



Mitwirkung des Solothurner Kantonsrats bei der Vorbereitung von Konkordaten

Fritz Brechbühl, Ratssekretär

«Der Kantonsrat kann an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, teilnehmen» (Art. 72 Abs. 2 KV). Dieser Satz steht schon seit langem in der Verfassung des Kantons Solothurn, wurde indessen lange nicht konkretisiert. Die Ratsleitung erkannte aber, dass Kooperation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit immer wichtiger werden und dass Aufgaben, die bisher vom Parlament zu erfüllen waren, vermehrt auf interkantonaler Ebene gelöst und dadurch weitgehend dem Einfluss des Parlaments entzogen werden. Deshalb erliess sie im Jahr 2002 Richtlinien, die eine Umsetzung des Mitwirkungsrechts in der parlamentarischen Alltagsarbeit bezweckten. Der schleichen- den Machtverschiebung vom Parlament zur Regierung sollte damit begegnet werden, ohne aber die verfassungsmässigen Schranken der Gewaltenteilung bzw. der Kompetenzordnung zu verletzen.

Wie in anderen Kantonen ist auch im Kanton Solothurn der Regierungsrat zur Vertretung des Kantons nach aussen zuständig. Er und nicht das Parlament ist deshalb Verhandlungspartner in interkantonalen Konkordatsverhandlungen, auch wenn er nicht befugt ist, alle ausgehandelten Verträge formell abzuschliessen. Die Genehmigung obliegt – je nach Gegenstand – Volk, Parlament oder Regierung. Faktisch hat das Parlament aber kaum eine andere Möglichkeit, als ein einmal von der Regierung ausgehandeltes Vertragswerk zu genehmigen. Andernfalls würde es nicht nur einen – unter Umständen mühsam erarbeiteten – Kompromiss zunichte machen und die Regierung gegen aussen desavouieren, sondern die Verlässlichkeit des Kantons als Vertragspartner wäre generell in Frage gestellt.

Grundlage der in der Verfassung vorgesehenen Mitwirkung des Parlaments an der interkantonalen Zusammenarbeit ist eine gute Information durch die Regierung. Nur wenn die Beweggründe der Regierung, die Argumente für und gegen einen Vertragsabschluss und die Folgen für den Kanton bekannt sind, kann sich das Parlament über die blosser Genehmigung hinaus auch an der Vorbereitung des Vertrags beteiligen. Die «Mitwirkung» im Sinne von Artikel 72 der Kantonsverfassung geht jedoch über die blosser Information hinaus. «Mitwirkung» ist zu verstehen als Möglichkeit, auf die Verhandlungen Einfluss zu nehmen, bevor sie abgeschlossen sind und der

definitive Text dem Parlament vorgelegt wird, das ihn in diesem Zeitpunkt nur noch genehmigen, aber nicht verändern kann. «Mitwirkung» heisst aber nicht, durch Weisungen in den von der Verfassung dem Regierungsrat vorbehaltenen Zuständigkeitsbereich eingreifen. Verbindliche Weisungen zur Verhandlungsführung oder gar Beschlüsse zum Vertragstext sind deshalb nicht möglich. Die so verstandene Mitwirkung könnte auch als Konsultation bezeichnet werden und schränkt den Spielraum der Regierung nicht ein.

Da es weder effizient noch zweckmässig erscheint, die «Mitwirkung» unmittelbar auf der Ebene des Parlamentsplenums anzusiedeln, haben die parlamentarischen Kommissionen gemäss ihren Pflichtenheften unter anderem die Aufgabe, regelmässig die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen innerhalb und ausserhalb des Kantons zu verfolgen. Die Ratsleitung ergänzte den Aufgabenkatalog der Kommissionen um die ausdrückliche «Mitwirkung bei der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate in ihren Sachbereichen, die der Genehmigung des Kantonsrates unterliegen». Die ständigen Kommissionen sind mithin Ansprechpartner und Bindeglied zwischen Regierung und Parlament und können während des ganzen Verlaufs der Verhandlungen den Regierungsrat begleiten und ihre Anregungen einbringen. Dabei bleibt es aber aufgrund der Kompetenzordnung der Regierung überlassen, wie weit sie die Anregungen aufnehmen und in die Verhandlungen einfliessen lassen will. Die Regierung kann nicht verpflichtet werden, einen bestimmten Standpunkt in den Verhandlungen einzunehmen. Die von der Kommission vertretene Meinung ist für den Regierungsrat zwar nicht verbindlich, immerhin kommt ihr aber eine erhebliche politische Bedeutung zu, nicht zuletzt mit Blick auf die spätere Genehmigung des Konkordats durch das Parlament.

Auf die Schaffung einer «Konkordatskommission» oder einer «Kommission für Aussenbeziehungen» wurde verzichtet, weil der Kantonsrat schon seit vielen Jahren über ein System ständiger Sachkommissionen verfügt, in denen die Fachkompetenz angesiedelt ist. Die Mitglieder dieser Kommissionen können fachliche Standpunkte in den Diskussionen mit dem zuständigen Regierungsmitglied besser vertreten, als Mitglieder einer umfassenden Konkordatskommission, die unter Umständen in ein-

zelnen Fachgebieten nicht über die gleiche Sachkenntnis verfügen.

Seit der Einführung dieses Systems sind nur wenige Konkordate dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt worden. Deshalb hat sich noch keine routinemässige Praxis herausbilden können. Immerhin hat das Parlament aber die Möglichkeit, zumindest frühzeitig Informationen zu erhalten und – wenn es denn will – auch auf die Vertragsverhandlungen Einfluss zu nehmen.

Schematische Darstellung des «Solothurner Modells»:

