

Postulat SP-Fraktion/EVP betreffend Erleichterung von Variantenabstimmungen

Postulat SP-Fraktion/EVP betreffend Volksabstimmungen im Baukasten-System Abschreibung

1 TEXTE

Postulat SP-Fraktion/EVP betr. Erleichterung von Variantenabstimmungen

*Der Gemeinderat wird beauftragt, eine Änderung des Reglements über die politischen Rechte zu erarbeiten, mit welcher bei Volksabstimmungen **Variantenabstimmungen erleichtert werden**. Namentlich soll auf eine Stichfrage verzichtet werden, indem die Variante mit der höchsten Zustimmung obsiegt.*

Begründung

Art. 25 der Gemeindeordnung sieht die Möglichkeit vor, in der Volksabstimmung einem Antrag eine Variante gegenüberzustellen. Im Reglement über die politischen Rechte wird in Art. 74 das Verfahren näher bestimmt. Namentlich ist eine Stichfrage zu beantworten. Im Falle einer Annahme beider Varianten entscheidet die Mehrheit bei der Stichfrage.

Im Hinblick auf die Ortsplanungsrevision stand der Grosse Gemeinderat am 16.12.2008 vor der Frage, den umstrittensten Teil der Vorlage den Stimmberechtigten im Rahmen einer Variante zu unterbreiten. In der Debatte war als gewichtiges Argument gegen dieses Vorgehen vorgebracht worden, dass das «Handling» mit der Stichfrage «relativ heikel» sei und es «für die Stimmberechtigten schwierig sei, bei Alternativen und einer Stichfrage eine Wahl zu treffen».

Falls dem tatsächlich so ist, sollte in Muri auf eine Stichfrage verzichtet werden und jene Vorlage bzw. Variante als angenommen erklärt werden, die am meisten Ja-Stimmen auf sich vereinigen kann. Dies würde es den Stimmberechtigten in Muri erlauben, einen umstrittenen Teil einer Vorlage separat zu beurteilen.

Auf eine Stichfrage wird zum Beispiel in Worb verzichtet, wo das entsprechende Reglement festlegt: «Stimmen die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zu, ist diejenige Vorlage angenommen, die mehr Ja-Stimmen erhalten hat; die andere ist verworfen. Erhalten beide Vorlagen gleich viel Ja-Stimmen, ist diejenige angenommen, die weniger Nein-Stimmen erhalten hat.»

Muri, 19.5.2009

Matthias Manz
Ursula Wenger

L. Streit, M. Häusermann, N. v. Fischer, B. Wegmüller, B. Schneider,
R. Wakil, J. Ziberi, M. Graham, D. Kempf, R. Raaflaub, S. Fankhauser,
Y. Brügger, F. Ruta (15)

Postulat SP-Fraktion/EVP betreffend Volksabstimmungen im Baukasten-System

Der Gemeinderat wird beauftragt zu prüfen und zu berichten, unter welchen Voraussetzungen eine komplexe Vorlage den Stimmberechtigten in einzelnen Teilen («Baukasten») unterbreitet werden könnte.

Begründung

Art. 25 der Gemeindeordnung sieht nur die Möglichkeit vor, in der Volksabstimmung einem Antrag eine Variante gegenüberzustellen.

Bei der Ortsplanungsrevision gelangte eine Vorlage mit vielfältigen Elementen zur Abstimmung. Mit dem Schnüren einer einzigen Vorlage steht im Vordergrund, den Stimmberechtigten die verschiedenen Elemente als Teil eines Gesamtkonzepts darzulegen und zum Gesamten einen Entschluss zu veranlassen. Dies hat aber auch den Nachteil, dass die Stimmberechtigten nicht zu einzelnen Teilen Stellung nehmen können, namentlich wenn diese sehr umstritten sind. Ein Nein blockiert dann auch unbestrittene Teile der Vorlage.

Aus diesem Grund ist es einer vertieften Prüfung wert, welche Vorschriften (z.B. Gemeindeordnung, Reglement über die politischen Rechte) wie geändert werden müssten, damit den Stimmberechtigten eine Vorlage in einzelnen Teilen unterbreitet werden könnte. Voraussetzung für eine Aufteilung wäre, dass sich die Teile nicht gegenseitig bedingen oder ausschliessen, sondern objektiv separat beurteilt werden können. Natürlich wäre eine Aufteilung mit Augenmass und nicht nach Belieben vorzunehmen.

Muri, 19.5.2009

Matthias Manz
Ursula Wenger

B. Wegmüller, R. Wakil, B. Schneider, F. Ruta, Y. Brügger, S. Fankhauser,
J. Ziberi, M. Graham, M. Bärtschi, R. Friedli, B. Eber, F. Schwander,
M. Kästli, R. Raaflaub, St. Lack, M. Huber, Ch. Grubwinkler (19)

2

BERICHT DES GEMEINDERATS

2.1. Überweisung der Vorstösse

Der Grosse Gemeinderat hat die zwei obgenannten Vorstösse an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2009 einstimmig überwiesen.

2.2. Ausgangslage bezüglich Sachverhalt

Anlässlich der Beratung der Ortsplanungsrevision 2006/09 durch das Parlament Ende 2008 hat sich unter anderem die Frage gestellt, ob die Vorlage den Stimmberechtigten in einzelnen Teilen unterbreitet werden könnte. Dies mit der Zielsetzung zu verhindern, dass die gesamte Vorlage wegen einem oder zwei umstrittenen Punkten verworfen werden könnte. Diskutiert wurde damals, ob das Projekt "GenerationenWohnen" im Thoracker und/oder die teilweise Überbauung der Schürmatte separat zur Abstimmung gebracht werden könnte/sollte. Aus verschiedenen Gründen wurde damals auf die separate Vorlage von Einzelteilen verzichtet. Nicht in allen Teilen klar waren die Möglichkeiten und Grenzen, welche das geltende kommunale Recht bietet.

2.3. Rechtslage

1. Die bernischen Gemeinden geniessen auf dem Gebiet der politischen Rechte eine weitgehende Autonomie (Recht zur Selbstgesetzgebung). Art. 20 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (BSG 170.11) formuliert dies wie folgt:

Die Gemeinden ordnen die Grundzüge des Abstimmungsverfahrens im Organisationsreglement im Rahmen des übergeordneten Rechts selber.

Im Rahmen dieser Autonomie können die Gemeinden u.a. regeln, ob sie die Möglichkeit von Alternativ- und/oder Variantenabstimmungen einführen wollen. Für die Durchführung solcher spezieller Abstimmungsverfahren braucht es eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im kommunalen Recht (Abstimmung an der Urne). Wichtig ist in diesem Zusammenhang u.a., dass die Varianten klar abgegrenzt sind und es insbesondere zu keinen Überschneidungen oder Lücken kommt.

Als **Alternativabstimmung** bezeichnet wird die Gegenüberstellung von zwei oder mehreren Hauptanträgen in einem einzigen Abstimmungsgang mit verbindlichem Ergebnis (Peter Friedli, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Art. 20 N. 8)

Bei der Alternativabstimmung werden den Stimmberechtigten zu derselben Sachfrage mehrere Alternativanträge unterbreitet. "Alternativanträge" deshalb, weil mit ihrer Annahme oder Ablehnung einerseits darüber entschieden wird, ob ein bestimmtes Projekt überhaupt verwirklicht werden soll, gleichzeitig aber auch gesagt wird, wie dieses Projekt ausgestaltet ist. Es handelt sich somit nicht um Varianten zu einem Hauptprojekt, sondern um vollwertige Alternativprojekte. Das heisst, den Stimmberechtigten wird seitens des Parlaments eine Auswahl unterschiedlicher, in sich jedoch vollständiger und realisierbarer Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, die je einzeln angenommen oder abgelehnt werden können.

Werden alle Anträge verworfen, bleibt der status quo erhalten, d.h. es wird nichts unternommen. Erreichen mehrere Alternativanträge eine Ja-Mehrheit, so stellt sich die Frage, welche Lösungsmöglichkeit verwirklicht werden soll, denn eine gleichzeitige Realisierung mehr als eines Alternativantrags ist nicht möglich. Aus diesem Grund sind die Stimmberechtigten

rechtigten aufgerufen, sich nicht nur über die Annahme oder Ablehnung jedes einzelnen Alternativantrags zu äussern, sondern im Normalfall (das Instrument der Stichfrage ist weit verbreitet) in einer Stichfrage zudem anzugeben, welchem der Alternativanträge sie den Vorzug geben, falls mehrere eine Ja-Mehrheit finden sollten.

Demgegenüber werden bei der **Variantenabstimmung** im Rahmen einer Zusatzfrage verschiedene Varianten zu einem Einzelpunkt eines einzigen selbständigen Hauptantrags vorgelegt, von dessen Annahme auch die Varianten abhängen (Friedli, a.a.O.).

Die Variantenabstimmung weist insofern Ähnlichkeiten zur Alternativabstimmung auf, als den Stimmberechtigten ebenfalls mehrere Fragen in derselben Sache unterbreitet werden. Im Unterschied zur Alternativabstimmung stehen sich jedoch nicht mehrere gleichwertige Anträge gegenüber, sondern einerseits ein Hauptantrag, mit dem entschieden wird, ob ein Projekt verwirklicht wird und andererseits mehrere Variantenanträge, welche unterschiedliche Vorschläge zur Realisierung des Projekts enthalten.

Die Entscheidungsfindung der Stimmberechtigten bei Variantenabstimmungen ist zweistufig: Zuerst haben sie zu entscheiden, ob durch Zustimmung zum Hauptantrag eine Änderung des gegenwärtigen Zustands herbeigeführt werden soll. In einer zweiten Stufe sind sie aufgerufen, sich für eine der verschiedenen Realisierungsmöglichkeiten (Varianten) zu entscheiden, für den Fall, dass der Hauptantrag angenommen werden sollte; d.h. der Hauptantrag muss eine Ja-Mehrheit finden, damit überhaupt eine Änderung herbeigeführt wird. Stimmt die Mehrheit der Stimmberechtigten gegen den Hauptantrag, verliert das Resultat der einzelnen Varianten jede rechtliche Bedeutung.

2. Vom eingangs erwähnten gesetzgeberischen Freiraum hat die Gemeinde Muri insofern Gebrauch gemacht, als sie in der Gemeindeordnung (GO) vom 24. Mai 2000 folgenden Art. 25 beschlossen hat:

Art. 25 (Variantenvorschlag)

¹ *Der Grosse Gemeinderat kann einer Vorlage, die der Volksabstimmung untersteht, eine Variante gegenüberstellen.*

² *Einzelheiten ordnet das Reglement über die politischen Rechte.*

Die in Art. 25 Abs. 2 GO vorbehaltenen Einzelheiten sind in Art. 74 des Reglements über die politischen Rechte vom 24. September 2000 wie folgt geregelt:

Art. 74 (Grundsatz; Verfahren)

¹ *Ein Variantenvorschlag wird gleichzeitig mit dem Hauptantrag der Volksabstimmung unterbreitet.*

² *Den Stimmberechtigten werden auf demselben Stimmzettel drei Fragen vorgelegt:*

1. *Wollen Sie den Hauptantrag annehmen?*
2. *Wollen Sie den Variantenvorschlag annehmen?*

3. Falls sowohl der Hauptantrag als auch der Variantenvorschlag angenommen werden: Soll der Hauptantrag oder der Variantenvorschlag in Kraft treten?

Für die Beantwortung der dritten Frage ist das entsprechende Feld auf dem Stimmzettel zu kennzeichnen.

³Das Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Leere und ungültige Stimmen fallen ausser Betracht.

⁴Werden sowohl der Hauptantrag als auch der Variantenvorschlag angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage die Mehrheit der Stimmen erzielt.

Obschon die Umschreibung des Instruments mit "Variantenvorschlag" zu einem anderen Schluss führen könnte, hat Muri in den beiden obgenannten Artikeln die Möglichkeit einer **Alternativabstimmung** vorgesehen.

3. Die Stadt Bern beispielsweise hat eine andere Lösung getroffen. In den Artikeln 30 und 31 des städtischen Reglements über die politischen Rechte vom 16. Mai 2004 hat sie sowohl die Alternativabstimmung als auch die Variantenabstimmung verankert:

Art. 30 Alternativabstimmung

¹Bei Alternativabstimmungen werden den Stimmberechtigten auf dem Stimmzettel gesondert zwei einander ausschliessende Anträge (Alternativanträge) mit der Frage nach Annahme oder Ablehnung unterbreitet. Zudem werden die Stimmberechtigten aufgefordert anzugeben, welchem Alternativantrag sie den Vorzug geben, falls beide eine Ja-Mehrheit erreichen (Stichfrage).

²Das Mehr wird für jeden der Alternativanträge getrennt ermittelt. Leere und ungültige Stimmen fallen ausser Betracht.

³Erreichen beide Alternativanträge eine Ja-Mehrheit, so gilt derjenige als angenommen, der in der Stichfrage mehr Stimmen erzielt.

Art. 31 Variantenabstimmung

¹Bei Variantenabstimmungen wird den Stimmberechtigten ein Hauptantrag mit einer Zusatzfrage über eine oder zwei ergänzende Varianten zum Hauptantrag zur Abstimmung unterbreitet.

²Die Stimmberechtigten werden mit der Variantenabstimmung aufgerufen, sich über die Annahme oder Ablehnung des Hauptantrags und der einzelnen Varianten zu äussern. Mit der Ablehnung des Hauptantrags entfallen die Varianten.

³Im Übrigen gilt Artikel 30 Absatz 2 und 3.

2.4. Bedürfnis nach einem Variantenvorschlag

1. In den 10 Jahren seit Bestehen von Art. 25 GO (Variantenvorschlag) ist dieser in Muri noch nie zur Anwendung gelangt.

Beim Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Für eine Nutzung des Gümli-
genfelds ohne grossen Publikumsverkehr" (Volksabstimmung vom
24.02.2008) handelte es sich nicht um einen "klassischen" Variantenvor-
schlag, sondern um einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative.
Diese parlamentarische Möglichkeit basiert auf anderen gesetzlichen
Grundlagen (Art. 27 GO, Art. 84 Reglement über die politischen Rechte)
und hat einen anderen Hintergrund.

2. Es stellt sich die Frage, ob es angezeigt wäre, im Hinblick auf die er-
neute Vorlage der Ortsplanungsrevision (OPR) das parlamentarische In-
strumentarium im Sinn der Regelung in der Stadt Bern zu erweitern bzw.
zu ergänzen.

Aus Sicht des Gemeinderats ist diese Frage zu **verneinen**. Nach dem
Nein zur OPR in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 hat der Ge-
meinderat im August 2009 bekanntlich ein Vorgehen in vier Schritten
beschlossen:

1. Neu- und Umzonung betreffend International School of Berne (ISB)
→ vom Volk am 13. Juni 2010 genehmigt.
2. Änderung Überbauungsplan betreffend "Alte Teigi"
→ Volksabstimmung am 28. November 2010
3. Totalrevision Baureglement und Zonenplan
→ Volksabstimmung 1. Hälfte 2012
4. Überbauung Schürmatte
→ Volksabstimmung 2013/14

Allfällige weitere wesentliche Ein- und Umzonungen können bei Bedarf
im Richtplan Siedlungsentwicklung festgehalten werden. Dieser dient
dem Erhalt des Handlungsspielraums in den nächsten 6-8 Jahren. Al-
lenfalls daraus resultierende weitere Ein-/Umzonungen kämen zu einem
späteren Zeitpunkt separat zur Volksabstimmung.

Die Totalrevision von Baureglement und Zonenplan (3. Schritt, vgl.
oben) wird demzufolge die grossen, teilweise umstrittenen Ein- bzw.
Umzonungen der 1. Auflage OPR (GenerationenWohnen, Schürmatte,
ISB) **nicht** mehr enthalten. Aus heutiger Sicht ist kein Punkt ersichtlich,
bei dem sich eine Alternativ- oder Variantenabstimmung aufdrängen
könnte. Sollte sich dies dereinst wider Erwarten in einem Punkt dennoch
als zweckmässig erweisen, würde der bestehende Art. 25 GO als
Grundlage ausreichen.

Für Einzelfälle ist demzufolge eine gesetzliche Grundlage in Art. 25 GO
vorhanden. Da sich auf Zusehen hin keine weiteren Bedürfnisse ab-
zeichnen, rechtfertigt sich eine Änderung von GO und Reglement über
die politischen Rechte zum heutigen Zeitpunkt nicht. Immerhin wären mit
einer solchen Revision grosse Aufwendungen bis und mit Volksabstim-
mung nötig. Sollte sich in absehbarer Zeit aus anderem Grund eine Än-
derung der GO aufdrängen, kann das Parlament dannzumal entschei-
den, ob eine Neuregelung - im Sinne der stadtbernischen Lösung - in
die Revision aufgenommen werden soll.

2.5. Stichfrage

1. Im Postulat SP-Fraktion/EVP betreffend Erleichterung von Variantenabstimmungen wird verlangt, künftig auf das Stellen einer Stichfrage zu verzichten. Analog der Regelung in der Gemeinde Worb solle jene Vorlage als angenommen gelten, welche mehr Ja- Stimmen erhält.

Die Stichfrage kommt nur dann zum Tragen, wenn sowohl der Hauptantrag als auch der Variantenvorschlag angenommen wird (Art. 74 Abs. 4 Reglement über die politischen Rechte Muri und Art. 30/31 Reglement über die politischen Rechte der Stadt Bern, vgl. Ziffer 2.3).

2. Der Gemeinderat hat diese Frage geprüft und ist zum Schluss gelangt, dass an der Stichfrage festgehalten werden soll. Ausschlaggebend für diese Haltung sind folgende Überlegungen:

- Die Möglichkeit, eine Stichfrage zu beantworten, ermöglicht den Stimmberechtigten eine differenziertere Meinungsäusserung. Dies wird an zwei Szenarien aufgezeigt:

a) Veränderungswillige(r) Stimmbürger(in)

Wenn jemand beide neuen Varianten dem geltenden Recht vorzieht, schreibt sie oder er in der Regel heute bei beiden Varianten ein Ja und gibt unter der Stichfrage seine bzw. ihre Präferenz an. Fällt die Stichfrage weg, muss sie oder er unter Umständen aus "abstimmungstaktischen" Überlegungen die weniger gute Variante, die aber immer noch besser wäre als der Ist-Zustand, bereits ablehnen, um die Chancen für seine/ihre Bestvariante zu erhöhen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie oder er zu einem Nein-Überschuss bei der zweitbesten Variante beiträgt, obschon diese ihr oder ihm mehr zusagt als der status quo.

b) Nicht veränderungswillige(r) Stimmbürger(in)

Wenn jemand am bisherigen Zustand festhalten will, wird sie oder er zweimal Nein stimmen. Fällt die Stichfrage weg, kann sie oder er nicht mehr zum Ausdruck bringen, welche der zwei neuen Regelungen aus seiner bzw. ihrer Sicht die weniger Schlechte ist.

Vor diesem Hintergrund bringt die Stichfrage für alle Stimmberechtigten einen Mehrwert an politischer Mitbestimmung bzw. differenzierter Meinungsäusserung.

- Aufgrund dieser Ausgangslage ist die Variantenabstimmung mit Stichfrage bei den Gemeinden wesentlich häufiger anzutreffen als die in der Gemeinde Worb praktizierte Lösung. Die Stadt Bern arbeitet in ihrem differenzierten Modell auch mit einer Stichfrage (vgl. Ziffer 2.3).
- Die übergeordneten Staatsebenen (Bund, Kanton Bern) kennen die Stichfrage ebenfalls (vgl. Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, Art. 76, SR 161.1 und Gesetz über die politischen Rechte vom 5. Mai 1980, Art. 20 und 59e, BSG 141.1). Nach Möglichkeit sollten keine unterschiedlichen Regelungen getroffen werden. Vielen Stimmberechtigten ist Sinn und Zweck der Stichfrage bekannt.

2.6. Zusammenfassung

In Würdigung der vorgenannten Überlegungen kommt der Gemeinderat zum Schluss, dass

- a) die geltende Regelung des Variantenvorschlags (Art. 25 GO, Art. 74 Reglement über die politischen Rechte) den heutigen und absehbaren künftigen Erfordernissen genügt und deshalb heute nicht revidiert werden muss und
- b) an der Stichfrage festgehalten werden soll.

3

ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

Beschluss

zu fassen:

Die beiden Postulate werden als erfüllt abgeschrieben.

Muri bei Bern, 25. Oktober 2010

GEMEINDERAT MURI BEI BERN

Der Präsident: Die Sekretärin:

Hans-Rudolf Saxer Karin Pulfer