

Regierungsratsbeschluss

vom 17. Dezember 2024

Nr. 2024/2106

KR.Nr. A 0118/2024 (STK)

Auftrag Fraktion SP/Junge SP: Totalrevision der Solothurner Kantonsverfassung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird eingeladen, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit eine Totalrevision der Solothurner Kantonsverfassung eingeleitet werden kann.

2. Begründung (Vorstosstext)

Unsere geltende Verfassung wurde in der Volksabstimmung vom 8. Juni 1986 verabschiedet und am 1. Januar 1988, vor mehr als 36 Jahren, in Kraft gesetzt. Eine Verfassung bringt in grundlegenden Bestimmungen zum Ausdruck, wie die Bürger und Bürgerinnen ihren Staat in Bezug auf die öffentlichen Aufgaben, die Behördenorganisation sowie ihre Rechte und Pflichten gestalten wollen. Sie soll die Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb des Kantons so erfassen, dass das Zusammenleben für alle bestmöglich gelingt. Jede Generation sollte die Möglichkeit haben, sich diesen Fragen zu stellen und Antworten darauf zu finden.

In den letzten 40 Jahren gab es grundlegende Umwälzungen in Technologie, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Weitere wie die Digitalisierung oder der Klimawandel sind gerade im Gang. All diese Entwicklungen gilt es in eine neue Kantonsverfassung aufzunehmen und in einem gesellschaftlichen Konsens in unsere Verfassung zu integrieren.

Im Rahmen einer Totalrevision kann das kantonale Verfassungsrecht sprachlich, systematisch und inhaltlich erneuert werden. Die gesamte Verfassung und nicht etwa bloss einzelne Teilbereiche daraus bildet also Gegenstand einer politischen Debatte. Es geht darum, gute Kompromisse zu finden, um eine Kantonsverfassung zu erhalten, die vom Volk letztlich mit grossem Mehr akzeptiert wird.

Die Möglichkeit einer Verfassungsrevision fördert damit auch die demokratische Beteiligung und Mitwirkung.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Geltende Verfassung des Kantons Solothurn seit 1988 in Kraft

Die geltende Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 wurde, wie in der Begründung des Auftrags erwähnt, am 1. Januar 1988 in Kraft gesetzt. Sie hat damals nach fast hundertjähriger Geltungsdauer die vormalige Verfassung vom 23. Oktober 1887 abgelöst. Die heutige Verfassung wurde damals von einem vom Volk gewählten Verfassungsrat ausgearbeitet. Dieser hat seine Arbeiten Ende 1981 begonnen und Anfang 1986 abgeschlossen. Als Arbeitsgrundlage

diente ihm ein Verfassungsentwurf der «Kommission Obrecht»¹. In den einleitenden Bemerkungen des Berichts «Obrecht» finden sich zur grundlegenden Revisionsbedürftigkeit der alten Verfassung von 1887 etwa die folgenden Ausführungen²:

«In ihren geistigen und staatspolitischen Grundlagen ist die Kantonsverfassung von 1887 nicht verändert worden. Dagegen zeigt eine aufmerksame Lektüre unseres kantonalen Grundgesetzes sofort, dass viele seiner bisher unveränderten Bestimmungen in Gehalt und Form fragwürdig geworden sind, dass vieles an ihm altertümlich anmutet, dass man die Gewichte der einzelnen Institutionen heute anders setzen würde, dass moderne staatspolitische Gedanken bisher nur unwesentlich Eingang gefunden haben und dass die Verfassungssprache dem heutigen Sprachgebrauch und den modernen Begriffen in weiten Teilen nicht mehr entspricht.»

Nachdem der Verfassungsrat seinen ersten Verfassungsentwurf im Jahr 1984 zur Vernehmlassung unterbreitete, führte er zur damals noch in Kraft stehenden alten Verfassung von 1887 Ähnliches aus³:

«Die geltende Verfassung des Kantons Solothurn stammt aus dem Jahre 1887, ist also bald 100 Jahre alt. Das Bild, das sie heute von unserem Kanton und seinen Einrichtungen vermittelt, entspricht nur noch bedingt der Wirklichkeit. Aufgrund ihres Alters ist sie in weiten Teilen nur mehr schwer lesbar und verständlich. Ausserdem ist sie durch zahllose Teilrevisionen unübersichtlich geworden. Daneben weist sie empfindliche Lücken und Mängel auf. Eine Totalrevision unserer Kantonsverfassung ist aus diesen Gründen nicht nur wünschbar, sondern notwendig.»

Die Verfassung von 1986 hat, neben einer sinnvollen Systematik und einer zeitgemässen und verständlichen Sprache, auch einige inhaltlichen Neuerungen mit sich gebracht. Als Beispiele können etwa genannt werden:

- Ein umfangreicher Grundrechtskatalog, welcher den Schutz der Menschenwürde vorangestellt (Art. 6 KV) und damals noch ungeschriebene Grundrechte der Bundesverfassung, welche vom Bundesgericht anerkannt waren, wie die persönliche Freiheit (Art. 8 KV) oder die Meinungsfreiheit und Informationsfreiheit (Art. 11 KV), kodifiziert hat.
- Ein Katalog von, als Gesetzgebungsauftrag ausgestalteten, Sozialzielen (Art. 22 KV).
- Die Volksmotion, mit welcher die Stimmberechtigten die Möglichkeit erhalten haben, dem Kantonsrat ein Begehren zu unterbreiten, welches der Kantonsrat wie eine Motion eines seiner Mitglieder zu behandeln hat (Art. 34 KV, heute Volksauftrag).
- Das Verordnungsveto, mit welchem der Kantonsrat gegen eine regierungsrätliche Verordnung seinen Einspruch einlegen kann (Art. 79 Abs. 3 KV).
- Im Bereich der politischen Rechte die neue Möglichkeit des doppelten JA der Stimmberechtigten, falls ihnen eine Volksinitiative zusammen mit einem Gegenvorschlag unterbreitet wird (Art. 33 KV).
- Die Anerkennung der Aufgaben der politischen Parteien (Art. 38 KV) sowie die Verankerung des allgemeinen Vernehmlassungsrechts (Art. 39 KV).
- Die Anerkennung der Selbständigkeit der Gemeinden und die Verankerung des Grundsatzes, dass ihnen durch die Gesetzgebung ein weiterer Gestaltungsspielraum zu belassen ist (Art. 3 KV).

¹ Die Verfassung des Kantons Solothurn – wie sie sein könnte, Textvorschläge und Bericht, Ergebnis der Arbeiten einer ausserparlamentarischen Expertenkommission, Solothurn 1978.

² Bericht «Obrecht», a.a.O., Erste Abteilung, Einleitung und Anträge, I. Vorgeschichte, Ziff. 1., S. 9.

³ Verfassungsrat des Kantons Solothurn, Verfassungsentwurf 1984 und Leitfaden zur Vernehmlassung, S. 57.

- Ein breiter und zeitgemässer Katalog der Staatsaufgaben (Art. 92 ff. KV), wovon viele in der vormaligen Verfassung gar nicht oder lediglich lückenhaft geregelt waren, etwa in den Bereichen Raumplanung, Umweltschutz und soziale Sicherheit.

3.2 Seitherige Entwicklung des kantonalen Verfassungsrechts

Seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1988 bis heute erfolgten insgesamt 27 Teilrevisionen unserer Verfassung. So wurden etwa das Stimm- und Wahlrechtsalter von 20 Jahren auf 18 Jahre herabgesetzt (Art. 25 Abs. 1 KV; beschlossen 1991), die Solothurner Kantonalbank privatisiert (Art. 149 KV, beschlossen 1994), die Bürgergemeinden von ihren vormaligen Aufgaben im Sozialhilfe- und Vormundschaftswesen entbunden (Art. 52 KV; beschlossen 1995), das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt (Art. 11 Abs. 3 KV; beschlossen 2001), die Volkswahl von Amteiorganen wie etwa Amtschreiber und Amtsgerichtsschreiber abgeschafft (Art. 27 Bst. c KV; beschlossen 2001), der Kantonsrat von 144 auf 100 Mitglieder verkleinert (Art. 66 KV; beschlossen 2002), die Selbstverwaltung der Gerichte sowie das Staatsanwaltschaftsmodell eingeführt (Art. 90 und 91^{bis} KV; beschlossen 2004), die Globalbudgetinitiative im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) eingeführt (Art. 33a KV; beschlossen 2004), die heilpädagogischen Schulen kantonalisiert (Art. 105 Abs. 2 KV; beschlossen 2013) und die Förderung erneuerbarer Energien in die Verfassung aufgenommen (Art. 117 Abs. 2 KV; beschlossen 2014). Diese Teilrevisionen sind Ausdruck davon, dass sich die Ansichten und Werte unserer Gesellschaft im Laufe der Zeit gewandelt haben. Dennoch darf darauf hingewiesen werden, dass die seit dem Inkrafttreten der Verfassung vorgenommenen Änderungen gut in die Systematik derselben integriert werden konnten und sich die Verfassung heute keineswegs in einem Zustand befindet, welcher nach einer dringlichen Totalrevision rufen würde, wie dies anlässlich der letzten Totalrevision der Fall gewesen ist (s. oben, Ziff. 3.1).

3.3 Beurteilung der geltenden Verfassung in inhaltlicher, systematischer und sprachlicher Hinsicht

Nicht nur was die Systematik betrifft, sondern auch inhaltlich stellt die geltende Verfassung des Kantons Solothurn nach wie vor ein modernes und kohärentes Grundgesetz dar. Zwar ist seit dem Erlass derselben etwa die totalrevidierte Bundesverfassung (BV; SR 101) im Jahr 1999 vom Schweizervolk angenommen worden und am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. Doch konnte der Verfassungsrat bei seinen Beratungen in den 1980er-Jahren bereits auf wertvolle Grundlagen dieses Jahrhundertwerks zurückgreifen und diese berücksichtigen, etwa beim Katalog der Grundrechte und den Verfahrensgarantien. Auch konnte er auf die Erfahrungen anderer Kantone zurückgreifen, etwa der Kantone Jura und Aargau mit kurz vorher neu geschaffenen oder totalrevidierten Verfassungen, oder des Kantons Basel-Landschaft, welcher seine Verfassung ungefähr zur gleichen Zeit wie der Kanton Solothurn totalrevidiert hat.

Auch sprachlich ist die geltende Verfassung nach wie vor auf einem guten Stand. Sie ist einfach und verständlich geschrieben. Als Negativpunkt ist zwar anzuführen, dass sie nur die männliche Form verwendet. Dies allein erfordert jedoch nicht, bereits heute eine Totalrevision in Angriff zu nehmen. Denn die verwendeten Begrifflichkeiten erscheinen – abgesehen von der nicht immer geschlechtsneutralen Sprache – im Allgemeinen noch immer zeitgemäss. Alles in allem konnten in den vergangenen 36 Jahren notwendig gewordene Anpassungen jeweils ohne grössere Probleme in die bestehende Verfassung integriert werden. Die Verfassung stellt jedenfalls nach den bisher erfolgten 25 Teilrevisionen kein Flickwerk dar, anders als dies anlässlich der letzten Totalrevision in Bezug auf die Verfassung von 1887 konstatiert werden musste. Auch neu in den gesellschaftlichen Fokus gerückte Themenbereiche, welche zur Zeit der Schaffung der geltenden Verfassung noch unbekannt waren oder noch nicht die heutige Bedeutung erlangt hatten, wie etwa die im Auftrag erwähnten Themen Klimawandel und Digitalisierung, liessen sich problemlos mit Teilrevisionen in die Verfassung aufnehmen, ohne dass sie dadurch als Fremdkörper wahrgenommen werden müssen.

3.4 Fazit

Die geltende Verfassung des Kantons Solothurn hat sich in den vergangenen gut drei Jahrzehnten ihres Bestehens als modernes und tragfähiges Grundgesetz in einer sich wandelnden Gesellschaft erwiesen. In den Grundentscheidungen, wie sie Volk und Verfassungsrat vorgegeben haben, sowie in Konzeption und Aufbau entspricht sie heute noch weitgehend der am 1. Januar 1988 in Kraft getretenen Verfassung. Es hat sich aber auch gezeigt, dass diese Verfassung genügend Spielraum lässt, um neuen Entwicklungen ohne allzu grosse konzeptionelle Eingriffe Rechnung tragen zu können. Sie stellt inhaltlich, systematisch und sprachlich noch immer eine zeitgemässe Verfassung dar, in welche sich auch aktuelle Themen mittels Teilrevisionen integrieren lassen, ohne dass die Lesbarkeit und Verständlichkeit dadurch beeinträchtigt werden. Wir erachten deshalb den Zeitpunkt noch nicht als gekommen, eine Totalrevision der Verfassung des Kantons Solothurns in Angriff zu nehmen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Departemente (5)
Aktuariat JUKO
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat