

Beschluss der Ratsleitung

vom 20.12.2023

KR.Nr. A 172/2023 (KR)

Auftrag SP/junge SP: Rassistische Diskriminierung im Kantonsrat (07.07.2023) Stellungnahme der Ratsleitung

1. Vorstosstext

Die Ratsleitung wird beauftragt, Massnahmen auszuarbeiten, um herabsetzende, insbesondere diskriminierende Äusserungen gegenüber Minderheiten im Kantonsrat direkt zu sanktionieren.

2. Begründung

Die Immunität der Kantonsratsmitglieder ist in Art. 65 Kantonsverfassung geregelt.

Für Äusserungen im Kantonsrat und in seinen Kommissionen können die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates rechtlich nicht direkt verantwortlich gemacht werden. Der Kantonsrat kann jedoch mit der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder die Immunität aufheben, wenn sie offensichtlich missbraucht wird.

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Verbot der Diskriminierung gehören zu den grundlegenden Verfassungsgrundsätzen. Politische Diskussionen sollen grundsätzlich sachlich und differenziert geführt werden. Sie dürfen aber auch mal hart und emotional sein.

Der Ratsalltag hat gezeigt, dass es Situationen gibt, in denen die grosse Mehrheit der Ratsmitglieder, trotz emotionaler Debatte, nicht vorbereitet ist für die menschenverachtende Äusserung eines Ratsmitglieds. Es wurden Grenzen des parlamentarischen und menschlichen Anstands überschritten, die wir in dieser Form nicht mehr tolerieren dürfen.

Die Immunität im Kantonsrat darf in Zukunft in keinem Fall zu weiteren menschenverachtenden Äusserungen missbraucht werden. Deshalb wird die Ratsleitung angehalten, Massnahmen und Vorgehen auszuarbeiten, welche zukünftig klar herabsetzende und diskriminierende Äusserungen im Kantonsrat sanktionieren.

Damit soll – mit den dafür geeigneten disziplinarischen rechtlichen Instrumenten – die Diskriminierung, insbesondere aus Gründen der Hautfarbe, des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, sexueller Orientierung, der Nationalität, der religiösen Weltanschauung oder der Sprache verhindert oder beseitigt werden.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

3.1 Vorbemerkung

Die Forderungen im Vorstoss zu mehr Interventionsmöglichkeiten bei problematischen Voten im Rat betreffen einerseits die strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung, in dessen Kontext auch die parlamentarische Immunität eine Rolle spielt. Andererseits fallen als Interventionsmöglichkeiten vorwiegend ratsinterne Disziplinar massnahmen in Betracht. Letztere können unabhängig vom Bestehen der parlamentarischen Immunität und unabhängig vom Vorliegen eines Straftatbestandes angeordnet werden.

Diese beiden unterschiedlichen Massnahmenkategorien (Strafrecht oder Ratsinternes Disziplinarrecht) sind deshalb nicht zu vermischen. Entsprechend werden sie nachfolgend getrennt dargestellt.

Zu beachten ist weiter, dass sich die nachfolgenden Ausführungen ausschliesslich auf das abstrakte Anliegen im Vorstosstext beziehen. Sie enthalten keine Würdigung von allfälligen Vorfällen aus der Vergangenheit, auf welche der Vorstoss möglicherweise Bezug nimmt.

3.2 Geltendes Recht

3.2.1 Strafrecht und parlamentarische Immunität

Nach Artikel 65 Kantonsverfassung¹ können Ratsmitglieder und der Regierungsrat für Äusserungen an Plenar- und Kommissionssitzungen nicht verantwortlich gemacht werden. Im Falle eines offensichtlichen Missbrauchs kann die Immunität mit Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder aufgehoben werden.

Konkret bewirkt die Immunität insbesondere, dass gar nicht erst abgeklärt wird, ob eine Äusserung überhaupt einen Straftatbestand erfüllt. Ein strafrechtlich relevantes Verhalten könnte vorliegen, wenn der Straftatbestand der Rassendiskriminierung von Artikel 161^{bis} StGB² erfüllt ist. Demnach wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung zu Diskriminierung aufruft. Unter den Strafbestand fällt weiter das öffentliche Verbreiten von Ideologien, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung dieser Personen oder Personengruppen gerichtet sind. Strafbar macht sich ebenfalls, wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt.

Zu beachten ist, dass nach der geltenden (bundesrechtlichen) Rechtsprechung die Hürden für eine Bestrafung nach Artikel 161^{bis} StGB im Kontext der politischen Äusserungen hoch sind. Sowohl nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wie auch derjenigen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte muss bei der Strafwürdigkeit einer Wortmeldung stets beachtet werden, dass Äusserungen zu politischen Fragen und Problemen des öffentlichen Lebens ein besonderer Stellenwert zukommt. Gemäss der Rechtsprechung ist es in einer Demokratie von zentraler Bedeutung, dass auch Standpunkte vertreten werden können, die einer Mehrheit missfallen und für viele schockierend wirken. Die Rechtsprechung weist darauf hin, dass durch eine extensive Auslegung der Normen die Gefahr entsteht, dass zu hohe Anforderungen an kritische Aussagen gestellt werden und in der Folge begründete Kritik nicht mehr vorgebracht wird – und ein «chilling effect» entsteht.³

¹ Verfassung des Kantons Solothurn vom 08.06.1986 (KV; BGS 111.1)

² Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (StGB; SR 311.0)

³ BGE 131 IV 23 E. 3.1.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Hürden für eine strafrechtliche Sanktionierung von Äusserungen im Parlamenten hoch sind – und dies nicht ausschliesslich auf das Bestehen der parlamentarischen Immunität zurückzuführen ist.

3.2.2 Ratsinterne Disziplinar massnahmen

Wie eingangs erwähnt, sind die ratsinternen Disziplinar massnahmen von der strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu unterscheiden: Es handelt sich hier um Administrativmassnahmen, die unabhängig vom Vorliegen eines Straftatbestands ausgesprochen werden können und vor denen auch die parlamentarische Immunität keinen Schutz bietet.

Disziplinar massnahmen dienen zunächst der Aufrechterhaltung der Ordnung im Saal während einer laufenden Sitzung. Weiter bezwecken sie, den guten Gang des Parlamentsbetriebs sicherzustellen und das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Parlaments nach aussen zu wahren. Ebenfalls sollen sie gewährleisten, dass diejenigen Personen, die unter der Disziplinargewalt stehen, ihre Pflichten erfüllen.

§ 54 Geschäftsreglement⁴ sieht derzeit zwei Disziplinar massnahmen vor, nämlich den Ordnungsruf und den Wortentzug im Wiederholungsfall. Demnach wird ein Ratsmitglied, das gegen das Geschäftsreglement verstösst oder den *parlamentarischen Anstand* verletzt, vom Präsidenten oder der Präsidentin zur Ordnung gerufen. Im Wiederholungsfall kann das Wort entzogen werden.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass gemäss § 54 Abs. 2 jedes Mitglied einen Antrag auf Ordnungsruf oder Wortentzug stellen kann. Über einen solchen Antrag entscheidet der Präsident oder die Präsidentin in erster Instanz und der Rat in zweiter Instanz.

Das entscheidende Kriterium für die Anordnung von Disziplinar massnahmen ist eine «Verletzung des parlamentarischen Anstandes». Es handelt sich um eine sehr offen gehaltene Formulierung; ob ein Verstoß gegen den parlamentarischen Anstand im Einzelfall vorliegt, hängt weitgehend vom Ermessen und der Würdigung des Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin ab.

Im Ratsalltag hat bisher § 54 Geschäftsreglement kaum eine Rolle gespielt. Insoweit existiert auch keine Praxis zur Frage, nach welchen Kriterien beurteilt werden soll, ob eine Äusserung den «parlamentarischen Anstand» verletzt.

Nur der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass sich die Disziplinar massnahmen nach kantonalem Recht nur auf Äusserungen innerhalb des Rates während der Ratsdebatte (bzw. an Kommissionssitzungen) bezieht. Nicht davon erfasst werden beispielsweise Äusserungen auf Sozialen Medien, die während der Ratsdebatte und aus dem Kantonsratssaal publiziert werden. Demgegenüber kennen einzelne Parlamente anderer Kantone auch Disziplinarmöglichkeiten für ein Verhalten ausserhalb der Ratssitzung.

3.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten für eine Erweiterung der Interventionsmöglichkeiten

3.3.1 Strafrecht und parlamentarische Immunität

Soweit ersichtlich, gilt in allen Parlamenten der Grundsatz der absoluten Immunität. Demnach werden Äusserungen im Rat oder in Kommissionen generell strafrechtlich nie belangt.

Dessen ungeachtet wäre es denkbar, die Immunität abzuschwächen: Beispielsweise könnten mögliche Verstösse gegen Artikel 161^{bis} StGB per se von der Immunität ausgenommen werden.

⁴ Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10.09.1991 (SR 121.2)

Begründet werden könnte dieser Schritt damit, dass der Straftatbestand der Rassendiskriminierung im Zeitpunkt der Einführung der parlamentarischen Immunität noch nicht existierte und es nicht Zweck dieser Bestimmung sein kann, rassendiskriminierende – und den Institutionen schädende – Äusserung zu schützen.

Konkret wäre für eine Lockerung der Immunität eine Verfassungsänderung notwendig, die es möglich machen würde, in jedem Fall bei Verdacht auf eine Rassendiskriminierung strafrechtliche Abklärungen einzuleiten.

3.3.2 Ratsinterne Disziplinar massnahmen

Zusätzlich zu den (im geltenden Solothurner Recht bereits enthaltenden) Massnahmen der Ermahnung und des Wortentzugs gibt es in Schweizer Parlamenten folgende weitere Disziplinar massnahmen.

Ausschluss aus der laufenden Sitzung (inkl. Verlust des Anspruchs auf Sitzungsgeld)

Für den Fall, dass eine Ermahnung und der Wortentzug nicht ausreichend ist, sehen einzelne Parlamente als «weitere Eskalationsstufe» den Ausschluss für den Rest der laufenden Sitzung vor. Es handelt sich dabei um einen Ausfluss aus dem Hausrecht: Der Zweck dieser Massnahme liegt darin, die Ruhe und Ordnung im Saal aufrecht zu erhalten und den ungestörten Gang der Sitzung zu gewährleisten. Der Ausschluss gilt nur für den Rest der laufenden Sitzung. Aufgrund der Verhältnismässigkeitsmassnahme kommt ein Ausschluss wohl nur in Betracht, wenn der störungsfreie Sitzungsbetrieb nicht anders gewährleistet werden kann, d.h. bei permanenten und wiederholten Störungen durch ein Ratsmitglied.

Im National- und Ständerat kann jemand längstens für den Rest der Sitzung ausgeschlossen werden, wenn er sich beleidigend äussert, nicht zur Sache spricht, die Redezeit überschreitet, durch das Verhalten die Ratsverhandlungen stört und einem vorhergehenden Ordnungsaufruf nicht nachkommt⁵.

Im Grossen Rat des Kantons Basel Stadt ist ein Ausschluss für die laufende Sitzung bis längstens für die Dauer der Session möglich⁶. Weigert sich die Person, die Sitzung zu verlassen, kann das Präsidium die betreffende Person abführen lassen⁷. Der Ausschluss führt zum Verlust des Sitzungsgeldanspruchs⁸.

Auch die Parlamente der Kantone Zürich⁹ und Basel-Landschaft¹⁰ sehen die Möglichkeit eines Ausschlusses für den Rest einer laufenden Sitzung vor – im Kanton Zürich explizit für den Fall von wiederholten beleidigenden Äusserungen.

Verweis

Im Unterschied zur Ermahnung, die informeller Natur ist, handelt es sich bei einem Verweis um eine formelle Rüge, mit welcher eine bestimmte Pflichtverletzung von einer gewissen Schwere festgestellt wird. Den Verweis als Disziplinar massnahme kennen der National- und Ständerat. Voraussetzung ist ein schwer wiegender Verstoss gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften oder eine Verletzung des Amtsgeheimnisses¹¹. Eine «beleidigende Äusserung» oder Störung

⁵ Art. 39 Abs. 1 Bst. b des Geschäftsreglements des Nationalrats (GRN; SR 171.13) sowie Art. 34 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS; SR 171.14) i.V. m. Art. Art- 13 Abs. 2 Bst- a des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13.12.2022 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)

⁶ § 21 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 29.06.2006 (GO; SG 152.100)

⁷ § 21 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 29.06.2006 (GO; SG 152.100)

⁸ § 12 Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29.06.2006 (AB; SG 152.110)

⁹ Kantonsratsreglement vom 25.03.2019 (KRR; LS 171.11)

¹⁰ § 51 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates vom 21.11.1994 (Landratsgesetz; SGS 131)

¹¹ Art- 13 Abs. 2 Bst- a des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13.12.2022 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)

des Sitzungsbetriebs führt nicht zu einem Verweis¹². Ebenfalls vorgesehen ist der Verweis im Landrat des Kantons Basel-Landschaft – und zwar in schweren Fällen oder bei fortgesetzten Verstössen gegen das Gesetz oder die Geschäftsordnung¹³.

Ausschluss von weiteren Sitzungen

Als weitere Disziplinar massnahme im Falle von schwerwiegenden Verletzungen von Ordnungs- und Verfahrensvorschriften oder bei einer Verletzung des Kommissionsgeheimnisses kann ein Mitglied für eine bestimmte Zeit von weiteren Sitzungen ausgeschlossen werden. In National- und Ständerat ist ein solcher Ausschluss aus Kommissionssitzungen für bis zu sechs Monate möglich¹⁴. Auch diese Massnahme ist, wie der Verweis, nur bei schwerwiegenden Verletzungen von Ordnungs- und Verfahrensvorschriften möglich, nicht jedoch bei «beleidigenden Äusserungen». In den Parlamenten der Kantone Basel Stadt¹⁵ und Basel-Landschaft¹⁶ kann ein einzelner Sitzungsausschluss auf weitere Sitzungen ausgedehnt werden.

Rückweisung von Vorstössen zur Verbesserung

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt kennt auch Disziplinar massnahmen in Bezug auf Äusserungen in Vorstössen: Demnach kann das Präsidium Vorstösse, die den parlamentarischen Anstand verletzen, zur Verbesserung zurückweisen. Falls der Vorstoss nicht verbessert neu eingereicht wird, entscheidet das Ratsbüro über das weitere Vorgehen¹⁷.

3.4 Argumente für und gegen eine Rechtsänderung

In Bezug auf die strafrechtlichen Interventionsmöglichkeiten kann punkto Vor- und Nachteilen einer Rechtsänderung folgendes festgehalten werden: Aufgrund der unter Ziffer 3.2.1. dargestellten Rechtslage würde eine Abschwächung der parlamentarischen Immunität wohl nur wenig Wirkung zeigen in Bezug auf die im Vorstosstext genannten Äusserungen. Es ist davon auszugehen, dass unter der derzeit geltenden Rechtsprechung solche Äusserungen in der Regel nicht strafrechtlich relevant sind. Folglich würden – selbst wenn keine Immunität bezüglich des Tatbestands der Rassendiskriminierung vorliegen würde – die Strafverfahren grösstenteils eingestellt werden.

In Bezug auf die ratsinternen Disziplinar massnahmen ist festzuhalten, dass in verschiedenen Kantonen kürzlich eine Rechtsentwicklung stattgefunden hat, indem die Bestimmungen zum Disziplinarrecht ausgebaut und der Katalog der Disziplinar massnahmen erweitert wurde. Hintergrund hierfür waren jeweils einzelne Vorfälle im Rat, bei denen sich gezeigt hat, dass die vorhandenen Rechtsgrundlagen ungenügend waren und «störende Situationen» des Ratsbetriebs nicht zu lösen vermochten. Weil auch im Kanton Solothurn solche Vorfälle nicht per se ausgeschlossen werden können, liegt ein potentieller Regelungsbedarf vor, der für eine Rechtsänderung spricht.

Weiter ist der nach geltendem Recht für die Disziplinar massnahmen massgebliche Begriff der «*Verletzung des parlamentarischen Anstandes*» wenig griffig und praxistauglich. Insoweit besteht hier bereits ein grundsätzliches Problem in der Norm und es ist zu prüfen, inwieweit die heutige Formulierung – analog den Regelungen in anderen Kantonen zu ergänzen ist mit der expliziten Aufnahme von Tatbeständen wie «sich in beleidigender Weise äussern» oder «die Verhandlungen stören».

Gegen eine Anpassung des geltenden Rechts spricht der Umstand, dass in Bezug auf die Disziplinar massnahmen nicht eine (echte) Lücke vorliegt, sondern dass bewusst auf detaillierte Regelungen verzichtet wurde (Qualifiziertes Schweigen). Die Disziplinierung von Ratsmitgliedern ist

¹² vgl. Art. 39 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements des Nationalrats (GRN; SR 171.13); Art. 34 Abs. 1 Bst. a des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS; SR 171.14)

¹³ § 51 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz; SGS 131)

¹⁴ Art. 13 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13.12.2022 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10)

¹⁵ § 21 Abs. 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29.06.2006 (GO; SG 152.100)

¹⁶ § 51 Abs.3 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz; SGS 131)

¹⁷ § 21 Abs. 6 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29.06.2006 (GO; SG 152.100)

primär Sache der Fraktionen und entsprechende Regelungen gehören also in den Bereich der Selbstregulierung, weshalb dieser Bereich nicht auf Stufe Kantonsratsgesetz und Geschäftsreglement geregelt sein muss. Würden hier Anpassungen vorgenommen werden, würde dies dazu führen, dass künftig auch weitere Bereiche, die heute der Selbstregulierung überlassen sind (z.B. Kleidung, etc.), detailliert geregelt werden müssten.

Gegen eine Rechtsanpassung spricht weiter, dass sich Disziplinarmaßnahmen nur beschränkt eignen, damit bestimmte herabsetzende Äusserungen unterbunden werden. Ob eine Aussage als herabsetzend, menschenverachtend oder beleidigend gilt und ob eine Massnahme ausgesprochen wird, liegt im Ermessen des Sitzungsvorsitzenden. Selbst bei sehr herabsetzenden Äusserungen erfolgt nie automatisch eine Sanktion, sondern es ist zwingend notwendig, dass der oder die Vorsitzende interveniert. Dieser weite Ermessensspielraum der jeweils vorsitzenden Person kann auch zu einer uneinheitlichen Praxis führen, was insbesondere unter Gleichbehandlungsgrundsätzen problematisch werden kann.

Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass ein Ausschluss aus Sitzungen einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte eines Ratsmitglieds darstellt. Wird ein Ratsmitglied mehrmals ausgeschlossen und an der Teilnahme von Abstimmungen gehindert, ist die demokratische Repräsentanz nicht mehr gegeben. Zudem erweist es sich als problematisch, dass ein Ratsmitglied gegen einen für ihn schwerwiegenden Eingriff, wie dem Sitzungsausschluss, kein (sofortiges) Rechtsmittel zur Verfügung steht, weil der Sitzungsvorsitzende in einem Schnellverfahren und ohne förmliche Anhörung abschliessend entscheidet.

3.5 Schlussfolgerungen und Empfehlung der Ratsleitung

In der jüngeren Vergangenheit ist kein Fall bekannt, bei dem ein Wortentzug – die nach bestehendem Recht schärfste Massnahme – ausgesprochen werden musste. Auch sind keine Fälle bekannt, in denen es zu wiederholten Verletzungen des parlamentarischen Anstands gekommen ist. Es handelte sich bis jetzt um wenige Einzelfälle und keine systematischen Probleme.

Dies zeigt, dass die im Geschäftsreglement vorgesehenen Massnahmen genügend sind. Es besteht kein Bedarf für zusätzliche Sanktionsmittel, die mit weitgehenden Eingriffen in die Rechte von Ratsmitgliedern verbunden sind, die Meinungs- und Äusserungsfreiheit einschränken und letztendlich – weil vom Ermessen des Vorsitzenden oder der Vorsitzenden abhängig – ohnehin nie hundertprozentigen Schutz gegen herabsetzende und beleidigende Äusserungen bieten. Das bestehende System der weitgehenden Selbstregulierung des Disziplinarrechts innerhalb der Fraktionen hat sich bewährt. Diese Selbstregulierung soll weiterhin bestehen bleiben, da andernfalls bei einem detaillierten Disziplinarrecht die Gefahr besteht, dass ein Ratspräsident oder eine Ratspräsidentin weit in das Verhalten von Parlamentsmitgliedern eingreifen kann. Aus diesem Grund beantragt die Ratsleitung die Nichterheblicherklärung.

4. Antrag der Ratsleitung

Nichterheblicherklärung

Im Namen der Ratsleitung



Susanne Koch Hauser
Kantonsratspräsidentin



Markus Ballmer
Ratssekretär

Sprecher

Roberto Conti

Verteiler

Regierungsrat
Staatskanzlei
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat