

Regierungsratsbeschluss

vom 15. März 2011
 Nr. 2011/573
 KR.Nr. I 009/2011 (STK)

Interpellation Fraktion SVP: Sicherung der Unabhängigkeit von Mitgliedern des Kantonsrats und des Regierungsrats (25.01.2011); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats sollten möglichst unabhängig ihren Aufgaben im Rat nachgehen können. Das ist nicht gewährleistet, wenn die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats für Wortmeldungen im Rat beliebig vor Gericht gezogen werden können. Solches verhindert Artikel 65 der Kantonsverfassung, der für Äusserungen im Rat Immunität gewährt.

Die Unabhängigkeit der Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats kann aber auch anderweitig beeinträchtigt werden. So berichtete die Zeitung „Der Spiegel“ (Nr. 25/1983) darüber, dass ein Solothurner Staatsanwalt gegen alle Mitglieder des Regierungsrats eine Strafuntersuchung wegen einer Reise nach Madrid angehoben hat. Grundsätzlich ist es richtig, dass Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats wie jeder andere Einwohner für Verfehlungen zur Verantwortung gezogen werden können. Staatspolitisch ist es aber nicht unbedenklich, wenn Staatsanwälte ohne weitere Schranke gegen Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats vorgehen können. Mit der anfangs Jahr in Kraft getretenen neuen Strafprozessordnung ist die Gefahr politisch motivierter Verfahren nicht gebannt. Entstände beispielsweise der Eindruck, dass im kantonalen Handelsregister hohe Gebührenüberschüsse erzielt werden, so könnte jeder Staatsanwalt sowohl gegen die zuständigen Mitglieder der Regierung ein Verfahren wegen Gebührenüberforderung nach Artikel 313 Strafgesetzbuch als auch gegen die Mitglieder der kantonsrätlichen RPK wegen Teilnahme einleiten. Oder werden Mitarbeiter der Verwaltung unter Verletzung der GAV-Normen entlassen oder freigestellt und entsteht dabei der Eindruck, erhobene Mobbing-Vorwürfe seien möglicherweise berechtigt, so kann jeder Staatsanwalt gegen den verantwortlichen Regierungsrat eine Strafuntersuchung eröffnen. Der Handlungsspielraum der Staatsanwaltschaft ist breit.

Dass Strafuntersuchungen und Enteignungsverfahren politisch missbraucht werden können, belegt die Geschichte des Kantons: Theodor Scherer war Solothurner Jurist, katholisch-konservativer Politiker und Journalist, der von 1837-1841 Mitglied des Solothurner Grossen Rats war. Er opponierte mit demokratischen Mitteln gegen die Verfassungsrevision von 1841, weshalb er wie so viele andere der katholisch-konservativen Opposition wegen „Konspiration“ von den Liberalen in Scheinprozessen strafrechtlich verurteilt und mittels Steuer- und Entschädigungsverfahren enteignet wurde. Scherer musste den Kanton verlassen. Es gelang mit diesen Massnahmen den Liberalen, die konservative Opposition für Jahrzehnte zu zerschlagen und mundtot zu machen.

In den vergangenen Jahren wurde gegen ein prominentes Mitglied des Kantonsrats vor den Wahlen eine Strafuntersuchung wegen angeblicher Verletzung der Rassismuskriterien eröffnet, das dann (nach den Wahlen) mit einem Freispruch endete. Ebenfalls entsteht zunehmend der Eindruck, dass die Ansetzung von Steuerrevisionen und die Methoden der Steuerveranlagung politisch motiviert sein könnten. Jedenfalls berichten verschiedene Steuerberater, es falle auf, dass bestimmte Unternehmen viel häufiger mit Steuerrevisionen konfrontiert würden als

andere. Aus den Unterlagen des kantonalen Steueramtes ist ersichtlich, dass bestimmte Steuerrevisionen mit dem Ziel angesetzt worden sind, zu analysieren, wer welcher Partei und für welchen Wahlkampf wie hohe Spenden hat zukommen lassen.

Mit dem vorliegenden Vorstoss soll sichergestellt werden, dass die Mitglieder des Kantonsrats und des Regierungsrats weiterhin verantwortlich gemacht werden können. Es soll aber ausgeschlossen werden, dass Steuerveranlagungsverfahren und Strafuntersuchungen politisch missbraucht werden.

Wir ersuchen den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um Beantwortung folgender Fragen:

Ist der Regierungsrat bereit, die Kantonsverfassung im Artikel 65 durch folgende zwei neue Absätze zu ergänzen:

- Abs 2: Strafuntersuchungen, Nach- und Strafsteuerverfahren sowie Enteignungsverfahren gegen Mitglieder des Kantonsrats oder des Regierungsrats bedürfen der Bewilligung des Kantonsrats auf Antrag der Regierung.
- Abs 3: Sollen bei Mitgliedern des Kantonsrats oder des Regierungsrats oder bei den von ihnen wirtschaftlich beherrschten Betrieben Steuerrevisionen durchgeführt oder die definitive Steuerveranlagung nicht innert zwölf Monaten seit Einreichung der Steuererklärung vorgenommen werden, ist rechtzeitig auf Antrag der Regierung die Bewilligung der Ratsleitung einzuholen; diese entscheidet mit einfachem Mehr.

2. Begründung

Mit dem Absatz 2 soll verhindert werden, dass Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates willkürlichen Strafuntersuchungen ausgesetzt werden. Andere Kantone kennen solche Regelungen auch (vgl. Art. 16 Abs. 2 lit. B aStP-SG; §37ff aKRG-ZH). Sie schützen nicht vor berechtigter Strafverfolgung, jedoch vor politischem Missbrauch.

Mit dem Absatz 3 soll verhindert werden, dass Steuerveranlagungen und Steuerrevision politisch missbraucht werden, was heute nicht ausgeschlossen werden kann. Auch hier wird eine sachgerechte Veranlagung oder Steuerrevision nicht erschwert, sondern bloss dem Missbrauch zu politischen Zwecken ein Riegel geschoben.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Richtigstellung unzutreffender Angaben in der Interpellation

Die Interpellanten vermuten, dass Steuerrevisionen und „die Methoden der Steuerveranlagung“ politisch motiviert sein könnten bzw. dass diese Instrumente zu politischen Zwecken missbraucht würden. Diese Vermutungen treffen nicht zu. Es liegt zwar in der Natur der Sache, dass nicht alle Unternehmen gleich häufig (im gleichen zeitlichen Intervall) einer steuerlichen Buchprüfung unterzogen werden. Allerdings nimmt das Steueramt nicht bei (zum voraus) bestimmten Unternehmen häufiger Buchprüfungen vor, und die zeitlichen Abstände sind auch nicht politisch motiviert. Die Häufigkeit hängt im Wesentlichen von einer Risikoanalyse ab, die nach objektiven Kriterien erfolgt und bei der u.a. die Qualität der Rechnungslegung und der Steuererklärung, das interne Kontrollsystem und die bisher notwendig gewordenen steuerlichen Aufrechnungen wichtige Kriterien darstellen. Angesichts der gesetzlichen Regelung, wonach Zuwendungen an politische Parteien nur beschränkt (Staatssteuer; § 92 Abs. 1 Bst. e Steuergesetz [StG; BGS 614.11]) bzw. überhaupt nicht (direkte Bundessteuer; Art. 59 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11]) zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören, kann die

Nähe von Unternehmen bzw. ihrer Organe zu politischen Parteien ein zusätzliches Element dieser Risikobeurteilung bilden. In besonderen Fällen, wenn Steuererklärung und Jahresrechnung völlig ungenügend sind und folglich die Risikoprüfung schlecht ausfällt, ist auch eine jährliche Buchprüfung nicht ausgeschlossen, damit die Steuerfaktoren einigermassen verlässlich ermittelt werden können. Zu beachten ist zudem, dass die Steuerbehörden nicht einfach wahllos oder willkürlich steuerliche Buchprüfungen und Veranlagungen vornehmen können, unterliegen ihre Verfügungen doch der gerichtlichen Überprüfung und damit der Kontrolle durch eine verwaltungsunabhängige Instanz.

Der Verweis auf das bisherige st. gallische und zürcherische Recht geht fehl. Die von den Interpellanten angeführte (frühere) Regelung in §§ 37 ff. Kantonsratsgesetz-ZH (LS 171.1) sah (in der bis Ende 2010 geltenden Fassung) erstens die strafrechtliche Immunität von Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates für *Äusserungen im Rat vor*, welche der Kantonsrat mit Zweidrittelsmehrheit aufheben konnte (§ 37 aKRG-ZH). Zweitens sah die Regelung vor, dass die Einleitung einer Strafuntersuchung wegen *anderer Handlungen*, die ein Mitglied *des Regierungsrates* und *der oberen Gerichte* – notabene *in Ausübung des Amtes* – begangen hat, einer Ermächtigung durch den Kantonsrat bedurfte (§ 38 aKRG-ZH)¹. Im Gegensatz zum Vorschlag der Interpellanten beschränkt sich die Zürcher Regelung somit einerseits auf *im Amt begangene Delikte* und andererseits ist sie nur auf Mitglieder der Regierung und der oberen Gerichte (und nicht auch des Parlaments) anwendbar. Sie beachtet mit anderen Worten das übergeordnete Bundesrecht, was für den Vorschlag der Interpellanten nicht zutrifft (s. unten, Ziff. 3.4, Bst. a).

Die st. gallische Regelung (Art. 16 Strafprozessgesetz-SG; sGS 962.1 [bis Ende 2010 in Kraft]; heute in Art. 17 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [sGS 962.1] enthalten) besteht nicht in einem Ermächtigungsvorbehalt zugunsten einer *nicht richterlichen Behörde*; sie sieht vor, dass bei Verdacht von *Amtsdelikten* gegen Behördenmitglieder und Staats- und Gemeindeangestellte die Eröffnung der Untersuchung statt durch die Staatsanwaltschaft durch die kantonale Beschwerdeinstanz (Anlagekammer) erfolgt. Diese entscheidet nicht nach politischer Opportunität, sondern nach den auch für die Staatsanwaltschaft geltenden Kriterien, muss also prüfen, ob ein hinreichender Tatverdacht vorliegt (vgl. NIKLAUS OBERHOLZER, Grundzüge des Strafprozessrechts, 2. Auflage, Bern 2005, N. 687; FRANZ RIKLIN, Schweizerische Strafprozessordnung, Kommentar, Zürich 2010, N. 3 zu Art. 7). Eine gleichartige Zuständigkeit des Obergerichts kennt auch der Kanton Zürich (§ 148 GOG-ZH vom 10. Mai 2010 [LS 211.1]). Ob derartige „richterliche Ermächtigungsverfahren“ (noch) zulässig sind, ist mit Blick auf das einschlägige Bundesrecht (Art. 7 Abs. 2 und 299 ff. StPO) jedoch zu bezweifeln (vgl. NIKLAUS SCHMID, StPO Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2009, N 10 zu Art. 7 StPO).

3.2 Geltende Regelung der Immunität der Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates in Artikel 65 der Kantonsverfassung

Gemäss der geltenden Regelung in Artikel 65 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) können die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates für Äusserungen im Kantonsrat und in seinen Kommissionen rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden. Eine Aufhebung dieser sog. Immunität kann der Kantonsrat mit Zweidrittelsmehr beschliessen, wenn sie offensichtlich missbraucht wird. Die geltende Regelung schützt somit die Redefreiheit im Parlament. Weitergehende Immunitäten (z.B. für im Amt begangene Delikte bestimmter Amtspersonen oder Magistraten) kennt das kantonale Recht bislang nicht.

3.3 Sinn und Zweck des Verfolgungsprivilegs

Die parlamentarische Immunität wurde aus England und Frankreich übernommen, wo sie aufgrund der staatlichen Verhältnisse des 18. und 19. Jahrhunderts entstanden war. Sie dient der

¹ Die Regelung findet sich nach wie vor, in leicht veränderter, den bundesrechtlichen Vorgaben angepasster Form in §§ 37 ff. KRG-ZH.

Funktionsfähigkeit des Parlaments und schützt die Parlamentsmitglieder vor tendenziöser oder willkürlicher Strafverfolgung durch die Justizbehörden oder vor zivilrechtlichen Verfahren. Dahinter steht das öffentliche Interesse an der Freiheit der parlamentarischen Arbeit und des ungehinderten demokratischen Entscheidungsprozesses, in den alle Interessen und Meinungen sollen eingebracht werden können (vgl. MORITZ VON WYSS, in: Bernhard Ehrenzeller u.a. [Hrsg.], St. Galler Kommentar, Zürich/Basel/Genf 2002, N 1 ff. zu Art. 162 BV). Kann die Immunität nicht aufgehoben werden, handelt es sich um eine *absolute*, ansonsten um eine *relative* Immunität (wie im Falle von Art. 65 KV). Man spricht in diesem Zusammenhang auch von „Verfolgungsprivileg“ (weil gewisse Personen bei der Strafverfolgung ein Privileg geniessen) oder von „Ermächtigungsvorbehalt“ (weil der Ermächtigungsbeschluss der zuständigen Instanz eine Prozessvoraussetzung für die Eröffnung des Verfahrens darstellt).

3.4 Bundesrechtlicher Rahmen für die Festlegung von Immunitäten durch das kantonale Recht

Die von den Interpellanten angeregte Ergänzung von Artikel 65 KV betrifft die Einführung von relativen Immunitäten zu Gunsten der Kantonsräte und Regierungsräte im Sinne eines Ermächtigungsvorbehalts in folgenden unterschiedlichen Bereichen: Strafuntersuchungen (ohne Beschränkung auf im Amt begangene Delikte), Steuerrecht (Nach- und Strafsteuerverfahren, Steuerrevisionen bei natürlichen und juristischen Personen, Vornahme von Steuerveranlagungen nicht innert eines Jahres seit Einreichung der Steuererklärung) und Enteignungsverfahren. Im Einzelnen ist dabei Folgendes zu beachten:

a. Strafuntersuchungen

Bezüglich Strafuntersuchungen sind die bundesrechtlichen Vorgaben, welche die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Schweizerische Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) macht, zu beachten. Gemäss Artikel 7 Absatz 1 StPO sind die Strafbehörden verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden (sog. Verfolgungszwang). Neben den Fällen von Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a StPO (parlamentarische Immunität, dazu oben, Ziff. 3.2 und 3.3) können die Kantone lediglich vorsehen, dass die Strafverfolgung der Mitglieder ihrer *Vollziehungs- und Gerichtsbehörden wegen im Amte begangener Verbrechen oder Vergehen* von der Ermächtigung einer nicht richterlichen Behörde abhängt (Art. 7 Abs. 2 Bst. b StPO).

Solche Immunitäten sollen die Behördenmitglieder und Magistratspersonen vor unberechtigter Strafverfolgung schützen. Dabei ist namentlich an offensichtlich unhaltbare, ja querulatorische Strafanzeigen zu denken; auch soll verhindert werden, dass die Staatstätigkeit durch wenig fundierte Strafverfahren behindert wird (vgl. NIKLAUS SCHMID, a.a.O., N 12 zu Art. 7 StPO). Wenig geklärt ist dabei, nach welchen Gesichtspunkten die Ermächtigung zu erteilen bzw. zu verweigern wäre (vgl. NIKLAUS SCHMID, a.a.O., N 12 zu Art. 7 StPO). Indem der Ermächtigungsentscheid in den Händen einer politischen Behörde liegt, werden wohl meistens auch politische Gesichtspunkte bei der Beurteilung eine Rolle spielen, was im Hinblick auf die Gewaltenteilung in der Fachliteratur als nicht unproblematisch bezeichnet wird (vgl. WOLFGANG WOHLERS, in: Andreas Donatsch u.a.[Hrsg.], Kommentar StPO, Zürich/Basel/Genf 2010, N 10 zu Art. 7 StPO; vgl. auch NIKLAUS SCHMID, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, Zürich/St. Gallen 2009, Rz. 177). Entsprechend kritisch wurde denn auch im Zusammenhang mit angeblichen Indiskretionen der ehemaligen Zürcher Regierungsrätin Fierz im Jahr 2006 über das damalige Ermächtigungsverfahren berichtet (vgl. Gefährliches Spiel mit der Immunität, NZZ online vom 8. Juli 2006).

Die Interpellation regt Beschränkungen des Verfolgungszwangs an, die weit über das gesetzlich Zulässige hinaus gehen:

- Sie möchte Strafuntersuchungen gegen Mitglieder des Kantonsrats und somit der *gesetzgebenden Behörde* von der Ermächtigung des Kantonsrats abhängig machen.

Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b StPO lässt aber nur ein Privileg für vollziehende und richterliche Behörden zu.

- Sie hat offensichtlich (auch) Strafsachen vor Augen, die durch die betreffenden Amtsträger privat und nicht im Amte begangen werden, wie die ausdrückliche Erwähnung der Steuerstrafsachen zeigt. Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b StPO beschränkt das mögliche Privileg aber auf Amtsdelikte.

Bundesrechtlich zulässig wäre somit, im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung *Strafuntersuchungen wegen Amtsdelikten* von Mitgliedern des *Regierungsrates* von einer kantonsrätlichen Bewilligung abhängig zu machen (soweit es um Verbrechen und Vergehen, und nicht um blosser Übertretungen, ginge).

b. Steuerverfahren

Das kantonale Steueramt veranlagt neben den Staats- und Gemeindesteuern auch die direkte Bundessteuer und führt auch in diesem Bereich die notwendigen Steuerrevisionen, Nach- und Strafsteuerverfahren durch. Das Bundesrecht regelt die massgebenden Verfahrensbestimmungen für die direkte Bundessteuer weitgehend selbst und z.T. recht detailliert (z.B. Art. 104, 153, 182, 183 und 188 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11]). Auch für die kantonalen Steuern kennt das Bundesrecht entsprechende Vorgaben für das anzuwendende Verfahren (z.B. Art. 57a Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14]). In den erwähnten bundesrechtlichen Vorgaben für das Steuerverfahren ist nirgends die Möglichkeit vorgesehen, dass Kantone im Steuerverfahren einen Ermächtigungsvorbehalt zugunsten bestimmter Behördenmitglieder oder Magistratspersonen vorsehen könnten. Es ist deshalb höchst zweifelhaft, ob die vorgeschlagene Regelung im Bereich des Steuerverfahrens – namentlich in Bezug auf die direkte Bundessteuer – überhaupt angewendet werden dürfte.

c. Enteignungsverfahren

Soweit das Enteignungsrecht für Werke im Landesinteresse ausgeübt wird, ist das entsprechende Verfahren abschliessend bundesrechtlich geregelt (Bundesgesetz über die Enteignung [EntG; SR 711]). Mindestens in Bezug auf solche Enteignungsverfahren besteht kein Raum für kantonalrechtliche Ermächtigungsvorbehalte.

d. Fazit: Weitgehende Bundesrechtswidrigkeit der vorgeschlagenen Ergänzung

Somit ist festzustellen, dass die von der Interpellation angeregte Ergänzung der Kantonsverfassung in weiten Teilen bundesrechtswidrig wäre und somit aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV) nicht angewendet werden dürfte.

3.5 Soll die bestehende Regelung der Immunitäten ausgeweitet werden?

Abgesehen vom teilweise entgegenstehenden Bundesrecht erachten wir eine Ausweitung der geltenden Regelung der Immunitäten in Artikel 65 KV auch aus den nachfolgenden Erwägungen für unangebracht:

a. Kein Sonderrecht für Behördenmitglieder und Beamte

Wie die Interpellanten halten auch wir es für richtig, dass Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates wie jeder andere Einwohner für Verfehlungen zur Verantwortung gezogen werden können. Die vorgeschlagene Regelung würde aber zu einer unserer Ansicht nach nicht zu rechtfertigenden ungleichen Behandlung von Regierungs- und Kantonsräten in Straf-, Steuer- und Enteignungsverfahren (verglichen mit dem „einfachen Bürger“) führen. Wir halten dies

weder für notwendig noch für sinnvoll. Die Regelung hätte entweder zur Folge, dass die Verfahren in zeitlicher Hinsicht verlängert würden und der administrative Aufwand aufgebläht würde. Oder aber sie erreicht, dass die zuständigen Behörden wegen des zusätzlichen Aufwands auf eine vertiefte Untersuchung oder auf die Durchführung eines Nachsteuer- und Strafsteuerverfahrens verzichten, obwohl sie angezeigt wären. Unnötig ist die Anpassung deshalb, weil sowohl Straf- als auch Steuer- und Enteignungsbehörden an Verfassung und Gesetz gebunden sind und ihre Entscheide der unabhängigen, gerichtlichen Prüfung unterliegen (s. oben, Ziff. 3.1). Im Übrigen gilt im gemeinen Straf- wie im Steuerstrafverfahren (und dies gilt auch für Kantons- und Regierungsräte) die Unschuldsvermutung bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Verurteilung.

b. Keine Aufweichung der Gewaltenteilung

Die Bewilligungspflicht durch eine politische Behörde enthält – entgegen dem erklärten Ziel der Interpellation – gerade den Ansatz dafür, dass Strafverfahren, Steuerveranlagungen und Steuerrevisionen zu politischen Zwecken missbraucht werden können. Der Kantonsrat und seine Organe als politische Behörden werden eher nach politischen Kriterien entscheiden und weniger nach fachlichen und rechtlichen, da sie naturgemäss nicht über das gleiche, vertiefte Fachwissen verfügen wie die Steuerverwaltung, die Strafuntersuchungs- und die Enteignungsbehörden. In Bezug auf die Strafuntersuchung ist zu ergänzen, dass die Strafbehörden gemäss Artikel 4 Absatz 1 StPO in der Rechtsanwendung unabhängig und allein dem Recht verpflichtet sind. Ihre Entscheide unterliegen sodann, wie mehrfach betont, der unabhängigen gerichtlichen Überprüfung bis hinauf zum Bundesgericht. Das von den Interpellanten den Staatsanwälten entgegengebrachte Misstrauen erachten wir deshalb als vollkommen unbegründet.

c. Regelungen im Bund und in den umliegenden Kantonen

Im Bund schützt die sog. *absolute Immunität* die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates sowie den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin davor, für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen (zivil- oder strafrechtlich) zur Verantwortung gezogen zu werden. Sie wird als absolut bezeichnet, weil sie nicht aufgehoben werden kann (s. oben, Ziff. 3.3). Darüber hinaus geniessen die Mitglieder der Bundesversammlung sowie die von dieser gewählten Behördenmitglieder und Magistratspersonen die sog. *relative Immunität*, was bedeutet, dass sie vor Strafverfolgung wegen Delikten, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, geschützt sind. Sie ist relativ, weil sie aufgehoben werden kann, indem die Bundesversammlung die *Ermächtigung* zur Strafverfolgung erteilt (vgl. Art. 14 Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes [VG; SR 170.32] sowie Art. 17 Parlamentsgesetz [ParlG; SR 171.10]; s. auch oben, Ziff. 3.3).

Die umliegenden Kantone Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Aargau sehen allesamt in ihren Kantonsverfassungen die parlamentarische Immunität für Äusserungen der Parlamentarier und – teilweise – der Regierungsmitglieder im Kantonsparlament (und seinen Organen) vor, verbunden mit der Möglichkeit des Parlaments, die Immunität bei offensichtlichem Missbrauch bzw. bei begründetem Verdacht auf Amtsgeheimnisverletzung im Einzelfall aufzuheben (§ 75 Abs. 4 KV-AG [SAR 110.000]; § 60 Abs. 2 KV-BL [SGS 100]; § 79 KV-BS [SG 111.100]; Art. 82 Abs. 2 KV-BE [BSG 101.1] i.V.m. Art. 6 GRG-BE [BSG 151.21]). Die Regelungen entsprechen somit derjenigen in Artikel 65 unserer Kantonsverfassung. Auf weitergehende Immunitäten verzichten die erwähnten Kantonsverfassungen. Bern und Aargau sehen in ihren Gerichtsorganisationsgesetzen lediglich noch einen Ermächtigungsvorbehalt für die strafrechtliche Verfolgung von Mitgliedern der oberen Gerichte – und im Kanton Bern auch der Generalstaatsanwaltschaft – wegen Verbrechen oder Vergehen im Amt vor (§ 13 GOG-AG [SAR 155.100]; Art. 32 GSOB-BE [BSG 161.1]), wobei das Kantonsparlament als Ermächtigungsbehörde bezeichnet ist.

d. Fazit

Die geltende Regelung des Verfolgungsprivilegs betreffend Äusserungen im Kantonsrat und in seinen Kommissionen reicht vollkommen aus, um die parlamentarische Arbeit zu schützen und ungehinderte demokratische Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Eine Ausweitung der Immunitäten über den Schutz der Wortmeldungen im Parlament hinaus halten wir – abgesehen von den engen bundesrechtlichen Schranken – weder für wünschbar noch erforderlich, um die Unabhängigkeit von Parlament und Regierung zu sichern. Zudem gehen die in der Interpellation enthaltenen Vorschläge viel zu weit, indem sie weder eine Beschränkung des Verfolgungsprivilegs auf Verbrechen oder Vergehen vorsehen noch einen Bezug zur amtlichen Tätigkeit verlangen, oder indem sie die Immunität auf weitere Bereiche wie Steuer- und Enteignungsverfahren ausdehnen wollen. Solche Regelungen haben unserer Ansicht nach in einem modernen, rechtsstaatlich geprägten (Straf-) Prozess keinen Platz. Dies gilt auch für die bundesrechtlich mögliche Erweiterung der strafrechtlichen Immunität der Mitglieder des Regierungsrates. Auf diese verzichten wir gerne, da wir davon überzeugt sind, dass sich die Strafuntersuchungsbehörden in ihrer Arbeit einzig dem Recht verpflichtet fühlen und keinerlei politische Einflussnahme anstreben. Das Gleiche kann auch von den Steuer- und Enteignungsbehörden gesagt werden.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (4)
Finanzdepartement
Bau- und Justizdepartement
Staatsanwaltschaft (2)
Polizei Kanton Solothurn (2)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat