanntgabe über das Internet. Sie sind im Einzelnen anhand von Sinn und Zweck des Verkündungsgebots daraufhin zu beurteilen, ob sie die verfassungsrechtlich gebotene Kenntnisnahme gerichtlicher Urteile erlauben (BGE 139 I 129 E. 3.3 m.w.H.).

4.3.

Art. 69 StPO setzt die konventions- bzw. verfassungsrechtlichen Vorgaben der Justizöffentlichkeit für das Strafverfahren um. Nach dieser Bestimmung sind die Verhandlungen vor dem erstinstanzlichen Gericht und dem Berufungsgericht sowie die mündliche Eröffnung von Urteilen und Beschlüssen dieser Gerichte mit Ausnahme der Beratung öffentlich (Abs. 1). Haben die Parteien in diesen Fällen auf eine öffentliche Urteilsverkündung verzichtet oder ist ein Strafbefehl ergangen, so können interessierte Personen in die Urteile und Strafbefehle Einsicht nehmen (Abs. 2). Von der Öffentlichkeit ausgenommen sind hingegen: das Vorverfahren, wobei Mitteilungen der Strafbehörden an die Öffentlichkeit vorbehalten bleiben (Abs. 3 lit. a); das Verfahren des Zwangsmassnahmengerichts (Abs. 3 lit. b); das Verfahren der Beschwerdeinstanz und, soweit es schriftlich durchgeführt wird, des Berufungsgerichts (Abs. 3 lit. c) sowie das Strafbefehlsverfahren (Abs. 3 lit. d).

4.4.

Das Strafbefehlsverfahren, welches nach soeben dargestellter gesetzlicher Vorschrift nicht öffentlich ist (Art. 69 Abs. 3 lit. d StPO), wird in den Art. 352 ff. StPO geregelt. Demnach kann die Staatsanwaltschaft einen Strafbefehl erlassen, wenn die beschuldigte Person im Vorverfahren den Sachverhalt eingestanden oder dieser anderweitig ausreichend geklärt ist und wenn die Staatsanwaltschaft, unter Einrechnung einer allfällig zu widerrufenden bedingten Strafe oder bedingten Entlassung, eine der folgenden Strafen für ausreichend hält: eine Busse; eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen; eine gemeinnützige Arbeit von höchstens

720 Stunden; eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten (Art. 352 Abs. 1 StPO). Gegen den Strafbefehl kann die beschuldigte Person innert zehn Tagen schriftlich und unbegründet Einsprache erheben (Art. 354 Abs. 1 und 2 StPO). Gemäss Art. 354 Abs. 3 StPO wird der Strafbefehl ohne gültige Einsprache der beschuldigten oder einer anderen dazu berechtigten Person oder Behörde (vgl. Art. 354 Abs. 1 lit. b und c StPO) zum rechtskräftigen Urteil.

Mit dem Strafbefehlsverfahren wird die Möglichkeit geschaffen, einen Straffall ohne Durchführung eines (aufwendigen) gerichtlichen Verfahrens zu erledigen. Nach der Idee des Gesetzgebers stellt der Strafbefehl zunächst "einen Vorschlag zur aussergerichtlichen Erledigung des Straffalles dar". Es liegt danach in der Hand der Parteien, insb. der beschuldigten Person, ob sie einen Strafbefehl und die darin befindliche Verurteilung anerkennen oder mittels einer Einsprache der gerichtlichen Überprüfung zuführen möchten. Schon vor Inkrafttreten der StPO haben die Kantone in zunehmendem Mass von der Möglichkeit der Erledigung eines Strafverfahrens mittels Strafbefehl (bzw. "Strafmandat", "Strafverfügung" oder "Strafbescheid") Gebrauch gemacht. Da der Gesetzgeber die dadurch erzielte Verfahrensbeschleunigung in Fällen leichterer Kriminalität positiv einschätzte, hat er das Institut des Strafbefehlsverfahrens in die StPO aufgenommen. Das Strafbefehlsverfahren hat in der Strafrechtspraxis eine herausragende Bedeutung erlangt. Eine Mehrzahl der Verurteilungen wird mittels Strafbefehl ausgesprochen (vgl. zum Ganzen Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21.12.2005, in: BBl 2006 1289 ff.; Daphinoff, das Strafbefehlsverfahren in der Schweizerischen Strafprozessordnung, Diss. Freiburg 2012, S. 3 ff.).

5.

5.1.

Nach mittlerweile gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung unterliegen rechtskräftige Strafbefehle dem Öffentlichkeitsprinzip. Die Publikumsöffentlichkeit und damit die Presse müssen von rechtskräftigen Strafbefehlen in geeigneter Weise Kenntnis nehmen können, weil diese ein Strafverfahren erledigen, in diesem Sinne Urteilssurrogate darstellen und daher dem Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung unterliegen (BGE 124 IV 234 E. 3c; BGer-Urteile 1B_68/2012 vom 3.7.2012 E. 3.4, 6B_508/2007 vom 18.2.2008 E. 2; Reich, a.a.O., Art. 30 BV N 52). Dies ist auch in Art. 69 Abs. 2 StPO ausdrücklich festgehalten. Berechtigten entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen kann gegebenenfalls durch Kürzung oder Anonymisierung ausreichend Rechnung getragen werden (BGE 139 I 129 E. 3.6, 124 IV 234 E. 3c).

Insbesondere bei Medienvertretern darf die Möglichkeit der Kenntnisnahme nicht von besonderen Informationsinteressen abhängig gemacht werden (BGE 139 I 129 E. 3.6, 137 I 16 E. 2.4; Reich, a.a.O., Art. 30 BV N 53). Wie die Beschwerdeführerinnen zu Recht festhalten, können auch derzeit pendente Arbeiten der Arbeitsgruppe der Schweizerischen Staatsanwältekonferenz (SSK) oder der mit dem Einsichtsgesuch verbundene Aufwand personeller und finanzieller Art keinen Grund darstellen, von einer Publikation rechtskräftiger Strafbefehle abzusehen, die dem Anspruch auf öffentliche Urteilsverkündigung Rechnung trägt.

5.2.
Aus der Stellungnahme der Oberstaatsanwaltschaft geht implizit hervor, dass sie das Recht der Beschwerdeführerinnen in die Strafbefehle Einsicht zu nehmen, nicht bestreitet, soweit diese rechtskräftig geworden sind. Die Oberstaatsanwaltschaft kommt damit sinngemäss auf die angefochtene Verfügung zurück und entspricht nunmehr zu weiten Teilen dem ursprünglichen Gesuch der Beschwerdeführerin 2. In dieser Hinsicht obsiegen die Beschwerdeführerinnen im Rechtsmittelverfahren, was bei der Kostenfolge zu berücksichtigen sein wird (vgl. nachfolgend E. 7). Somit ist die Beschwerde insoweit gegenstandslos geworden, als es um das Einsichtsrecht in rechtskräftige Strafbefehle geht.

6.
Zu klären bleibt, ob das Beschwerdeverfahren gänzlich abgeschrieben werden kann. Die Staatsanwaltschaft vertritt die Auffassung, das Verfahren sei gegenstandslos geworden (vgl. KG amtl.Bel. 3 S. 3). Die Beschwerdeführerinnen haben sich zu dieser Frage nicht mehr geäussert und überlassen den Entscheid somit dem Gericht (vgl. KG amtl.Bel. 5).

Die Beschwerdeführerinnen verlangen Einsicht in die von der Staatsanwaltschaft Abteilung 1 Luzern im Zeitraum vom 5. bis 12. September 2016 "erlassenen" Strafbefehle (KG amtl.Bel. 1 S. 2). Diesen Antrag hat die Beschwerdeführerin 2 schon in ihrem ursprünglichen Gesuch gestellt, in welchem sie überdies ausführte, gemäss dem BGer-Urteil 1C_123/2016 vom 21. Juni 2016 erstrecke sich der Einsichtsanspruch auch auf nicht in Rechtskraft erwachsene Entscheide bzw. Strafbefehle (KG bf.Bel. 6). Zudem bezog sich das Einsichtsgesuch auf Strafbefehle, die zum Zeitpunkt des Gesuchs noch nicht erlassen wurden. In Anbetracht der Gesamtumstände ist daher davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerinnen damit beantragen, Einsicht auch in nicht rechtskräftige Strafbefehle zu erlangen.

Keine Rolle spielt, dass die Beschwerdeführerin 2 in einem vor der Gesuchs- und Beschwerdeanhebung ergangenen Mailverkehr lediglich auf ihrem Recht beharrte, Einsicht in die rechtskräftig gewordenen Strafbefehle zu erhalten (vgl. KG staw.Bel. 1 f.). Die Beschwerdeführerinnen haben diesen Mailverkehr nicht ins Recht gelegt, was darauf hindeutet, dass sie ihre Anträge entgegen den ursprünglichen Anfragen per Mail bewusst ausgeweitet haben.

Zu klären bleibt somit noch, ob Art. 69 Abs. 2 StPO und/oder das verfassungs- und völkerrechtlich garantierte Prinzip der Justizöffentlichkeit und/oder die Informations- oder Medienfreiheit Pressevertretern auch einen Rechtsanspruch einräumen, von nicht in Rechtskraft erwachsenen Strafbefehlen Kenntnis zu nehmen.

6.1.
Aus dem Wortlaut von Art. 69 StPO lässt sich keine klare Antwort darüber ableiten, ob nicht in Rechtskraft erwachsene Strafbefehle der Justiz- resp. Publikumsöffentlichkeit unterliegen und daher interessierten Personen ohne weiteres zur Einsicht offengelegt werden müssen oder

nicht. Bei einer rein grammatikalischen Betrachtung spricht der Wortlaut von Art. 69 Abs. 2 StPO für Ersteres, da in die "ergangenen" Strafbefehle Einsicht genommen werden kann. Dagegen spricht hingegen die Anordnung in Art. 69 Abs. 3 lit. d StPO, wonach das Strafbefehlsverfahren nicht öffentlich ist.

6.2.

Die Frage, ob erlassene Strafbefehle ungeachtet ihrer Rechtskraft öffentlich verkündet werden müssen, wurde bis anhin auch nicht ausdrücklich durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung geklärt.

Mit Urteil vom 21. Juni 2016 – worauf sich die Beschwerdeführerin 2 in ihrem Gesuch ausdrücklich beruft, um ihren Anspruch auf Einsicht in nicht rechtskräftige Strafbefehle zu begründen (vgl. KG bf.Bel. 6) – hielt das Bundesgericht fest, dass Urteile, die das Kantonsgericht Graubünden als Berufungsinstanz fällte, der Justizöffentlichkeit und damit dem Gebot der öffentlichen Urteilsverkündigung unterliegen; und zwar unabhängig davon, ob sie in der Folge beim Bundesgericht angefochten oder von diesem sogar aufgehoben worden sind und dementsprechend nicht rechtskräftig wurden. Das Bundesgericht führte aus, mit der Praxis, die Einsicht auf rechtskräftige Urteile zu beschränken, werde die Kontrollfunktion der Medien untergraben. Die mediale Justizkritik könne sich auch auf aufgehobene Urteile beziehen, womit die Medien gerade auch in nicht rechtskräftige Urteile Einsicht haben müssten. Die Kenntnis noch nicht rechtskräftiger oder aufgehobener Urteile könne überdies eine kritische Auseinandersetzung mit späteren Entscheiden in der gleichen Sache erleichtern (BGer-Urteil 1C_123/2016 vom 21.6.2016 E. 3.8 f.). Da dieser Bundesgerichtsentscheid Urteile eines Berufungsgerichts betrifft, die nach dem Wortlaut von Art. 69 Abs. 1 StPO eindeutig vom Prinzip der Justizöffentlichkeit erfasst werden, können die Beschwerdeführerinnen diesen Entscheid nicht ohne Weiteres auf nicht rechtskräftige Strafbefehle übertragen, da der gesetzliche Wortlaut in letzterer Hinsicht – wie gesehen (E. 6.1) – uneindeutig ist.

6.3.

6.3.1.

Das Strafbefehlsverfahren weist eine erhebliche Praxisrelevanz auf. Es besteht daher ein grosses Interesse der Rechtsgemeinschaft zu erfahren, wie die Strafjustiz in diesem Bereich funktioniert. Von diesem Interesse sind grundsätzlich auch nicht rechtskräftige Strafbefehle erfasst. Wären nicht rechtskräftige Strafbefehle publikumsöffentlich, könnte etwa Kritik an einseitiger oder rechtstaatlich fragwürdiger Ermittlungstätigkeit oder mangelhafter Verfahrensleitung ermöglicht werden (vgl. Thommen, Kurzer Prozess - fairer Prozess?, Strafbefehls- und abgekürzte Verfahren zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, Habil. Zürich 2013, S. 125 f., 136). Diesem Interesse der Rechtsgemeinschaft stehen jedoch gegenläufige Kollektiv- und Individualinteressen entgegen, die noch anzusprechen sind (vgl. nachfolgend E. 6.3.3). Wie weit die Publikumsöffentlichkeit Einsicht in laufende rechtliche Verfahren erhalten soll, ist daher auch eine Frage der grundsätzlichen Abwägung gegensätzlicher Interessen (vgl. auch Steinmann,

in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 30 BV N 48).

6.3.2.
Auffallend ist, dass der Gesetzgeber mit Art. 69 StPO dem Öffentlichkeitsprinzip im Strafverfahren eine erkennbare zeitliche Grenze gezogen hat: Der Anspruch der Öffentlichkeit bzw. sein Teilgehalt auf öffentliche Gerichtsverhandlung setzt erst ein bei den Verhandlungen vor dem erstinstanzlichen Gericht, dem sog. Hauptverfahren nach Art. 328 ff. StPO, und dauert beim Berufungsverfahren regelmässig fort (Art. 69 Abs. 1 StPO, vgl. Art. 69 Abs. 3 lit. c i.V.m. Art. 405 f. StPO). Haben die Parteien in strafrechtlichen Haupt- oder Berufungsverfahren auf eine öffentliche Urteilsverkündung verzichtet, so besteht – aufgrund des Teilgehalts auf öffentliche Urteilsverkündung – ein genereller Einsichtsanspruch interessierter Personen in die ergangenen Urteile (Art. 69 Abs. 2 StPO).

Hingegen sind die regelmässig vor der Hauptverhandlung erfolgenden Verfahrensschritte – nämlich das Vorverfahren und allfällige Zwangsmassnahmen-, Beschwerde- oder Strafbefehlsverfahren – gemäss Art. 69 Abs. 3 StPO ausdrücklich "nicht öffentlich" (Saxer/Thurnheer, a.a.O., Art. 69 StPO N 29).

6.3.3.
Strafjustiz findet nach der gesetzgeberischen Konzeption somit in ihrer Anfangsphase, nämlich im Vorverfahren gemäss Art. 299 StPO, durchaus hinter "verschlossenen Türen" statt. Das ergibt sich aus der Natur des Strafverfahrens: Einerseits würde eine (zu) frühe Publikumsöffentlichkeit dem Zweck der Überführung von Straftätern zuwiderlaufen (Saxer/Thurnheer, a.a.O., Art. 69 StPO N 34). Ganz zu Beginn des Vorverfahrens wird aus diesem Grund sogar die Parteiöffentlichkeit eingeschränkt (vgl. Art. 101 Abs. 1 StPO). Andererseits kann die anfänglich fehlende Publikumsöffentlichkeit des Strafverfahrens auch wesentlichen Interessen der involvierten Personen dienen, indem so etwa eine Vorverurteilung auf Grundlage eines anfänglichen Tatverdachts, der sich im Verlaufe des Verfahrens als unbegründet erweist, vermieden werden kann (Bommer, Einstellungsverfügung und Öffentlichkeit, in: forumpoenale 2011, S. 246 f.). Zudem dürfte es eine Tatsache darstellen, dass beschuldigte Personen regelmässig ein diskretes, nichtöffentliches Verfahren gegenüber den Vorteilen der die Strafverfolgungsbehörden disziplinierenden Öffentlichkeit vorziehen (vgl. BGE 124 IV 234 E. 3c; Thommen, a.a.O., S. 103 f., 232).

6.3.4.
Der anfängliche Geheimnischarakter des Strafverfahrens ist anerkannt und tangiert den Anwendungsbereich der verfassungs- und konventionsrechtlich verankerten Öffentlichkeitsgarantien von Art. 30 Abs. 3, Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 14 Uno-Pakt II nicht. Denn das dort verankerte Prinzip der Justizöffentlichkeit ist auf die Teilgehalte der Gerichtsverhandlung und der Urteilsverkündung beschränkt (BGE 139 I 129 E. 3.3). Es erfasst somit Verfahrensabläufe vor der erstinstanzlichen Hauptverhandlung nicht (Reich, a.a.O., Art. 30 BV N 47).

6.3.5.
Mit Art. 69 StPO sind der Reichweite der konventions- und verfassungsrechtlich garantierten Publikumsöffentlichkeit für das Strafverfahren vom Gesetzgeber bewusst klare Grenzen gezogen worden. Bei der Formulierung der Bestimmung hat er sich an den menschenrechtlichen Mindestgehalten des Öffentlichkeitsprinzips ausgerichtet. Gemäss der Botschaft soll die Tragweite des Öffentlichkeitsprinzips im Strafverfahren nicht über die Minimalgarantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK hinausgehen. Bezüglich des Strafbefehlsverfahrens wurde mit Verweis auf BGE 124 IV 238 ausgeführt, den Anforderungen des höherrangigen Recht sei Genüge getan, wenn die betroffene Person die Möglichkeit habe, den im Strafbefehlsverfahren ergangenen Entscheid an ein Gericht weiterzuziehen (Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21.12.2005, in: BBl 2006 1152; Saxer/Thurnherr, a.a.O., Art. 69 StPO N 17 und Fn. 35; vgl. auch BGer-Urteil 1B_13/2013 vom 17.4.2013 E. 3).

Indem der Gesetzgeber den Beginn der Publikumsöffentlichkeit mit der Hauptverhandlung des erstinstanzlichen Gerichts festlegte (Art. 69 Abs. 1 und 3 StPO), hat er auch eine Entscheidung darüber getroffen, wie die widerstrebenden Interessen für oder wider Justizöffentlichkeit im Strafverfahren gegeneinander abzuwägen sind bzw. zu welchem Zeitpunkt des Strafverfahrens die demokratisch-rechtsstaatliche Funktion des Öffentlichkeitsprinzips gegenüber den – dargestellten (E. 6.3.3) – entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen grundsätzlich überwiegt. Auch wenn diese gesetzgeberische Entscheidung für das Strafbefehlsverfahren angesichts seiner Praxisrelevanz problematisch erscheinen mag (vgl. Bommer, a.a.O., S. 245; Riklin, Strafbefehlsverfahren – Effizienz auf Kosten der Rechtstaatlichkeit?, in: ZBJV 2016, S. 482; Steinmann, a.a.O., Art. 30 BV N 49), kann nicht ohne Not von dieser klaren gesetzlichen Vorgabe in Art. 69 Abs. 3 lit. d StPO abgewichen werden.

6.3.6.
Hält man sich die Gesamtkonzeption von Art. 69 StPO vor Augen, wird auch erkennbar, dass Abs. 2 der Bestimmung trotz seines offenen Wortlauts ausschliesslich rechtskräftige Strafbefehle anspricht. Denn diese Bestimmung verwirklicht erkennbar den Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung. Dies lässt sich schon daraus ableiten, dass Art. 69 Abs. 2 StPO zunächst die Situation anspricht, in der die Parteien eines Strafgerichtsverfahrens nach Art. 69 Abs. 1 StPO auf eine öffentliche Urteilsverkündung verzichtet haben. Diese Bestimmung weist daher den Zweck auf, nichtöffentliche Urteilsverkündungen der Publikumsöffentlichkeit ersatzeshalber – mittels Einsicht – zugänglich zu machen (Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21.12.2005, in: BBl 2006 1152; Entscheid des Obergerichts Solothurn vom 8.11.2011 BKBES.2011.103 E. 4, in: forumpoenale 2012, S. 77). Der Gesetzgeber setzte mit Art. 69 Abs. 2 StPO die Rechtsprechung um, wonach auf eine öffentliche Urteilsverkündung nur verzichtet werden kann, wenn die Kenntnisnahme des Urteils durch die Öffentlichkeit mittels anderer Verkündungsformen gewährleistet wird. Da der Teilgehalt der öffentlichen Urteilsverkündung nach – dargestellter (E. 5.1) – konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch für Erledigungsformen des Strafrechts gilt, die ausserhalb eines gerichtlichen Verfahrens

vorgenommen werden, denen aber schliesslich die Bedeutung eines Gerichtsurteils zukommt, hat der Gesetzgeber den Strafbefehl in den Wortlaut von Art. 69 Abs. 2 StPO aufgenommen.

In diesem Sinne lässt eine Auslegung des unbestimmten Wortlauts von Art. 69 Abs. 2 StPO klar erkennen, dass damit nur rechtskräftige Strafbefehle gemeint sind, denen von Gesetzes wegen die Bedeutung eines rechtskräftigen Urteils zukommt (Art. 354 Abs. 3 StPO). Denn nur diese entsprechen einer definitiven Erledigung des Strafverfahrens, von dem die Öffentlichkeit nach verfassungs- und konventionsrechtlicher Vorgabe Kenntnis nehmen können muss.

6.4.
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzeswortlaut von Art. 69 Abs. 2 StPO nicht eindeutig ausschliesslich rechtskräftige Strafbefehle erfasst. Eine systematische, historische, zweckorientierte und auch verfassungs- sowie konventionskonforme Auslegung ergibt jedoch das Ergebnis, dass Strafbefehle, die nicht in Rechtskraft erwachsen sind, interessierten Personen nicht nach Art. 69 Abs. 2 StPO zur Einsicht aufgelegt bzw. öffentlich verkündet werden müssen. Das von der Beschwerdeführerin 2 angeführte Bundesgerichtsurteil 1C_123/2016 vom 21. Juni 2016 betrifft Gerichtsurteile, die nicht in Rechtskraft erwachsen sind, und kann daher nicht auf das der Gerichtsverhandlung vorgelagerte Strafbefehlsverfahren übertragen werden.

Bevor der Strafbefehl rechtskräftig wird und so zugleich zum Urteil wird (Art. 354 Abs. 3 StPO), ist er ein schlichter Erledigungsvorschlag seitens der Staatsanwaltschaft, der mittels Einsprache der beschuldigten oder einer anderen betroffenen Person hinfällig wird. Bis zu seiner Rechtskraft ist der Strafbefehl somit ein Aktenstück des nichtöffentlichen Vor- bzw. Strafbefehlsverfahrens, das nach der StPO und auch nach verfassungs- und konventionsrechtlicher Vorgabe genauso wenig von den Teilgehalten des Öffentlichkeitsprinzips erfasst wird wie ein anderes Aktenstück des Vorverfahrens (bspw. eine Anklage im abgekürzten Verfahren oder ein Einvernahmeprotokoll). Solange also der Strafbefehl nicht rechtskräftig wird, können Drittpersonen ihn nur unter den besonderen Voraussetzungen von Art. 101 Abs. 3 StPO einsehen.

6.5.
Der Anwendungsbereich von Art. 30 Abs. 3 BV konkretisiert für den Bereich gerichtlicher Verfahren die verfassungs- und konventionsrechtlich geschützte Informations- und Medienfreiheit (BGE 137 I 16 E. 2.2). Da Art. 30 Abs. 3 BV – wie dargelegt – keinen Anspruch auf Einsicht in nicht rechtskräftige Strafbefehle vermittelt, können die Beschwerdeführerinnen somit auch keinen diesbezüglichen Anspruch aus der Informations- und Medienfreiheit ableiten.

6.6.
Soweit die Beschwerdeführerinnen die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und Einsicht in nicht rechtskräftige Strafbefehle fordern, ist ihre Beschwerde nach dem Gesagten abzuweisen.

7.

7.1.

Die Kosten des Rechtsmittelverfahrens tragen die Parteien nach Massgabe ihres Obsiegens oder Unterliegens (Art. 428 Abs. 1 StPO).

Die Beschwerdeführinnen obsiegen insoweit, als die Oberstaatsanwaltschaft auf ihre angefochtene Verfügung weitgehend zurückgekommen ist und den Beschwerdeführerinnen Einsicht in die rechtskräftigen Strafbefehle gewährt, die zwischen dem 5. und 12. September 2016 von der Staatsanwaltschaft 1 Luzern erlassen wurden.

Soweit sie auch Einsicht in nicht rechtskräftige Strafbefehle beantragten, unterliegen die Beschwerdeführerinnen.

Es rechtfertigt sich daher, die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu zwei Dritteln dem Staat und zu einem Drittel den Beschwerdeführerinnen in solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen.

7.2.

Die Gebühr vor Kantonsgericht wird in Anwendung von §§ 1 Abs. 1 und 21 lit. b der Verordnung über die Kosten in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (JusKV; SRL Nr. 265; Kostenrahmen: Fr. 500.-- bis Fr. 5'000.--) auf Fr. 2'100.-- festgesetzt.

Von diesem Betrag entfallen Fr. 1'400.-- zulasten des Staates und Fr. 700.-- zulasten der Beschwerdeführerinnen.

7.3.

Die Beschwerdeführerinnen sind für die mit der Beschwerde entstandenen Aufwendungen, soweit sie obsiegen, antragsgemäss zu entschädigen (Art. 436 Abs. 1 i.V.m. Art. 434 Abs. 1 StPO). Die Kosten für die angemessene Ausübung ihrer Verfahrensrechte werden pauschal auf Fr. 2'700.-- (inkl. Auslagen und Fr. 200.-- MWST) festgelegt.

Von diesem Betrag entfallen Fr. 1'800.-- (inkl. Fr. 133.35 MWST) zulasten des Staates.

7.4.

Unter Verrechnung ihres Kostenanteils ist den Beschwerdeführerinnen vom Kantonsgericht für ihre Aufwendungen somit Fr. 1'100.-- (Fr. 1'800.-- abzüglich Fr. 700.--) auszurichten.

Demnach beschliesst das Kantonsgericht:

1.
Die Beschwerde betreffend Einsicht in die rechtskräftigen Strafbefehle wird zufolge Gewährung als gegenstandslos abgeschrieben.

2.
Die Beschwerde betreffend Einsicht in die nicht rechtskräftigen Strafbefehle wird abgewiesen.

3.
Die Kosten des Beschwerdeverfahrens werden zu zwei Dritteln zulasten des Staates und zu einem Drittel zulasten der Beschwerdeführerinnen in solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

Von den Gerichtskosten im Betrag von Fr. 2'100.-- haben der Staat Fr. 1'400.-- und die Beschwerdeführerinnen Fr. 700.-- zu tragen.

Der Staat schuldet den Beschwerdeführerinnen eine um einen Drittel gekürzte Anwaltskostenentschädigung im Betrag von Fr. 1'800.-- (inkl. Fr. 133.35 MWST).

Das Kantonsgericht hat den Beschwerdeführerinnen somit Fr. 1'100.-- (Fr. 1'800.-- abzüglich Fr. 700.--) zu bezahlen.

4.
Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen nach den Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in Strafsachen erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist im Doppel einzureichen. Sie muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss und die Beweisurkunden sind beizulegen.

5.
Dieser Beschluss wird zugestellt an:
- Parteien

Kantonsgericht
1. Abteilung

Schumacher
Präsident

Achermann
Gerichtsschreiber

Versand: 27. Okt. 2016