

## **Sperrfrist bis nach der Kantonsratssitzung vom Montag, 20. Februar 2006**

Vorlage des Büros des Kantonsrates vom 14. Februar 2006

**Bericht und Antrag** 06-17  
**des Büros des Kantonsrates Schaffhausen**  
**an den Kantonsrat**  
**betreffend Gesuch um Ermächtigung zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen**  
**alt Regierungsrat Hermann Keller**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. September 2005 reichte das Untersuchungsrichteramt des Kantons Schaffhausen beim Büro des Kantonsrates ein Gesuch um Ermächtigung zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen alt Regierungsrat Hermann Keller (im folgenden Hermann Keller genannt) wegen Verdachts des Amtsmissbrauchs ein.

Nach Art. 391 der Schaffhauser Strafprozessordnung vom 15. Dezember 1986 (StPO) kann gegen Mitglieder des Regierungsrates oder des Obergerichts ein Strafverfahren nur mit Ermächtigung des Kantonsrates durchgeführt werden.

Das Büro des Kantonsrates hat in solchen Fällen gemäss Art. 392 Abs. 1 der Strafprozessordnung die nötigen Erhebungen vorzunehmen oder diese durch einen eigens bestellten ausserordentlichen Untersuchungsrichter vornehmen zu lassen und dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu unterbreiten. Der Kantonsrat entscheidet danach, ob die Ermächtigung zur Strafverfolgung zu erteilen sei oder nicht. Wird die Ermächtigung erteilt, findet ein ordentliches Strafverfahren statt.

Dieses so genannte Strafverfolgungs-Privileg von Magistratspersonen kennen sowohl der Bund als auch die meisten Kantone. Bei der Frage, ob die Ermächtigung zur Strafverfolgung zu erteilen sei, sind nicht nur strafrechtliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Vielmehr können und müssen auch staatspolitische Erwägungen und Überlegungen der Opportunität einfließen. In aller Regel wird das Strafverfolgungs-Privileg der Magistraten geschützt, wenn das Interesse an der Strafverfolgung nicht deutlich höher zu gewichten ist als die entgegenstehenden staatspolitischen Interessen (vgl. Hauser/Schweri, Schweizerisches Strafprozessrecht, 6. Auflage, Basel 2005, § 18 Rz. 4, S. 64).

### **1. Ausgangslage**

Grund für das Gesuch des Untersuchungsrichteramtes bildet eine Einverständniserklärung von Hermann Keller betreffend die Besoldung des Kantonsapothekers Dr. Beat Schmid.

Dr. Beat Schmid ist seit 1975 als Kantonsapotheker angestellt, seit 1985 ist er auch als Leiter des klinischen Zentrallabors tätig. Neben diesen Tätigkeiten erfüllte er im fraglichen Zeitraum zudem diverse Funktionen, die im Einreichungsplan besoldungsmässig nicht vorgesehen und deshalb auch nicht festgelegt waren; so seine Tätigkeit als Spitalapotheker und als Leiter des Blutspendedienstes. Dies war eine äusserst wichtige Funktion, denn in den Neunzigerjahren spielte die Verknüpfung von HIV und Blut eine grosse Rolle. Im Laufe der Jahre hatte sich die Leitung des Zentrallabors zur Haupttätigkeit von Dr. Beat Schmid entwickelt; er widmete diesem Arbeitsfeld bis zu 80 Prozent seiner Arbeitszeit.

Vor diesem Hintergrund wurde es auch für den Regierungsrat offensichtlich, dass die bisherige Besoldungsregelung dieser Multifunktionalität von Aufgaben – die in der Regel auf mehrere Personen verteilt sind – nicht mehr gerecht wurde. Er erhöhte deshalb mit Beschluss vom 23. Dezember 1997 die an Dr. Beat Schmid auszurichtende Funktionszulage

auf Fr. 20'000.- und beauftragte gleichzeitig das Personalamt, „zusammen mit der Verwaltungsdirektion des Kantonsspitals und dem Stelleninhaber Lösungen für die Entschädigungsregelung ab 1998 zu suchen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten“. In der Folge erarbeitete eine Arbeitsgruppe, der die Personalchefin des Kantons, der Verwaltungsdirektor des Kantonsspitals und der Stelleninhaber angehörten, ein Lösungsmodell. Ein erster Lösungsvorschlag wurde der Staatskanzlei zur Stellungnahme unterbreitet. Diese hielt fest, dass Dr. Beat Schmid für die Leitung des klinischen Zentrallabors und die Leitung der Apotheke des Kantonsspitals nach den ortsüblichen Ansätzen und den persönlichen Leistungen zu besolden ist, wobei der Wahlbehörde bei der Ausgestaltung der Besoldungsregelung ein wesentlicher Handlungsspielraum zukomme. Daraufhin erklärte sich Hermann Keller mit der definitiven Regelung mit seiner Unterschrift am 16. November 1999 einverstanden. Aufgrund dieser Regelung erhielt Dr. Beat Schmid für 1998 Fr. 127'419.- und in den folgenden Jahren Beträge bis zu rund Fr. 194'000.-.

Jahre später, als diese Besoldungsregelung durch verschiedene Stellen (unter anderem auch die GPK des Kantonsrates) überprüft wurde, waren sich das Amt für Justiz und Gemeinden und die Staatskanzlei nicht einig, ob ein solches Entschädigungsmodell nach dem seinerzeitigen Personalgesetz bzw. dem Besoldungsdekret zulässig war und ob die Spitalleitung als Wahlbehörde des Leiters des Zentrallaboratoriums auch dessen Entschädigung festlegen durfte. Die Juristen dieser Amtsstellen kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das Amt für Justiz und Gemeinden vertrat die Meinung, das Personalgesetz habe eine individuelle Entlohnung, wie sie hier gewährt wurde, nicht zugelassen und es sei nicht der Verwaltungsdirektor zuständig gewesen, die Entschädigung von Dr. Beat Schmid zu regeln. Vielmehr hätte es hierfür eines Regierungsratsbeschlusses bedurft. Demgegenüber vertrat die Staatskanzlei in ihrer Stellungnahme vom 16. Juni 2003 die Auffassung, eine analoge Anwendung der Honorar-Regelung für die Chefärzte sei hier sachlich durchaus angezeigt und zulässig gewesen und habe sich mit den Bestimmungen des Besoldungsdekrets vereinbaren lassen.

## **2. Prüfung des Gesuchs**

Nach eingehendem Aktenstudium befasste sich das Büro am 2. November 2005 und am 4. Januar 2006 mit dem Gesuch des Untersuchungsrichteramtes. Bei seinen Erhebungen zur Ausarbeitung des vorliegenden Berichts und Antrags konnte das Büro nicht auf die Dienste der Staatskanzlei zurückgreifen, da diese in ihrer Funktion als rechtliche Beraterin des Regierungsrates ja bereits tätig geworden ist.

An der ersten Sitzung hat das Büro beschlossen, Hermann Keller zu einer schriftlichen Stellungnahme und später allenfalls zu einer persönlichen Anhörung einzuladen. Die persönliche Anhörung fand am 4. Januar 2006 auch statt.

## **3. Erwägungen des Büros des Kantonsrates**

Im Verfahren betreffend Aufhebung der strafrechtlichen Immunität geht es darum zu beurteilen, ob die Ermächtigung zur Strafverfolgung vom Kantonsrat zu erteilen ist. Bei dieser Entscheidung kann der Kantonsrat ausser strafrechtlichen auch staatspolitische Gesichtspunkte berücksichtigen.

In seinem Gesuch um die Ermächtigung zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen Hermann Keller hielt der zuständige Untersuchungsrichter fest, dass aufgrund der von ihm eingesehenen Akten der Verdacht bestehe, dass Hermann Keller seine Amtsgewalt missbraucht und dadurch Dr. Beat Schmid einen unrechtmässigen Vorteil verschafft haben könnte. Zur genaueren Abklärung müsste jedoch als Nächstes eine Befragung von alt Regierungsrat Hermann Keller durchgeführt werden.

Aus der persönlichen Anhörung von Hermann Keller ergab sich Folgendes: Hermann Keller orientierte sich an der Stellungnahme der Staatskanzlei vom Frühling 1999 wie auch am Modellvorschlag der Arbeitsgruppe Malagoli: Beide bezeichneten die Wahlbehörde als zuständig und massen dieser einen beachtlichen Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der Entschädigung zu. Zudem habe die Wahlbehörde am Markt Mass zu nehmen. Die Spitalleitung war gemäss Hermann Keller als Wahlbehörde nicht bestritten und konnte kompetent befinden. Deshalb erklärte sich Hermann Keller auch mit dem Vorschlag der Projektgruppe einverstanden. Es ging ihm grundsätzlich darum, den hoch qualifizierten Kantonsapotheker Dr. Beat Schmid am Kantonsspital zu halten, zumal dieser ausserkantonale sehr lukrative Angebote erhielt.

Fraglich ist, ob die neue Entschädigungsregelung durch einen Regierungsratsbeschluss hätte abgesegnet werden müssen. Im bereits erwähnten Regierungsratsbeschluss vom 23. Dezember 1997 ist unter Ziff. 2 Folgendes festgehalten: „Das Personalamt wird beauftragt, zusammen mit der Verwaltungsdirektion des Kantonsspitals und dem Stelleninhaber Lösungen für eine Entschädigungsregelung ab 1998 zu suchen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.“ Wem die Vorschläge zu unterbreiten waren, geht im Übrigen aus dieser Formulierung nicht klar hervor. Die Regierung hakte in dieser Angelegenheit nie nach.

Als Verwaltungsdirektor Markus Malagoli Hermann Keller den Vorschlag der Projektgruppe zur Entschädigung des Leiters Apotheke und Klinisches Zentrallabor am Kantonsspital Schaffhausen vom 7. Juli 1999 unterbreitete, unterschrieb Hermann Keller diesen Vorschlag und setzte handschriftlich „Einverstanden“ hinzu.

Insgesamt zweifelhaft ist angesichts der oben stehenden Ausführungen, ob die in Frage stehende Besoldungsregelung für den Kantonsapotheker als unrechtmässig bezeichnet werden kann. Jedenfalls war aufgrund der bei der Staatskanzlei eingeholten Stellungnahmen für Hermann Keller damals nicht erkennbar, ob diese Besoldungsregelung unrechtmässig sein könnte. Hinzu kommt, dass die Besoldung des Kantonsapothekers in den Lohnabrechnungen und im Lohnausweis immer korrekt ausgewiesen wurde. Es ist deshalb höchst zweifelhaft, ob der Tatbestand des Amtsmissbrauchs in objektiver Hinsicht überhaupt erfüllt sein könnte. Aufgrund des Anhörungsergebnisses wie auch aufgrund der Akten und der Tatsache, dass die fragliche Regelung administrativ korrekt abgewickelt und sowohl der verwaltungsinternen wie auch der politischen Kontrollbehörde (Finanzkontrolle und GPK) gegenüber offen zugänglich war, lässt sich zudem ausschliessen, dass Hermann Keller in subjektiver Hinsicht beabsichtigte, sein Amt zu missbrauchen, um einem Dritten einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen.

Für das Büro gibt es zudem weitere gute Gründe, die gegen eine Ermächtigung zur Durchführung eines Strafverfahrens sprechen: Die Unterschrift, um die es hier geht, wurde vor mehr als sechs Jahren geleistet. Hermann Keller ist, nachdem er sein ganzes Berufsleben in den Dienst von Stadt und Kanton gestellt hatte, zuletzt während 20 Jahren als Regierungsrat, auf Ende 2004 aus dem Regierungsrat ausgetreten. Er hat sich um unseren Kanton hohe Verdienste erworben. Nicht zuletzt hat die GPK zur Amtszeit von Hermann Keller die ganzen Besoldungs- und Zulagenregelungen geprüft und keine Veranlassung gesehen, weitere Schritte einzuleiten.

Das Büro ist überzeugt davon, dass Hermann Keller sein Amt jederzeit nach bestem Wissen und Gewissen erfüllt hat. Im vorliegenden Fall ging es auch gar nicht um seine persönlichen Interessen. Vielmehr war er dafür besorgt, dass die optimale Besetzung einer Stabsfunktion am Kantonsspital erhalten blieb, womit er klarerweise die Interessen des Kantons und seiner Einwohner im Auge hatte.

#### **4. Antrag des Büros des Kantonsrates**

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Büro beantragt Ihnen einstimmig – Kantonsrat Matthias Freivogel war in den Ausstand getreten und hat an beiden Bürositzungen nicht teilgenommen –, das Gesuch des Untersuchungsrichteramtes um die Ermächtigung zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen alt Regierungsrat Hermann Keller abzuweisen.

Das Büro des Kantonsrates:

Alfred Sieber, Präsident  
Jeanette Storrer, 2. Vizepräsidentin  
Rainer Schmidig, Stimmenzähler  
Hans Schwaninger, Stimmenzähler