

# Regierungsratsbeschluss

vom 26. November 2024

Nr. 2024/1902

KR.Nr. K 0146/2024 (STK)

## **Kleine Anfrage Simone Rusterholz (glp, Biberist): Initiativen in der Form der Anregung – es ist kompliziert! Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Vor einigen Monaten haben wir im Kantonsrat über die Volksinitiativen «Jetzt si mir draa» und «1:85» debattiert. Bei beiden Vorlagen handelte es sich um Initiativen in der Form der Anregung. Mit dieser Art der Initiative wird der gesetzgebenden Behörde der verbindliche Auftrag zur Ausarbeitung einer Vorlage erteilt, die das geforderte Anliegen umsetzt. Damit das Parlament die Initiative im Sinne der Initianten und Initiantinnen umsetzen kann, muss deren Wortlaut hinsichtlich ihres Regelungsgegenstands, ihres Zwecks und ihrer Zielrichtung genügend klar formuliert sein. Die beiden vorerwähnten Initiativen «Jetzt si mir draa» und «1:85» waren äusserst konkret ausformuliert und liessen damit quasi keinen Umsetzungsspielraum mehr. Das ist insofern problematisch, als das Verfahren bei der Initiative in der Form der Anregung im Gegensatz zur Initiative in Form der ausgearbeiteten Vorlage zweistufig ist. In einem ersten Schritt wird nur darüber entschieden, ob eine Vorlage mit einem Entwurf zu ändernden Rechtsgrundlagen auszuarbeiten ist. Ein Gegenvorschlag kann, damit der Detaillierungsgrad gleich ist, nur einem ausgearbeiteten Entwurf entgegengestellt werden. Somit muss die Ausarbeitung eines solchen verlangt werden. Das Verfahren führt dazu, dass es möglich ist, zwar dem Grundgedanken des Initiativbegehrens zuzustimmen, also eine Ausarbeitung einer Vorlage zu verlangen, die konkrete Vorlage dann aber später abzulehnen.

In Art. 32 KV wird davon gesprochen, dass «der Kantonsrat der Initiative zustimmt oder nicht zustimmt». Diese Formulierung führt seitens der Regierung wie auch von Parteien zur unangenehmen Situation, dass sie, falls sie die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags verlangen, nach dem Wortlaut der Verfassung der Initiative zuerst «zustimmen» müssen. Tatsächlich ist dies aber eben gerade keine Zustimmung zum konkreten Wortlaut der Initiative in Form der Anregung, sondern nur zu dessen grundsätzlicher Intention. Je präziser der Wortlaut der Initiative ist, desto störender kann sich das auswirken. Das haben wir seitens glp erfahren müssen. So wurden wir mehrmals als Befürworter der Initiative «1:85» betitelt, obwohl wir die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags dazu verlangt hatten.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen

1. Ist die Regierung ebenfalls der Ansicht, dass die Formulierung in der Verfassung, dass «der Kantonsrat der Initiative zustimmt oder nicht zustimmt» unpräzise ist und geändert werden sollte, um der tatsächlichen Haltung von Personen und Parteien, welche die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags verlangen, Rechnung zu tragen?
2. Wäre die Regierung bereit, diese Verfassungsanpassung im Rahmen einer «passenden» Verfassungsrevision vorzunehmen?
3. Ist die Regierung der Auffassung, dass das jetzt festgelegte Verfahren, dass zu jedem Zeitpunkt ein Gegenvorschlag verlangt werden kann, sinnvoll ist?

4. Führt dieses Verfahren nicht zu einer unnötigen Verlängerung des Verfahrens bis zur Abstimmung über die Initiative?

5. Kann die Regierung Auskunft darüber geben, ob das Verlangen der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags aus dem Parlament im Kantonsrat je eine Mehrheit fand? So dürften sich Initianten und Initiantinnen für die eigene Initiative einsetzen und nicht für die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags dazu votieren.

## 2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

## 3. Stellungnahme des Regierungsrates

### 3.1. Vorbemerkungen

Das Initiativrecht wird von jedem Kanton individuell geregelt. Massgebend ist in erster Linie die Verfassung des Kantons Solothurn (KV)<sup>1)</sup>. Weitere Bestimmungen zum Verfahren finden sich im Gesetz über die politischen Rechte (GpR)<sup>2)</sup> und im Kantonsratsgesetz<sup>3)</sup>. Die Kantone sind grundsätzlich frei, im Rahmen der übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, über die Modalitäten der demokratischen Mitwirkung zu bestimmen<sup>4)</sup>. Dementsprechend vielfältig ist die Ausgestaltung des Initiativrechts in der Schweiz.

Im Kanton Solothurn wurden mit der Verfassungsrevision vom 8. Juni 1986 u.a. Anpassungen im Bereich der Volksrechte vorgenommen, mit dem Ziel, dem Volk mehr Mitbestimmungsrechte zu gewähren. Das Initiativrecht wurde vereinfacht, neu strukturiert und verbessert. Neben dem «doppelten Ja» zur Initiative und zum Gegenvorschlag wurde neu auch bei Initiativen in Form der Anregung die Möglichkeit des Gegenvorschlags eingeführt. Die Regelung im heutigen Art. 32 Absatz 2 KV<sup>5)</sup> geht auf eine Anregung zurück, welche kurz vor der Verabschiedung des Schlussberichts zur 2. Lesung in die Kommission eingebracht wurde.<sup>6)</sup>

In der vorangehenden Verfassung von 1887 war es nur bei der Initiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs möglich, dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, bei der Initiative in Form der allgemeinen Anregung hingegen nicht, was auf den ersten Blick auch nicht nötig schien. Im Rahmen der Verfassungsrevision wurde 1985 argumentiert, dass es keine Probleme geben dürfte, wenn der Kantonsrat hinter dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten steht. Schwieriger sei es jedoch, wenn der Kantonsrat eine Initiative in Form der Anregung ablehnt, das Volk dazu aber Ja sagt. Der Kantonsrat werde in diesem Fall gezwungen, einen Gesetzesentwurf in einer Angelegenheit vorzulegen, die er im Grunde ablehnt, was das Risiko birgt, das Anliegen zu verwässern. Denkbar wäre auch, dass der Kantonsrat der allgemeinen Anregung zunächst zustimmt, später jedoch seine Entscheidung wieder infrage stellt, wie dies faktisch bei der Initiative «Gleiche Ausbildung für Mädchen und Knaben» der Fall war. Solche Situationen seien aus politischer Sicht unbefriedigend.

Gemäss dem Bericht der damals zuständigen Sachkommission lässt das Gegenvorschlagsrecht des Kantonsrates bei der Initiative in Form der Anregung zwei Möglichkeiten offen: Die eine besteht darin, dass der Kantonsrat einem Entwurf, der sich strikt auf die Anregung stützt, einen

<sup>1)</sup> [BGS 111.1.](#)

<sup>2)</sup> [BGS 113.111.](#)

<sup>3)</sup> [BGS 121.1.](#)

<sup>4)</sup> BGE 140 I 394 S. 401.

<sup>5)</sup> [BGS 111.1.](#)

<sup>6)</sup> Siehe dazu: Bericht und Antrag der Sachkommission B an den Verfassungsrat des Kantons Solothurn vom 19. August 1985.

kompletten «Gegenvorschlag» gegenüberstellen kann. Die zweite Möglichkeit wäre die Unterbreitung eines «Gegenvorschlags», der nur in einem Punkt oder vielleicht in einigen Punkten vom Entwurf abweicht, seinerseits jedoch voll und ganz dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten entspricht. Mit dem Recht auf einen Gegenvorschlag zu Initiativen in Form der Anregung dürfte der Kantonsrat eher bereit sein, einen den Initiantinnen und Initianten entsprechenden Entwurf auszuarbeiten, auch wenn er deren Meinung nicht teilt. Immerhin hat er in diesem Fall noch die Möglichkeit, dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Als unbefriedigend erachten wir allerdings im Zusammenhang mit der derzeitigen Ausgestaltung des Initiativrechts den Umstand, dass die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages einen zustimmenden Beschluss zum Initiativbegehren bedingt. Dieses formelle Zustimmungserfordernis widerspricht regelmässig dem politischen Willen des Regierungsrates und ist deshalb schwer nachvollziehbar und verwirrend. Wir beabsichtigen deshalb im Rahmen vertiefter Abklärungen durch eine Arbeitsgruppe, eine entsprechende Änderung des Initiativrechts zu prüfen, sodass zukünftig ein Gegenvorschlag auch ohne vorgängige Zustimmung zur eingereichten Initiative möglich sein sollte.

3.2. Zu den Fragen:

3.2.1. Zu Frage 1:

*Ist die Regierung ebenfalls der Ansicht, dass die Formulierung in der Verfassung, dass «der Kantonsrat der Initiative zustimmt oder nicht zustimmt» unpräzise ist und geändert werden sollte, um der tatsächlichen Haltung von Personen und Parteien, welche die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags verlangen, Rechnung zu tragen?*

Beim zweistufigen Verfahren der Initiative in Form der allgemeinen Anregung ist gemäss Art. 32 Absatz 2 KV vorgesehen, dass der Kantonsrat dem Initiativbegehren in einem ersten Schritt zustimmt, damit in einem zweiten Schritt gegebenenfalls ein Gegenvorschlag verlangt werden kann. Einziger Ausnahmefall ist, wenn der Kantonsrat einem Initiativbegehren nicht zustimmt und es dann in der darauffolgenden Volksabstimmung angenommen wird. Die Zustimmung ist bei der Initiative in Form der allgemeinen Anregung zunächst lediglich ein Grundsatzentscheid darüber, ob eine Ausformulierung des Begehrens gewünscht wird oder nicht. Zu diesem Zeitpunkt liegt noch kein ausgearbeiteter Entwurf oder Gegenvorschlag vor. Die Formulierung in der Verfassung des Kantons Solothurn ist insofern für den Fall, dass von Anfang an ein Gegenvorschlag beabsichtigt wird, nicht ganz passend. Aus der Betrachtung des gesamten Verfahrens geht unseres Erachtens jedoch hervor, dass dem Begehren zu Beginn nur unter Vorbehalt eines Gegenvorschlags zugestimmt werden kann.

Die Verfassungen der Kantone Aargau, Basel-Landschaft und Basel-Stadt enthalten die Terminologie, einem Initiativbegehren «Folge zu geben». Diese Formulierung bringt etwas deutlicher zum Ausdruck, dass man nicht per se mit dem Inhalt des Initiativbegehrens einverstanden ist, sondern dass grundsätzlich die Idee des Begehrens unterstützt wird, wobei allenfalls auch noch ein Gegenvorschlag verlangt werden kann. In der Verfassung des Kantons Basel-Stadt wird beim Initiativverfahren zudem davon gesprochen, ob sich der Grosse Rat dafür entscheidet, eine unformulierte Initiative auszuformulieren oder nicht.

3.2.2. Zu Frage 2:

*Wäre die Regierung bereit, diese Verfassungsanpassung im Rahmen einer «passenden» Verfassungsrevision vorzunehmen?*

Die Formulierung des Verfassungstextes wurde anlässlich der Totalrevision vom Verfassungsrat sehr sorgfältig ausgewählt und in einem mehrstufigen Verfahren von den verschiedenen Kommissionen bis zur heute geltenden Fassung vom 6. Juni 1986 wiederholt redigiert. Bisher gab es

diesbezüglich keine Unklarheiten, auch wenn die Formulierung aus den oben genannten Gründen nicht ideal ist. Eine Angleichung an die Verfassungsbestimmungen der oben genannten Nachbarkantone, also beispielsweise «einer Initiative Folge zu geben», wäre für uns im Rahmen einer passenden Verfassungsrevision grundsätzlich denkbar.

### 3.2.3. Zu Frage 3:

*Ist die Regierung der Auffassung, dass das jetzt festgelegte Verfahren, dass zu jedem Zeitpunkt ein Gegenvorschlag verlangt werden kann, sinnvoll ist?*

Das jetzige Verfahren, bei dem zu jedem Zeitpunkt ein Gegenvorschlag verlangt werden kann, erachten wir als sinnvoll.

Die Ausarbeitung des dem Begehren entsprechenden Entwurfs durch den Regierungsrat muss innerhalb von 15 Monaten erfolgen, und der Beschluss des Kantonsrates muss innerhalb von 2 Jahren gefasst sein. Obwohl der Entwurf inhaltlich dem Begehren entsprechen soll, ist es möglich, dass er inhaltlich gewisse Abweichungen enthält, die nicht im Sinne des Initiativkomitees oder des Kantonsrates sind. Die Möglichkeit, einen Gegenvorschlag zu verlangen, soll dieser Tatsache entgegenwirken und als Instrument zur Intervention dienen.

In materieller Hinsicht muss der Gegenvorschlag eng mit dem Zweck und dem Gegenstand der Initiative zusammenhängen und dem Stimmvolk eine echte Alternative bieten. Die Initiative darf mit dem Gegenvorschlag sowohl formell als auch materiell verbessert werden, es darf aber keine andere Frage als die mit der Initiative gestellte aufgeworfen werden; lediglich andere Antworten dürfen vorgeschlagen werden.<sup>1)</sup>

Am Beispiel der Gewerkschaftskartell-Initiative (Gleiche Ausbildung für Mädchen und Knaben), die im August 1980 in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht wurde, zeigt sich, dass das Mittel des Gegenvorschlags durch den Kantonsrat sinnvoll sein kann. Der Kantonsrat hat dieser Initiative damals zugestimmt und den Regierungsrat beauftragt, Botschaft und Entwurf über eine entsprechende Änderung des Volksschulgesetzes auszuarbeiten. In der Folge trat das Kantonsparlament jedoch nicht auf die vom Regierungsrat vorgeschlagene Gesetzesvorlage ein, da die Möglichkeit des Gegenvorschlags gemäss der alten Verfassung dem Kantonsrat nicht zustand. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Änderung des Volksschulgesetzes wurde in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1986 angenommen.

### 3.2.4. Zu Frage 4:

*Führt dieses Verfahren nicht zu einer unnötigen Verlängerung des Verfahrens bis zur Abstimmung über die Initiative?*

Wir sind der Meinung, dass die Möglichkeit eines Gegenvorschlags durch den Kantonsrat das Verfahren nicht unnötig verlängert. Die Rechte der Initiantinnen und Initianten werden dadurch nicht eingeschränkt, da sie sich bei der Volksabstimmung für die Lösung engagieren können, die ihrem Willen entspricht. Ein Gegenvorschlag kann sogar im Interesse des Initiativkomitees liegen und möglicherweise dazu beitragen, ein Begehren im Sinne der Initiantinnen und Initianten zu bewahren.

<sup>1)</sup> BGE 113 Ia 46, BGE 101 Ia 496;

### 3.2.5. Zu Frage 5:

*Kann die Regierung Auskunft darüber geben, ob das Verlangen der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags aus dem Parlament im Kantonsrat je eine Mehrheit fand? So dürfen sich Initianten und Initiantinnen für die eigene Initiative einsetzen und nicht für die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags dazu votieren.*

Der Kantonsrat stimmte am 2. September 2020 der Volksinitiative «Jetzt si mir draa», Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen, welche in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht wurde, zu und beauftragte den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines dem Begehren entsprechenden Erlasses sowie der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags. Dem Stimmvolk hat der Kantonsrat am 21. Januar 2022 (KRB Nr. VI 0248/2021) empfohlen, den ausformulierten Initiativtext abzulehnen, den Gegenvorschlag anzunehmen und diesen auch bei der Stichfrage zu bevorzugen. In der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 wurde der vom Kantonsrat verlangte Gegenvorschlag zur Volksinitiative vom Volk angenommen.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

### **Verteiler**

Staatkanzlei (rol)  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat