

Regierungsratsbeschluss

vom 21. April 2026

Nr. 2026/779

KR.Nr. A 0189/2025 (STK)

Auftrag Daniel Urech (Grüne, Dornach): Einführung eines Ratsreferendums Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Vorlage zur Einführung eines Behördenreferendums von einem zu definierenden Teil der Parlamentsmitglieder als Ersatz für die automatische Volksabstimmung bei Nicht-Erreichen des Zweidrittelsquorums gem. Art. 35 Abs. 1 lit. b der Verfassung zu erarbeiten.

2. Begründung (Vorstosstext)

Aufgrund von Art. 35 Abs. 1 lit. b der Verfassung muss in jedem Fall einer Gesetzesänderung oder bei Konkordaten und Staatsverträgen mit gesetzswesentlichem Inhalt, wo keine Zweidrittelmehrheit erreicht wird, obligatorisch eine Volksabstimmung stattfinden. Dies beeinträchtigt ein Stück weit die Abstimmungsfreiheit der Kantonsratsmitglieder, weil sie automatisch nicht nur über eine Gesetzesänderung, sondern auch über die Frage, ob eine Volksabstimmung durchgeführt werden soll, abstimmen müssen. Es ist denkbar und entspricht auch der Erfahrung vieler Kantonsratsmitglieder, dass nicht jede Nein-Stimme zu einer Gesetzesänderung zwingend auch als Ja-Stimme für die Durchführung einer Volksabstimmung verstanden werden will.

Das Recht einer Minderheit des Kantonsrats, eine Volksabstimmung über eine umstrittene Vorlage herbeizuführen, könnte auch dadurch gewährleistet werden, dass ein sogenanntes Ratsreferendum eingeführt würde (der technische Ausdruck dafür ist «Behördenreferendum»). Denkbar wäre, dass bei Nicht-Erreichen des Zweidrittelsquorums automatisch eine zweite Abstimmung über die Durchführung einer Volksabstimmung erfolgt, bei der eine Minderheit von beispielsweise einem Drittel der Kantonsratsmitglieder diese herbeiführen könnte. Alternativen wären, dass die Abstimmung über eine Volksabstimmung auf Antrag aus dem Kantonsrat unmittelbar nach der Schlussabstimmung über die Vorlage stattfindet oder dass – vergleichbar mit dem Modell des Vetos – eine Minderheit durch Antrag direkt die Volksabstimmung verlangen könnte (zu den verschiedenen Möglichkeiten siehe auch den Artikel zum Thema Behördenreferendum in: Das schweizerische Parlamentslexikon, Michael Strebel, Basel, 2023).

Die Umsetzung des Auftrags bedarf zwar einer Teilrevision der Verfassung und verursacht damit einen gewissen Aufwand und eine Volksabstimmung; sie dürfte aber viele künftige Volksabstimmungen von geringem Interesse einsparen, was im Sinne des effizienten Einsatzes der Mittel ist. Dass Volksabstimmungen einen gewissen Wesentlichkeitsgehalt haben, ist ein wichtiger Aspekt einer als sinnvoll erlebten direkten Demokratie. Die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum zu ergreifen, wird mit der Einführung eines Behördenreferendums für die Parlamentsminderheit nicht beeinträchtigt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Geltende Rechtslage

Der Auftrag verlangt die Einführung eines sogenannten Behördenreferendums. Dieses soll dem Kantonsrat das Recht gewähren, darüber zu beschliessen, ob ein bereits gefasster Kantonsratsbeschluss dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden soll. Das obligatorische Referendum gemäss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1) sei dabei zu streichen.

Das Behördenreferendum kommt typischerweise mit beschränkter oder bedingter Beteiligung des Volkes zustande.¹ Die Entscheidung über die Art und das Ausmass der Volksbeteiligung liegt in diesen Fällen in der Hand des Parlaments oder einer Parlamentsminderheit. Im Kanton Solothurn gilt das sogenannte allgemeine Parlamentsbeschlussreferendum, wonach grundsätzlich gegen alle Parlamentsbeschlüsse das Referendum (Volksabstimmung) möglich ist. Gemäss der geltenden Verfassung des Kantons Solothurn präsentiert sich die Rechtslage, soweit sie im Kontext des vorliegenden Auftrags von Interesse ist, wie folgt:

Norm	Inhalt	Bemerkung
Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV	Der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen: ... d) Gesetze, Staatsverträge und Konkordate mit gesetzeswesentlichem Inhalt, die der Kantonsrat mit weniger als zwei Drittel der anwesenden Mitglieder beschliesst.	Bei Zustimmung mit zwei Drittel oder mehr der anwesenden Mitglieder steht das fakultative Referendum (nach Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV) offen.
Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV (fakultatives Referendum)	Auf Begehren von 1500 Stimmberechtigten oder 5 Einwohnergemeinden werden der Volksabstimmung unterbreitet: b) alle übrigen Gesetze, Staatsverträge, Konkordate sowie Kantonsratsbeschlüsse, die nicht der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen; vorbehalten bleibt Art. 37 KV.	Das Begehren muss innert 90 Tagen nach der amtlichen Publikation des Kantonsratsbeschlusses eingereicht werden (Art. 36 Abs. 2 KV). Weitere Ausnahmen vom fakultativen Referendum (gestützt auf Art. 37 Abs. 2 KV) in § 148 GpR (BGS 113.111)

3.2 Quantitative Relevanz: Volksabstimmungen zwischen 1999 und 2025

Seit der Einführung des Zweidrittelquorums gemäss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV am 11. Dezember 1998 konnten die Stimmberechtigten des Kantons Solothurn (Stand: Dezember 2025)² über 17 Vorlagen abstimmen, bei denen der Kantonsrat das Quorum von zwei Dritteln nicht erreicht hatte. Von diesen Vorlagen hat das Volk 12 angenommen und 5 abgelehnt. Die Annahme bzw. Ablehnung dieser Vorlagen ist dabei (mit 50.41% bis 77.84% Ja-Stimmen bzw. 50.81% bis 70.48% Nein-Stimmen) unterschiedlich hoch ausgefallen. Werden diese 17 Vorlagen in Relation gesetzt zu allen kantonalen Abstimmungen in den Jahren 1999 – 2025 und allen vom Kantonsrat in dieser Zeit behandelten Rechtsetzungsgeschäften, ergibt sich folgendes Bild:

Nur bei rund jedem 20. Rechtsetzungsgeschäft, welches ein Gesetz, einen Staatsvertrag oder ein Konkordat mit gesetzeswesentlichem Inhalt zum Gegenstand hat, wurde im Kantonsrat das Zweidrittelquorum nicht erreicht: In den letzten 26 Jahren behandelte der Kantonsrat insgesamt 439 Rechtsetzungsgeschäfte, wovon 295 Rechtsetzungsgeschäfte ein Gesetz, einen Staatsvertrag oder ein Konkordat mit gesetzeswesentlichem Inhalt zum Gegenstand hatten. Bei 17 von diesen 295 Rechtsgeschäften, also durchschnittlich bei rund jedem Zwanzigsten (17 von 295: 5.76%), wurde das Zweidrittelquorum im Kantonsrat nicht erreicht.

¹ In der Literatur und Praxis gibt es keine einheitliche Verwendung des Begriffs Behördenreferendum.

² Seither konnten die Stimmberechtigten über drei weitere Vorlagen abstimmen, die aufgrund von Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV vor das Volk kamen (Vorlagen 1, 2 und 3 vom 8. März 2026). Dabei wurden zwei Vorlagen abgelehnt und eine Vorlage angenommen. In der Gesamtbetrachtung wirken sich diese Vorlagen wenig auf die quantitative Relevanz von Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV aus.

Nur rund jede 7. kantonale Abstimmung betraf eine Vorlage, bei der das Zweidrittelquorum im Kantonsrat nicht erreicht wurde: Von 1999 bis 2025 wurden insgesamt 114 kantonale Abstimmungen durchgeführt, wovon 17, also rund jede 7. Abstimmung (17 von 114: 14,91%), eine Vorlage betraf, bei denen das Zweidrittelquorum im Kantonsrat nicht erreicht wurde. Das Volk konnte somit etwa alle anderthalb Jahre über ein Vorlage abstimmen, die sich auf Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV stützte.

3.3 Beurteilung des Auftrags

3.3.1 Vorbemerkung zum Auftrags- und Begründungstext

Im Auftragstext und in der Begründung hat sich offensichtlich ein Versehen eingeschlichen: Das Zweidrittelquorum wird in der KV in Artikel 35 Absatz 1 in Buchstabe d thematisiert, und nicht in Buchstabe b.

3.3.2 Abstimmungsfreiheit und Eigenverantwortung

Eine relevante Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit der Kantonsratsmitglieder vermögen wir nicht zu erkennen. Diese verfügen über je eine Stimme, die sie unabhängig und eigenständig ausüben. Die KV schränkt diese Freiheit nicht etwa ein, sondern betont und festigt diese in Artikel 68 Absatz 1, nach welchem die Mitglieder des Kantonsrates ihr Mandat frei ausüben. Die Verantwortung zur Wahrung der Abstimmungsfreiheit liegt damit vorab bei jedem einzelnen Mitglied des Kantonsrates selber. Die Ausführungen zur Abstimmungsfreiheit im Begründungstext verkennen zudem die verfassungsmässige Grundordnung. Gegenstand der Beschlussfassung im Kantonsrat kann im Zusammenhang mit Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV allein die Vorlage über ein Gesetz, einen Staatsvertrag oder ein Konkordat mit gesetzeswesentlichem Inhalt sein. Die Durchführung einer Volksabstimmung ist in diesen Fällen formal nicht Gegenstand der Beschlussfassung, sondern die verfassungsmässige Folge bei einem Kantonsratsbeschluss, bei dem das Zweidrittelquorum nicht erreicht wird.

3.3.3 Keine Volksabstimmung von geringem Interesse

Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt es keine Volksabstimmung von geringem Interesse. Das Nichterreichen des Zweidrittelquorums im Kantonsrat ist so zu verstehen, dass es um eine thematisch umstrittene Vorlage ging. Bei der politischen Meinungsbildung im Kantonsrat traten offensichtlich grössere Differenzen zu Tage. Die verfassungsmässige Folge des obligatorischen Referendums ist Ausdruck dafür, dass es sich um eine Thematik handelt, die für die Bevölkerung von ausreichendem Interesse ist.

3.3.4 Kein Abbau von Volksrechten (zugunsten des Kantonsrats)

Nach dem Verfassungsgrundsatz der demokratischen Grundordnung (Art. 4 KV) beruht die Staatsgewalt auf der stimmberechtigten Bevölkerung. Dieser Grundsatz steht in einem engen Zusammenhang mit der Regelung zum Zweidrittelquorum. Wird dieses Quorum im Kantonsrat nicht erreicht, legitimiert die Verfassung das Stimmvolk, sich unmittelbar und direkt zur Vorlage zu äussern. Bei zu wenig grosser Einigkeit im Kantonsrat geht die Entscheidung über die Vorlage direkt vom Volk aus. Die Einführung eines Behördenreferendums als Ersatz für das obligatorische Referendum gemäss Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV würde diesem Verfassungsgrundsatz zuwiderlaufen und im Ergebnis auf einen Abbau von Volksrechten (zugunsten des Kantonsrats) hinauslaufen.

3.3.5 Einsparung fraglich

Bis Ende 1998 waren alle Gesetzesvorlagen dem obligatorischen Referendum unterstellt. Die Einführung des Zweidrittelquorums am 11. Dezember 1998 hat bereits zu einer massiven Reduktion der Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterlagen, geführt (s. oben Ziff. 3.2, Absatz 2). Es ist sehr fraglich, ob eine Streichung der Regelung zum Zweidrittelquorum erneut zu einer relevanten Reduktion der Volksabstimmungen führen würde. Die Mehrheit der kantonalen Volksabstimmungen basiert auf Verfassungsänderungen, Initiativen oder Ausgabenbeschlüssen. Das Volk konnte lediglich alle anderthalb Jahre über eine Vorlage abstimmen, die aufgrund Nichterreichens des Zweidrittelquorums im Kantonsrat vor das Volk kam. Zudem gab es im letzten Vierteljahrhundert nur einen Abstimmungssonntag, an welchem insgesamt nur über eine kantonale Vorlage, die sich auf Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV stützte (Mai 2025, Hundegesetz), abgestimmt wurde (dies allerdings noch zusammen mit Amteibeamtenwahlen). Dem Kriterium der finanziellen Einsparung sollte bei den Volksrechten keine ausschlaggebende Relevanz zukommen.

3.4 Schlussfolgerung

Der Auftrag scheint ein Problem bekämpfen zu wollen, dessen quantitative Relevanz fraglich ist. Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV ist die Basis eines kleinen Bruchteils der kantonalen Volksabstimmungen. Im Bereich der Referenden hat sich die geltende Rechtslage in den letzten 26 Jahren bewährt und die Einführung eines Behördenreferendums ist deshalb und aus den vorgenannten Gründen abzulehnen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Ratsleitung

Verteiler

Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)