



Sitzung vom: 10. Februar 2009
Beschluss Nr.: 376

Motion zur Änderung des Abstimmungsgesetzes, Einführung von Alternativabstimmungen: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion zur Änderung des Abstimmungsgesetzes (Einführung von Alternativabstimmungen) (52.08.04), welche von Kantonsrat Boris Camenzind, Sarnen, und Mitunterzeichnende, am 5. Dezember 2008 eingereicht haben, wie folgt:

1. Anliegen der Motionäre

Die Motionäre verlangen die Anpassung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17. Februar 1974 (AG; GDB 122.1) in dem Sinne, dass im Kanton Obwalden sowohl auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene Alternativabstimmungen möglich werden sollen.

Der Art. 33a AG sei vor ein paar Jahren dahingehend geändert worden, dass Abstimmungen über Initiativen mit Gegenantrag (und Stichfrage) möglich seien. Was weiterhin fehle sei die Möglichkeit, dem Stimmbürger Varianten vorlegen zu können (Alternativabstimmungen). Dies würden z.B. die Kantone Bern und Zürich kennen.

Das Fehlen von Alternativabstimmungen habe auf Gemeindeebene schon mehrmals zu Schwierigkeiten geführt, z.B. in Sarnen bei der Abstimmung über die Aufhebung der Wuhrgenossenschaften.

2. Rechtslage

Prof. Dr. Yvo Hangartner, Gossau, erarbeitete als Staatsrechtler am 12. Januar 2009 im Zusammenhang mit der Motion ein Gutachten, das die Möglichkeit der Einführung der Alternativabstimmung im Kanton Obwalden beurteilt:

Das Institut der Alternativabstimmung ermöglicht Sachabstimmungen über Varianten (samt Kreditbeschlüsse). 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 entgegen stehen. Eine Ergänzung der Kantonsverfassung ist nach Auffassung des Gutachters nicht zwingend. Aller-

dings wäre die Einführung der Alternativabstimmung durch Revision der Kantonsverfassung zweckmässiger (Auflistung 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. Baukredit betreffend Massnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes im Sarneraatal

Die Motionäre machen geltend, das Instrument der Alternativabstimmung könne in der Frage des Hochwasserschutzes für Sarnen willkommen sein, um dem Bürger bei einer Abstimmung über den Baukredit Varianten vorlegen zu können.

Der Kantonsrat – dem in der Botschaft auch andere geprüfte Varianten zur Kenntnis gebracht worden waren – hat dem Regierungsrat mit Beschluss vom 27. April 2007 einen rechtsverbindlichen Auftrag und Kredit erteilt, die Tieferlegung und Verbreiterung der Sarneraa (ohne eine zweite Variante „Stollenlösung“) bis zum Baukredit zu planen.

Gegen den Kantonsratsbeschluss haben Rolf Dupont, Sarnen, und 116 Mitunterzeichnende das Referendum ergriffen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, eine Stollenvariante setze die Hochwassersicherheit im Sarneraatal besser um und werde vom grössten Teil der Bevölkerung bevorzugt. Dem sind die Stimmberechtigten nicht gefolgt und haben in der Volksabstimmung vom 25. November 2007 den Kantonsratsbeschluss über den Planungskredit für die Tieferlegung und Verbreiterung der Sarneraa angenommen.

Würde nunmehr das Institut der Alternativabstimmung eingeführt, könnte es – aus rechtlicher Sicht, sofern das Abstimmungsgesetz bis zu diesem Zeitpunkt geändert ist – benutzt werden, um den Stimmberechtigten neben der Variante Tieferlegung und Verbreiterung auch einen Baukredit für eine „Stollenlösung“ vorzulegen.

4. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Einführung von Alternativabstimmungen im Abstimmungsgesetz würde aus rechtlicher Sicht nichts entgegenstehen, auch wenn sie auf Stufe Verfassung zweckmässiger wäre und ein Restrisiko einer bundesgerichtlichen Anfechtung besteht. Verschiedene Kantone haben dieses Institut bereits eingeführt (z.B. Zürich und Bern), andere darauf verzichtet (z.B. Verfassungsentwurf Kanton Schwyz).

Die Einführung der Möglichkeit von Alternativabstimmungen als neues Volksrecht ist grundsätzlich und nicht mit Blick auf eine allfällige Variantenabstimmung zum Hochwas-

serschutz Sarneraatal zu beurteilen. Diesbezüglich stellt der Regierungsrat kein allgemeines Bedürfnis für die Einführung des Instituts der Alternativabstimmung fest.

Das Institut der Alternativabstimmung würde eine erweiterte Mitentscheidungsmöglichkeit der Stimmberechtigten bringen. Die Gefahr, dass der Kantonsrat und der Regierungsrat ihre Führungsaufgabe nicht mehr richtig wahrnehmen, wird vom Regierungsrat als höher eingeschätzt, als die Vorteile dieses zusätzlichen Volksrechts.

Die Stimmberechtigten dürfen zurecht erwarten, dass die gewählten verantwortlichen Behörden ihre Führungsaufgabe wahrnehmen, somit also Entscheide vorbereiten und Beschlüsse fassen, die notfalls mit einem einfachen Referendum vors Volk gebracht werden können und von diesem an einer Volksabstimmung mit einem klaren Ja oder Nein beantwortet werden können. Gerade in einer Zeit der Polarisierung politischer Standpunkte besteht die Gefahr, dass mangels Einigung im Kantonsrat vermehrt und nicht nur in absoluten Ausnahmefällen, dem Volk Variantenentscheide unterbreitet werden.

Alternativabstimmungen würden ausserdem den frankenmässigen Planungsaufwand rund verdoppeln und die Planungsdauer ausserordentlich verlängern. Die Handlungsfähigkeit des Regierungsrats würde stark beeinträchtigt, was nicht im staatspolitischen Interesse liegt.

Im Ergebnis erachtet deshalb der Regierungsrat die Einführung von Alternativabstimmungen nicht als sinnvolle Erweiterung der Volksrechte. Das Referendumsrecht als in der Handhabung einfaches Volksrecht, bei dem die demokratische Mehrheit entscheidet, bleibt gemäss dem heute geltenden System in jedem Fall gewahrt.

5. Antrag

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

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motionstext)
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Amt für Wald und Raumentwicklung
- Sicherheits- und Justizdepartement
- Justizverwaltung
- Staatskanzlei (nd, de [Internet], wa)

Im Namen des Regierungsrats

Urs Wallimann
Landschreiber

Versand: 10. Februar 2009

Signatur 4311