



Sitzung vom: 26. August 2013
Beschluss Nr.: 71

Motion zur Änderung des Abstimmungsgesetzes, Einführung von Alternativabstimmungen.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion zur Änderung von Art. 33 des Abstimmungsgesetzes (52.13.03), welche von den Kantonsräten Jürg Berlinger, Boris Camenzind, Peter Seiler und Helen Keiser-Fürer am 23. Mai 2013 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

Die Motionäre führen aus, das Institut der Alternativabstimmung ermögliche Sachabstimmungen über Varianten (inkl. Kreditbeschlüsse). Dies sei seit Langem bekannt in der Form der Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenantrag, so wie dies Art. 33a des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17. Februar 1974 (AG; GDB 122.1) bereits vorsehe.

Diese Möglichkeit zur Variantenabstimmung solle erweitert werden. In einem neuen Artikel soll im Abstimmungsgesetz eine erweiterte Mitentscheidungsmöglichkeit der Stimmberechtigten auf kantonaler und kommunaler Ebene eingeführt werden. Die Varianten müssten zudem den gleichen Gegenstand betreffen. Dies gehe aus dem Grundsatz der Einheit der Materie hervor. Sofern der Kantonsrat eine Variante vorlege, müsse er klar sagen, welche Regelung er zur Annahme empfehle.

Der Einführung von erweiterten Alternativabstimmungen stehe aus rechtlicher Sicht nichts entgegen, wie dies auch aus dem Gutachten von Prof. Dr. Yvo Hangartner sel. hervorgehe. Es müsse für die Zukunft das Ziel angestrebt werden, erfolgreich Abstimmungen auf kommunaler wie kantonaler Ebene durchzuführen. Mit der Gesetzesänderung würde den verantwortlichen Behörden ihre Führungsaufgabe nicht entzogen, denn es bestehe keine Pflicht zur Anordnung einer Alternativabstimmung. Der Kantonsrat könne die Vor- und Nachteile von Fall zu Fall abwägen. Wenn es um grosse Sachabstimmungen gehe mit grossen finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton, werden der Regierungsrat und der Kantonsrat gerne auf das Abstimmungsgesetz mit dem neuen Artikel zurückgreifen.

2. Rechtslage

Bereits am 5. Dezember 2008 hat Kantonsrat Boris Camenzind eine Motion (52.08.04) mit dem gleichen Anliegen eingereicht. Der Regierungsrat hat die Motion mit Beschluss vom 10. Februar 2009 (Nr. 376) beantwortet. Dabei stellte er auf das Gutachten des Staatsrechtlers Prof. Dr. Yvo Hangartner sel. vom 12. Januar 2009 ab, das die Möglichkeit der Einführung der Alternativabstimmung im Kanton Obwalden beurteilt. Im Wesentlichen gelten die damaligen Ausführungen in der Motionsantwort auch heute noch, weshalb diese nochmals wiedergegeben werden:

Das Institut der Alternativabstimmung ermöglicht Sachabstimmungen über Varianten (samt Kreditbeschlüssen). Es ist seit Langem bekannt in der Form der Abstimmung über eine Volksinitiative und einen Gegenantrag des Parlaments (Art. 58 Bst. c Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 [KV; GDB 101]). Zur Diskussion steht hier aber die Verallgemeinerung der Variantenabstimmung, wie sie die Motionäre fordern.

Beim allgemeinen Institut der Alternativabstimmung werden die Varianten vom Parlament aufgestellt. Die Varianten können sich auf die Vorlage als Ganzes oder auf einzelne Bestimmungen beziehen. Im Allgemeinen sind Alternativabstimmungen nur im Zusammenhang mit Vorlagen vorgesehen, die obligatorisch der Volksabstimmung unterstehen. Es ist jedoch möglich, auch in Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen, Varianten einzubauen. In diesem Fall hat das Parlament eine Variante als Hauptvariante zu bezeichnen. Sie tritt automatisch in Kraft, wenn das Referendum nicht ergriffen wird.

Die Varianten müssen mit Rücksicht auf den Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) dem Grundsatz der Einheit der Materie entsprechen, wie er analog hinsichtlich von Volksabstimmungen über eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag des Parlaments gilt. Die Zielrichtung der Alternativen kann aber unterschiedlich sein.

Aus rechtlicher Sicht würde einer Einführung der Alternativabstimmung im Kanton Obwalden durch Revision des Abstimmungsgesetzes nichts entgegenstehen. Eine Ergänzung der Kantonsverfassung ist nach Auffassung des Gutachters nicht zwingend. Allerdings wäre die Einführung der Alternativabstimmung durch Revision der Kantonsverfassung zweckmässiger (Auflösung aller Volksrechte in der Kantonsverfassung) und würde das „bundesgerichtliche Restrisiko“ ausräumen.

Dem Obwaldner Rechtssystem würde am besten entsprechen, die Alternativabstimmung wie folgt im Abstimmungsgesetz zu regeln: Es empfiehlt sich, die Wahl auf zwei Varianten zu beschränken. Der Kantonsrat müsste zuerst entscheiden, ob er dem Volk überhaupt Varianten unterbreiten will (der Regierungsrat kann freilich auch von sich aus die Variantenabstimmung dem Kantonsrat beantragen). Gegebenenfalls müsste er dann eine der beiden Varianten als Hauptvariante bezeichnen. Am Recht, das Referendum zu ergreifen (Art. 59 Abs. 2 KV), würde sich nichts ändern. Würde das Referendum ergriffen oder die Vorlage der obligatorischen Volksabstimmung unterstehen, hätten die Stimmberechtigten die Wahl zwischen Hauptvariante und Nebenvariante. Die Abstimmungsfragen wären analog den Abstimmungsfragen bei Volksinitiative und Gegenantrag des Kantonsrats (Art. 33a AG) zu formulieren. Würde das Referendum nicht ergriffen, träte die Hauptvariante in Kraft.

Das Institut der Alternativabstimmung ermöglicht eine erweiterte Mitentscheidungsmöglichkeit der Stimmberechtigten. Damit einher geht allerdings auch die Gefahr, dass Legislative und Exekutive ihre Führungsaufgabe vernachlässigen, mithin also die politische Verantwortung wieder den Stimmberechtigten zurückgeben.

Aus diesem Grunde ist vom Institut der Alternativabstimmung äusserst zurückhaltend Gebrauch zu machen. Es sollen nur Varianten vorgesehen werden, wenn die Alternativen sachlich vertretbar sind und einem offensichtlichen politischen Bedürfnis entsprechen, d.h. wenn die Legislative selbst gespalten ist oder sich eine erhebliche ausserparlamentarische Opposition abzeichnet. Eine Alternativabstimmung wäre dann angemessen, wenn die Entscheidung zwischen zwei vertretbaren Varianten weniger wichtig ist, als dass in der Angelegenheit überhaupt entschieden würde.

3. Stellungnahme des Regierungsrats

Wie der Regierungsrat bereits in seiner Motionsantwort vom 10. Februar 2009 aufgezeigt hat, würde der Einführung von Alternativabstimmungen im Abstimmungsgesetz aus rechtlicher Sicht nichts entgegenstehen. Die Motion von Kantonsrat Boris Camenzind machte damals noch geltend, das Instrument der Alternativabstimmung könne in der Frage des Hochwasserschutzes willkommen sein, um dem Bürger bei einer Abstimmung über den Baukredit Varianten vorlegen zu können.

In der vorliegenden Motion wird die Frage des Hochwasserschutzes zu Recht nicht mehr thematisiert. Denn wie der Regierungsrat damals schon zu bedenken gab, ist die Einführung der Möglichkeit von Alternativabstimmungen als neues Volksrecht grundsätzlich und nicht mit Blick auf eine allfällige Variantenabstimmung zum Hochwasserschutz Sarneraatal zu beurteilen. Auch aus zeitlicher Sicht könnte das Abstimmungsgesetz bis zum geplanten Abstimmungszeitpunkt nicht mehr angepasst werden, ohne den Abstimmungszeitpunkt verschieben zu müssen.

Der Regierungsrat schätzt auch heute noch die Gefahr, dass der Kantonsrat und der Regierungsrat ihre Führungsaufgabe nicht mehr richtig wahrnehmen, als höher ein als die Vorteile dieses zusätzlichen Volksrechts. Es geht nicht darum, dass den verantwortlichen Behörden die Führungsaufgabe entzogen wird, sondern dass die Stimmberechtigten erwarten dürfen, dass die Behörden ihre Führungsaufgabe wahrnehmen. Die Volksvertreter sind dazu gewählt, dass sie Entscheide vorbereiten und Beschlüsse fassen, die im Falle eines Referendums vom Volk mit einem klaren und einfachen Ja oder Nein beantwortet werden können. Weiterhin gilt auch, dass Alternativabstimmungen den frankenmässigen Planungsaufwand und die Planungsdauer erheblich erhöhen würden. Es versteht sich von selbst, dass dies die Handlungsfähigkeit der Behörden stark beeinträchtigen und den staatspolitischen Interessen zuwiderlaufen würde.

Im Ergebnis erachtet der Regierungsrat die Einführung von Alternativabstimmungen weiterhin nicht als sinnvolle Erweiterung der Volksrechte.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Amt für Justiz
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Stefan Hossli
Landschreiber

Versand: 29. August 2013