

# **BGer 1C\_247/2018 vom 12. März 2019**

Bundesgericht, 2019-03-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_247\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_247_2018)

FR: TF 1C\_247/2018 du 12 mars 2019

IT: TF 1C\_247/2018 del 12 marzo 2019

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die Beschwerden von Claudio Kuster (Verfahren 1C\_247/2018) sowie von Matthias Frick und Simon Sepan (Verfahren 1C\_248/2018) betreffen die Abstimmungserläuterungen des Kantonsrats zur kantonalen Vorlage "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe". Die Beschwerde von Claudio Kuster (Verfahren 1C\_247/2018) richtet sich ausserdem gegen die Abstimmungserläuterungen zu den Vorlagen "Polizei- und Sicherheitszentrum" sowie "Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt". Es rechtfertigt sich, die beiden Verfahren zu vereinigen.

### **E. 2.1**

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Die Rüge der Beschwerdeführer, die vom Kantonsrat verabschiedeten Erläuterungen zu den kantonalen Volksabstimmungen vom 10. Juni 2018 widersprächen Art. 34 BV sowie kantonalem Recht, ist zulässig.

### **E. 2.2**

Bei den kantonalen Abstimmungsmagazinen zu Handen der Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen (vgl. Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 [SHR 171.100]) handelt es sich um Akte des Parlaments im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG, gegen welche die Kantone nicht zwingend ein kantonales Rechtsmittel vorsehen müssen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Magazine vom Büro des Kantonsrats verabschiedet werden (vgl. Art. 13a Abs. 3 des Gesetzes über den Kantonsrat), zumal es sich beim Ratsbüro um ein für den Kantonsrat handelndes Organ (vgl. Art. 14 des Gesetzes über den Kantonsrat) und nicht um eine eigenständige untergeordnete Behörde handelt.

Zwar kann nach Art. 82bis Abs. 1 lit. c des Wahlgesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15. März 1904 (SHR 160.100) wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung oder Wahl grundsätzlich Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden. Dies gilt nach Auffassung der kantonalen Behörden indessen nicht für die Abstimmungserläuterungen des Kantonsrates, was mit Blick auf die verfassungsrechtliche Stellung von Kantons- und Regierungsrat (vgl. insbesondere Art. 52 Abs. 1 und Art. 55 Abs. 1 KV/SH [SR 131.223]) nicht zu beanstanden ist (vgl. auch ARNOLD MARTI, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, 1986, S. 135). Weil gegen die Abstimmungserläuterungen des Kantonsrates auch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht nicht offen steht (vgl. Art. 44 des kantonalen Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG; SHR 173.200]), kann bzw. muss gegen sie gemäss Art. 88 Abs. 1 lit. a i.V.m. Abs. 2 BGG direkt beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden. Der Antrag von Claudio Kuster auf Überweisung der Sache an den Regierungsrat oder das Obergericht

ist abzuweisen.

### **E. 2.3**

Gegen Vorbereitungshandlungen von Abstimmungen gerichtete Beschwerden werden als gegen die Abstimmung gerichtet verstanden, wenn - wie vorliegend - der Urnengang in der Zwischenzeit stattgefunden hat. Während die Anträge der Beschwerdeführer auf Verschiebung der betreffenden Volksabstimmungen sowie auf Überarbeitung der Abstimmungserläuterungen mit der Durchführung des Urnengangs gegenstandslos geworden sind, besteht an den Anträgen auf Aufhebung der Resultate der betreffenden Volksabstimmungen ein aktuelles praktisches Interesse. Zulässig sind auch die Anträge auf die (förmliche) Feststellung einer von den Abstimmungserläuterungen ausgehenden Verletzung politischer Rechte, zumal das Bundesgericht im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 BGG unter bestimmten Umständen eine Verletzung der politischen Rechte förmlich feststellen kann, ohne den betreffenden Urnengang aufzuheben (vgl. Urteil 1C\_216/2018 vom 10. Dezember 2018 E. 1, zur Publikation vorgesehen, mit Hinweis). Als im Kanton Schaffhausen stimm- und wahlberechtigte Personen sind die Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert.

### **E. 2.4**

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, sind die Eingaben der Beschwerdeführer vom 22. Mai 2018, soweit sie sich gegen die Abstimmungserläuterungen zu den kantonalen Volksabstimmungen vom 10. Juni 2018 richten, als Beschwerden in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG entgegen zu nehmen und ist auf die Beschwerden einzutreten, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind.

### **E. 3**

Nicht Gegenstand des Verfahrens sind die Eingaben der Beschwerdeführer vom 22. Mai 2018, soweit sich ihre Kritik nicht gegen die Abstimmungserläuterungen des Kantonsrats, sondern gegen andere private und behördliche Handlungen im Vorfeld der Abstimmungen vom 10. Juni 2018 richtet.

#### **E. 3.1**

Soweit die Eingaben der Beschwerdeführer vom 22. Mai 2018 die Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung in der Stadt Schaffhausen vom 10. Juni 2018 betreffen, hat der Regierungsrat diese zu Recht nicht an das Bundesgericht überwiesen, sondern sie als kantonale Abstimmungsbeschwerden im Sinne von Art. 82bis Abs. 1 des kantonalen Wahlgesetzes i.V.m. Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG entgegengenommen und darüber am 5. Juni 2018 entschieden. Über eine von Claudio Kuster hiergegen am 12. Juni 2018 erhobene Beschwerde hat das Obergericht soweit bekannt noch nicht entschieden.

#### **E. 3.2**

Auch soweit sich die Eingabe von Claudio Kuster vom 22. Mai 2018 gegen Abstimmungsplakate eines privaten Abstimmungskomitees richtet, hat der Regierungsrat die Sache zu Recht nicht an das Bundesgericht überwiesen (vgl. act. 1 im Verfahren 1C\_247/2018), zumal es sich bei den kritisierten Abstimmungsplakaten ebenfalls nicht um Akte des Parlaments und der Regierung im Sinne von Art. 88 Abs. 2 BGG handelt, die direkt beim Bundesgericht angefochten werden können. Daran, dass die beanstandeten Abstimmungsplakate nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden, ändert auch der

Umstand nichts, dass sich der Kantons- und der Regierungsrat dazu in ihrer Vernehmlassung vom 31. Mai 2018 an das Bundesgericht geäußert haben.

#### **E. 4**

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, sondern auch diejenige weiterer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 BGG).

#### **E. 5.1**

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte ( Art. 34 Abs. 1 BV ) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe ( Art. 34 Abs. 2 BV ). Geschützt wird namentlich das Recht der Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung ( BGE 143 I 78 E. 4.3 S. 82 ; 140 I 338 E. 5 S. 341 f. mit Hinweisen; Urteil 1C\_163/2018 sowie 1C\_239/2018 vom 29. Oktober 2018 E. 4.1, zur Publikation vorgesehen).

#### **E. 5.2**

Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird namentlich eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet. Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen, aber auch in anderer Form wahr. Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei nicht zur Neutralität verpflichtet und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben. In Einzelfällen ergibt sich aus Art. 34 Abs. 2 BV sogar eine Pflicht der Behörden zur Information (zum Ganzen BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82 f. mit Hinweisen). Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Behördliche Informationen zu eigenen Vorlagen müssen geeignet sein, zur offenen Meinungsbildung beizutragen, und dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren oder geradezu verunmöglichen ( BGE 140 I 338 E. 5.1 S. 342 mit Hinweisen).

Im Kanton Schaffhausen verabschiedet das Büro des Kantonsrats für den Kantonsrat die Abstimmungsbotschaft, welche die Hauptpunkte der Vorlage zu beleuchten hat (Art. 13a Abs. 1 und 3 des Gesetzes über den Kantonsrat). Die Abstimmungsbotschaft soll die befürwortenden und ablehnenden Argumente angemessen darstellen (Art. 13a Abs. 2 des Gesetzes über den Kantonsrat).

#### **E. 5.3**

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt die Behörde ihre Pflicht zu objektiver, sachlicher Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage

falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr oder unsachlich, sondern lediglich ungenau oder unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (zum Ganzen: BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14 mit Hinweisen). Ausserdem ist es nicht zulässig, abweichende Meinungen zu einer Vorlage nur schematisch und pauschal zu schildern und auf diese Weise die konkreten Gründe für den abweichenden Positionsbezug offen zu lassen (vgl. Urteil 1C\_632/2018 vom 5. März 2018 E. 5.1).

Damit Abstimmungserläuterungen ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben können, müssen sie der Gegenposition einen ausreichenden Umfang einräumen. Massgebend ist, dass die von der Behörde abweichenden Standpunkte tatsächlich zur Sprache kommen und hinsichtlich des Umfangs der verschiedenen Standpunkte kein offensichtliches Missverhältnis besteht. Andererseits besteht gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV sowie Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat kein Anspruch darauf, dass den Gegnern einer Vorlage in den Abstimmungserläuterungen umfangmässig derselbe Raum zur Verfügung gestellt wird, wie den Standpunkten und Argumenten des Kantonsrates (vgl. Urteil 1C\_445/2016 vom 18. Mai 2017 E. 4.4 mit Hinweisen).

#### **E. 6**

Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, den Gegnern der Vorlagen "Polizei- und Sicherheitszentrum", "Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt" sowie "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe" hätte zwingend die Gelegenheit gegeben werden müssen, sich in einem separaten Abschnitt der Erläuterungen in eigenen Worten zu den Vorlagen zu äussern. Dass der Kantonsrat im Falle eines obligatorischen Referendums, in welchem sich die Gegner einer Vorlage nicht in einem Initiativ- bzw. Referendumskomitee organisieren, praxisgemäss darauf verzichtet, die Gegner der Vorlage in einem separaten Abschnitt der Abstimmungserläuterungen selber zu Wort kommen zu lassen, ist denn auch weder mit Blick auf Bundesrecht (vgl. Urteil 1P.377/2001 vom 4. September 2001 E. 4a) noch auf kantonales Recht zu beanstanden. Allerdings war der Kantonsrat, weil er den Gegnern der erwähnten Vorlagen nicht die Gelegenheit gab, ihre Argumente gegen die Vorlagen in den Abstimmungserläuterungen in eigenen Worten darzulegen, umso mehr gehalten, auch auf die Argumente der Gegner der Vorlagen hinzuweisen. Dafür hatte er sich namentlich an den in der Debatte des Kantonsrats von den Gegnern der Vorlagen vorgebrachten Argumenten zu orientieren, zumal sich die Gegner der dem obligatorischen Referendum unterliegenden Beschlüsse systembedingt nicht in einem Initiativ- bzw. Referendumskomitee organisiert haben.

#### **E. 7**

Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C\_247/2018 macht geltend, die Abstimmungserläuterungen zu den Vorlagen "Polizei- und Sicherheitszentrum" sowie

"Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt" führten keine bzw. nur äusserst kurze ablehnende Argumente auf, was mit Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat sowie Art. 34 Abs. 2 BV nicht vereinbar und ausserdem im Sinne von Art. 9 BV willkürlich sei. Es fehlten diverse Gegenargumente, die während der parlamentarischen Debatte vorgebracht worden seien.

### **E. 7.1**

Die Abstimmungserläuterungen zu den Vorlagen "Polizei- und Sicherheitszentrum" sowie "Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt" setzen sich aus mehreren Teilen zusammen. Unter dem Titel "In Kürze" werden die Vorlagen je kurz zusammengefasst (S. 11-12 bzw. S. 26). Es folgt je eine Seite zu den "Erwägungen des Kantonsrats" (S. 13 bzw. S. 27). Anschliessend werden die Vorlagen je unter dem Titel "Zur Sache" ausführlich erläutert (S. 14-24 bzw. S. 28-32) und die Beschlüsse im Wortlaut abgedruckt (S. 25 bzw. S. 33). Umrahmt werden die Erläuterungen zu den beiden Vorlagen von einer "Einleitung" (S. 8-10) sowie einem "Exkurs zur städtebaulichen Entwicklung des Klostersviertels" (S. 34-35).

#### **E. 7.2.1**

Gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 15. Januar 2018 betreffend Kredit für den Bau eines Polizei- und Sicherheitszentrums wurde in den Beratungen im Kantonsrat von einzelnen Personen vorgebracht, die Kosten des Bauprojekts seien übermässig hoch. Ein Kantonsratsmitglied stellte einen Antrag um Kürzung des Kredits von Fr. 93'350'000.-- um Fr. 5'000'000.-- auf Fr. 88'350'000.-- und begründete dies unter anderem damit, es handle sich insbesondere beim geplanten Bürotrakt um einen Luxusbau. Der Kürzungsantrag wurde mit 44 zu 13 Stimmen abgelehnt. Ein weiteres Mitglied des Kantonsrats äusserte sich dahingehend, die einberechnete Baukostenreserve sei zu hoch. Die Diskussion zur Vorlage im Kantonsrat drehte sich ausschliesslich um die Höhe des zu beschliessenden Kredits. Es wurde von den Gegnern der Vorlage indessen nicht aufgezeigt, wie und wo beim Bau konkret Kosten eingespart werden könnten. Auch wurde im Kantonsrat nicht argumentiert, es gäbe in örtlicher oder konzeptioneller Hinsicht eine bessere Alternative zum geplanten Vorhaben. In der Schlussabstimmung des Kantonsrates wurde dem Kredit für den Bau eines Polizei- und Sicherheitszentrums mit 46 zu 5 Stimmen zugestimmt.

#### **E. 7.2.2**

Während in den Abstimmungserläuterungen die Argumente für den Bau des geplanten Polizei- und Sicherheitszentrums bzw. für den entsprechenden Kredit sehr ausführlich dargelegt werden, wird auf das in der Debatte des Kantonsrats vorgebrachte Gegenargument, die für das Projekt veranschlagten Baukosten seien zu hoch, lediglich an einer Stelle im Abschnitt "Erwägungen des Kantonsrats" hingewiesen. Der knappe Hinweis auf S. 13 lautet wie folgt:

"Die Kosten des Polizei- und Sicherheitszentrums wurden detailliert dargelegt und eingehend thematisiert. Ein Antrag auf Kürzung des Kredits wurde vom Kantonsrat deutlich abgelehnt. Der Kantonsrat ist überzeugt, dass die Kredithöhe für die Baute notwendig, angemessen und tragbar ist. Der Kantonsrat ist sich bewusst, dass es sich um ein grosses Projekt handelt. Er erachtet dieses aber als zwingend erforderlich und zukunftsweisend."

Im Abschnitt "Zur Sache" werden die Baukosten ausgewiesen. Zur Höhe wird auf S. 22 folgende Aussage gemacht:

"Die Baukosten des Polizei- und Sicherheitszentrums wurden unter anderem auch anhand der Baukosten anderer Sicherheitszentren überprüft. Sie liegen auf deren Niveau."

Unter Berücksichtigung des Umstands, dass im Kantonsrat zur Vorlage Polizei- und Sicherheitszentrum ausser dem pauschalen Vorwurf von zu hohen Baukosten keine konkreten Vorbehalte geäussert wurden, kann dem Kantonsrat nicht vorgeworfen werden, er habe sich in den Abstimmungserläuterungen nicht zu Alternativen zum Bauvorhaben geäussert. Was sodann die Höhe der Baukosten betrifft, ist für den Stimmberechtigten bei Abstimmungen zu Kreditvorlagen bewusst, dass sie mit einer Zustimmung zur Vorlage auch die Höhe des Kredits genehmigen. Der Beschwerdeführer beanstandet, in den Abstimmungserläuterungen fehle ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass eine nicht zu vernachlässigende Minderheit im Kantonsrat der Auffassung war, die für das Projekt veranschlagten Baukosten bzw. der zu beschliessende Kredit seien zu hoch. Dass eine (doch relativ kleine) Minderheit der Meinung war, der Kredit sei zu hoch, kann aber indirekt aus dem knappen Hinweis in den Erläuterungen abgeleitet werden, wonach der Kantonsrat einen Antrag auf Kürzung des Kredits deutlich abgelehnt hat. Mit Blick auf Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat bzw. Art. 34 Abs. 2 BV wäre es gewiss wünschbar gewesen, dass der Kantonsrat in den Abstimmungserläuterungen mindestens einmal ausdrücklich und mit klarer Formulierung auf das Argument der Gegner der Vorlage, die für das Projekt veranschlagten Baukosten bzw. der zu beschliessende Kredit seien zu hoch, hingewiesen hätte. Eine ungenügende Information kann dem Kantonsrat hinsichtlich des Polizei- und Sicherheitszentrums aber nicht vorgeworfen werden, weil den Stimmberechtigten offen gelegt wurde, dass die Gegnerschaft die Höhe des Kredites bemängelte, d.h. das Projekt als zu teuer erachtete. Weitere Gründe zur Ablehnung der Vorlage waren nicht vorgetragen worden.

#### **E. 7.3.1**

Gegen den Beschluss vom 15. Januar 2018 betreffend Kredit für einen Neubau für das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt wurden in den Beratungen im Kantonsrat mehrere Argumente vorgebracht. Namentlich wurde von verschiedenen Personen bemängelt, der Standort für den geplanten Neubau sei nicht gut gewählt bzw. die Standortfrage sei noch nicht genügend abgeklärt. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem vorgebracht, der Standort an der Solenbergstrasse in Herblingen sei für Fussgänger schlecht erreichbar, das knappe Industrieland an diesem Standort könne sinnvoller genutzt werden und es bestehe keine zeitliche Dringlichkeit für den Neubau. Ein Kantonsrat kritisierte die geplante Aufgabe der Prüfanlage am Standort Beringen. Diese liege in einer Region, wo sehr viele zu prüfende Fahrzeuge von grossen Transportfirmen und Carunternehmen stationiert seien. Die Aufgabe des Standorts Beringen sei für diese Unternehmen mit Zeitverlust und Kosten verbunden. Für die Unternehmen nützlich sei am Standort Beringen sodann die unmittelbare Nähe zu einem Wartungsbetrieb. Unter Hinweis auf die Frage des Standorts bzw. die geplante Aufgabe des Standorts Beringen wurden zwei Anträge auf Rückweisung bzw. Teilrückweisung des Geschäfts an die Regierung gestellt. Diese Anträge wurden mit 36 zu 18 bzw. 37 zu 17 Stimmen abgelehnt. In der Schlussabstimmung des Kantonsrates wurde dem Kredit für den Neubau für das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt mit 47 zu 7 Stimmen zugestimmt.

### **E. 7.3.2**

Auf die Argumente für den Neubau des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts bzw. für den entsprechenden Kredit wird in den Abstimmungserläuterungen sehr ausführlich eingegangen. Unter anderem wird dargelegt, weshalb der Standort an der Solenbergstrasse in Herblingen richtig sei. Zu den im Kantonsrat zur Vorlage vorgebrachten Vorbehalten findet sich in den Abstimmungserläuterungen einzig folgender knapper Hinweis auf S. 27 im Abschnitt "Erwägungen des Kantonsrats":

"Eine Minderheit befürchtet eine Verschlechterung der Dienstleistungen durch die Aufhebung der heutigen Aussenstelle Beringen. Eine klare Mehrheit des Kantonsrats teilt die Auffassung nicht, da der neue Standort des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts nicht zuletzt dank dem Galgenbucktunnel von allen Kantonsteilen her rasch erreichbar ist."

Dieser Hinweis vermittelte den Stimmberechtigten indessen nicht, dass der geplante Standort für den Neubau im Kantonsrat auch in grundsätzlicher Weise in Frage gestellt wurde, bzw. dass jedenfalls von mehreren Personen vorgebracht wurde, die Standortfrage sei nicht genügend abgeklärt worden. Mit Blick auf Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat bzw. Art. 34 Abs. 2 BV hätte der Kantonsrat in den Abstimmungserläuterungen mindestens darauf hinweisen müssen, dass im Kantonsrat Vorbehalte zum geplanten Standort für den Neubau an der Solenbergstrasse in Herblingen vorgebracht wurden. Ein solcher Hinweis drängte sich in diesem Zusammenhang auf, zumal den Gegnern der Vorlage nicht die Gelegenheit gegeben wurde, ihre Argumente gegen die Vorlage in den Abstimmungserläuterungen selber darzulegen.

### **E. 7.4**

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die im Kantonsrat von den Gegnern der Vorlage "Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt" vorgebrachten Argumente in den kantonalen Abstimmungserläuterungen nicht ausreichend dargestellt wurden, womit eine Verletzung von Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat bzw. Art. 34 Abs. 2 BV verbunden war. Inwiefern im genannten Zusammenhang dem vom Beschwerdeführer Claudio Kuster ausserdem gerügten Art. 9 BV eine über die erwähnten Bestimmungen hinausgehende Bedeutung zukommen sollte, ist nicht ersichtlich.

### **E. 8**

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Abstimmungserläuterungen zur Vorlage "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe" seien nicht mit Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat sowie Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar. Sie kritisieren zunächst, die von einer Minderheit im Kantonsrat gegen die Vorlage vorgebrachten Argumente kämen in den Erläuterungen nicht in ausreichender Weise zur Sprache (vgl. dazu E. 8.1 hiernach). Ausserdem bemängeln sie, dass in den Abstimmungserläuterungen nicht nur die Abstimmungsempfehlung von Kantons- und Regierungsrat, sondern darüber hinaus die Empfehlungen zur Annahme der Vorlage von weiteren Kreisen wiedergegeben worden seien (vgl. E. 8.2 hiernach). Die Beschwerdeführer im Verfahren 1C\_248/2018 bringen ferner vor, die Erläuterungen führten die Stimmberechtigten in die Irre, indem sie nahelegten, dass bei einem Nein zur Vorlage die Weiterführung der bisherigen Zusammenarbeit von VBSH und RVSH gefährdet sei (vgl. E. 8.3 hiernach).

#### **E. 8.1.1**

Im Kantonsrat wurden verschiedene Argumente gegen die mit der Vorlage ermöglichte Zusammenführung der VBSH und der RVSH unter dem Dach einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt der Stadt Schaffhausen vorgebracht. Bemängelt wurde, dass die Angestellten der VBSH mit der geplanten Zusammenführung ihren Status als Angestellte nach städtischem Personalrecht verlieren würden. Kritisiert wurde sodann, dass nach der Zusammenführung für Regionallinien - wie bisher - private Unternehmen beigezogen werden könnten. Beanstandet wurde ferner, die Zusammenführung der Unternehmen sei kein Garant dafür, dass die Linien des Regionalverkehrs auch in Zukunft in öffentlicher Hand blieben. Weiter wurde geltend gemacht, das bisherige System mit zwei Verkehrsbetrieben funktioniere gut und die mit der Zusammenführung verbundenen Synergiegewinne seien klein. Ausserdem wurde gegen die Vorlage angeführt, es sei nicht gut, wenn der Kanton im Bereich des öffentlichen Verkehrs bei der Leistungserbringung keine Verantwortung mehr übernehme, sondern nur noch Leistungsbesteller sei. Dies könne dazu führen, dass der Kanton verstärkt versuchen werde, die Kosten für den öffentlichen Verkehr weiter zu reduzieren, was namentlich in den Randregionen zu einer Ausdünnung des Angebots führen werde. Der Antrag eines Mitglieds des Kantonsrats, mit dem eine Änderung der kantonalen Vorlage in dem Sinne verlangt wurde, dass offen geblieben wäre, welche Rechtsform die künftige Verkehrsunternehmung haben soll, wurde mit 34 zu 17 Stimmen abgelehnt. In der Schlussabstimmung des Kantonsrats wurde dem Beschluss betreffend Zusammenführung der VBSH und der RVSH mit 35 zu 18 Stimmen zugestimmt.

#### **E. 8.1.2**

Die Abstimmungserläuterungen zur Vorlage "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe" setzen sich aus den Teilen "In Kürze" (S. 36-37), "Erwägungen des Kantonsrats" (S. 38), "Zur Sache" (S. 39-46) sowie "Beschluss des Kantonsrats" (S. 47-48) zusammen. Während in den verschiedenen Abschnitten die Argumente für die geplante Zusammenführung der Verkehrsbetriebe sehr ausführlich dargelegt werden, wird auf die in der Debatte des Kantonsrats vorgebrachten Gegenargumente lediglich an je einer Stelle in den Abschnitten "In Kürze" sowie "Erwägungen des Kantonsrats" hingewiesen. Die entsprechenden Hinweise auf S. 37 bzw. S. 38 lauten wie folgt:

"Bei der Diskussion im Kantonsrat befürwortete eine klare Mehrheit die Zusammenführung. Die Unternehmen sind heute stark zusammengewachsen und die organisatorische Zusammenführung sei der nächste logische Schritt. Eine Minderheit stellte sich aus grundsätzlichen Überlegungen gegen die Verselbstständigung der VBSH."

"Die Zusammenführung der beiden Unternehmen war im Grundsatz auch bei der Minderheit nicht bestritten. Allerdings wehrte sich die Minderheit aus grundsätzlichen Überlegungen gegen die Verselbstständigung der VBSH. Sie forderte, dass die heutige Verwaltungsabteilung der Stadt Schaffhausen nicht aus der Verwaltung herausgelöst werden dürfe."

Daneben wird auf S. 41 im Abschnitt "Zur Sache" auf die im Grossen Stadtrat - also im städtischen Parlament - ausgetragene Kontroverse zur geplanten Rechtsform der zusammengeführten Verkehrsbetriebe bzw. auf die Befürchtung der Minderheit, dass die demokratische Mitsprache zu stark eingeschränkt würde, hingewiesen.

Zwar weisen die Erläuterungen darauf hin, dass im Kantonsrat eine Minderheit gegen die Vorlage war. Die von den Gegnern der Vorlage konkret vorgebrachten Argumente (vgl. E. 8.1.1 hiervoor) lassen sich den Abstimmungserläuterungen jedoch nicht entnehmen. Die

Formulierung, wonach sich eine Minderheit "aus grundsätzlichen Überlegungen" gegen die Verselbständigung der VBSH gestellt habe, war nicht geeignet, die Stimmberechtigten genügend vollständig und sachgerecht über die von den Gegnern der Vorlage konkret vorgebrachten Argumente zu informieren. Auch der knappe Zusatz, wonach im Kantonsrat gefordert worden sei, dass die VBSH nicht aus der städtischen Verwaltung herausgelöst werden solle, gibt die verschiedenen gegen die Vorlage konkret vorgebrachten Argumente nicht ausreichend wieder. Mit den beiden zitierten Passagen wurden die Argumente der Gegnerschaft im Kantonsrat nicht in angemessener Weise, sondern deutlich zu kurz und zu pauschal dargelegt. Daran ändert auch der knappe Hinweis auf die im städtischen Parlament vorgebrachte Kritik an der geplanten Rechtsform der zusammengeführten Verkehrsbetriebe nichts Wesentliches. Dass die Argumente der im Kantonsrat unterlegenen Minderheit gegen die Vorlage in den kantonalen Abstimmungserläuterungen nicht ausreichend wiedergegeben wurden, gilt umso mehr, als den Gegnern der Vorlage ebenfalls nicht Gelegenheit gegeben wurde, ihre Argumente gegen die Vorlage in den Abstimmungserläuterungen in eigenen Worten darzulegen (vgl. E. 7.3 hiervor). In dieser Hinsicht genügen die Abstimmungserläuterungen zur Vorlage "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe" den Anforderungen von Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat sowie Art. 34 Abs. 2 BV nicht.

## **E. 8.2**

Der Abschnitt "In Kürze" der Erläuterungen zur Vorlage "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe" schliesst mit folgendem Satz:

"Regierungsrat und Kantonsrat, der Verwaltungsrat der RVSH AG, der Stadtrat, die Verwaltungskommission der VBSH, die VPOD-Spitze und die Personalvertreter von VBSH, RVSH AG und Rattin AG empfehlen Ihnen, sehr geehrte Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, der Vorlage zuzustimmen."

Dass Regierungs- und Kantonsrat in den Abstimmungserläuterungen zu Händen der Beschwerdeführer eine Abstimmungsempfehlung abgeben, wird von den Beschwerdeführern nicht beanstandet und ist zulässig (vgl. E. 5.2 hiervor). Dass daran eine Abstimmungsempfehlung des Stadtrats der Stadt Schaffhausen angefügt worden ist, erscheint im vorliegenden Fall - wo in der Stadt Schaffhausen gleichzeitig eine eng mit der kantonalen Volksabstimmung verknüpfte kommunale Volksabstimmung stattfand - ebenfalls zulässig. Mit einer unzulässigen Beeinflussung der Stimmberechtigten verbunden und mit Blick auf Art. 34 Abs. 2 BV nicht zulässig war hingegen die selektive Wiedergabe der Abstimmungsempfehlung von weiteren Personen und Gremien in den amtlichen Abstimmungserläuterungen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die genannten Personen und Gremien von der Vorlage besonders betroffen sein mögen. Es gehört grundsätzlich nicht zum Informationsauftrag der Behörden, Abstimmungsempfehlungen von privaten Verbänden, Organisationen und Unternehmen weiterzuverbreiten. Das ist Sache dieser interessierten Akteure selber. Zudem darf auch nicht einseitig und selektiv nur auf die Haltung bestimmter (zustimmender) Kreise hingewiesen werden; wollte man den Informationsauftrag derart weit wie der Kantonsrat verstehen, müssten auch kritische oder ablehnende Meinungen von interessierten Privaten (z.B. von Konkurrenzunternehmen) Erwähnung finden. Da die Wiedergabe privater Abstimmungsempfehlungen vorliegend ohnehin als unzulässig erscheint, kann offen bleiben, ob die "VPOD-Spitze" wie in den Erläuterungen angegeben tatsächlich die Annahme der Vorlage empfohlen hat, was von den Beschwerdeführern im Verfahren 1C\_248/2018 bestritten wird.

### **E. 8.3**

In den Abstimmungserläuterungen wird auf S. 36 im Abschnitt "In Kürze" unter anderem ausgeführt, VBSH und RVSH AG seien heute schon stark zusammengewachsen. Hauptziel der Zusammenführung sei das Ausräumen des Trennungsrisikos und damit das Sichern bereits realisierter Synergien. Im Abschnitt "Zur Sache" auf S. 39 wird unter anderem erklärt, die VBSH und die RVSH AG seien organisatorisch und betrieblich bereits heute stark zusammengewachsen, rechtlich jedoch nach wie vor getrennt. Die RVSH AG habe den Geschäftsführungsauftrag an die VBSH delegiert. Durch die gewollte, starke Verflechtung der beiden Unternehmen sei der Handlungsspielraum des Verwaltungsrates der RVSH AG stark eingeschränkt. Bei einem Nein zum Zusammenschluss müsste er deshalb andere Optionen prüfen. Ein Auseinanderreißen der beiden Unternehmen wäre für beide Seiten äusserst schmerzlich. Beim Wegfall des Geschäftsführungsauftrags hätten die VBSH Überkapazitäten in der Geschäftsleitung und im Depot. Die RVSH AG müsste wieder parallele Strukturen aufbauen, was kaum finanzierbar wäre. Vielmehr müsste der Kanton wohl eine Lösung mit einem anderen Unternehmen suchen. Mit der Zusammenführung der beiden Unternehmen könne das Trennungsrisiko beseitigt und die organisatorische Struktur der gelebten Praxis angepasst werden.

Die Beschwerdeführer im Verfahren 1C\_248/2018 bringen vor, mit diesen Ausführungen würden die Stimmberechtigten in die Irre geführt, weil sie nahelegen würden, dass bei einem Nein zur Vorlage die Weiterführung der bisherigen Zusammenarbeit von VBSH und RVSH aktuell gefährdet sei. Diese Gefahr bestehe jedenfalls für die Zeit bis zum Ablauf der Regionalverkehrskonzession im Jahr 2023 nicht bzw. eine Trennung bis zu diesem Zeitpunkt würde voraussetzen, dass sich der Kanton bzw. die RVSH AG aktiv für eine Trennung entscheiden würde. Die Beschwerdeführer stellen zwar nicht in Abrede, dass ohne die geplante Unternehmenszusammenführung für den Fall, dass die RVSH im Jahr 2023 die Konzession für die Regionallinien verlieren würde, ein gewisses Trennungsrisiko besteht. Sie sind allerdings der Ansicht, die Abstimmungserläuterungen würden suggerieren, das Risiko eines Konzessionsverlusts würde mit der Zusammenführung der Unternehmen verringert, was nicht der Fall sei.

Den Beschwerdeführern im Verfahren 1C\_248/2018 ist insoweit beizupflichten, als in den Abstimmungserläuterungen unter anderem auf das für eine Minderheit im Kantonsrat gewichtige Argument, die Zusammenführung der Unternehmen garantiere nicht, dass die Linien des Regionalverkehrs auch in Zukunft in öffentlicher Hand blieben, hätte hingewiesen werden müssen (vgl. E. 8.1 hiervor). Mangels weiterführender Erklärung nicht ohne Weiteres nachvollziehbar und damit nicht unproblematisch ist sodann die Aussage, wonach der Verwaltungsrat der RVSH AG bei einem Nein zur Vorlage andere Optionen prüfen müsste. Darüber hinaus erscheint der Hinweis, mit der Zusammenführung der beiden Unternehmen könne das Trennungsrisiko beseitigt werden, indessen zulässig, zumal in den Abstimmungserläuterungen nicht behauptet wird, die Wahrscheinlichkeit einer Trennung sei im heutigen Zeitpunkt besonders gross oder eine Trennung stehe unmittelbar bevor.

### **E. 8.4**

Als weiteres Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die im Kantonsrat von den Gegnern der Vorlage "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe" vorgebrachten Argumente in den kantonalen Abstimmungserläuterungen nicht ausreichend dargestellt wurden, womit eine Verletzung von Art. 13a des Gesetzes über den Kantonsrat bzw. Art. 34 Abs. 2 BV verbunden war. Nicht mit Art. 34 Abs. 2 BV vereinbar war zudem die über die Wiedergabe

der Abstimmungsempfehlung von Kantons-, Regierungs- und Stadtrat hinausgehende selektive Wiedergabe der Abstimmungsempfehlung von weiteren Personen und Gremien in den amtlichen Abstimmungserläuterungen.

### **E. 9.1**

Stellt das Bundesgericht im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel fest, so hebt es den Urnengang nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflussen haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mitzubewerten. Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden ( BGE 143 I 78 E. 7.1 S. 90 f. mit Hinweisen). Zu berücksichtigen ist, dass behördlichen Abstimmungserläuterungen, die den Stimmberechtigten wie vorliegend zusammen mit dem Abstimmungsmaterial zugestellt werden, bei der Willensbildung der Stimmberechtigten grundsätzlich ein grosses Gewicht zukommt (vgl. Urteil 1C\_632/2017 vom 5. März 2018 E. 7.4).

### **E. 9.2**

Die Vorlage Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt wurde mit 16'106 Ja-Stimmen (55,2 %) zu 13'077 Nein-Stimmen (44,8 %) gutgeheissen.

Im Zusammenhang mit diesem Kreditbeschluss ist zu berücksichtigen, dass für die Stimmberechtigten aufgrund der Natur der Abstimmungsvorlage ohne grössere Schwierigkeiten ersichtlich war, worüber sie zu befinden hatten, nämlich ob ein spezifisches Bauprojekt an einem bestimmten Standort zu bestimmten Kosten realisiert werden soll. Unter den gegebenen Umständen konnte die unzureichende Darstellung der im Kantonsrat gegen die Vorlage vorgebrachten Argumente in den Abstimmungserläuterungen die freie Willensbildung der Stimmberechtigten nur in einem beschränkten Ausmass beeinträchtigen. Aufgrund der gesamten Umstände und insbesondere angesichts der relativ deutlichen Zustimmung zur Vorlage erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne die festgestellten Mängel anders ausgefallen wäre, als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt. Der Antrag des Beschwerdeführers im Verfahren 1C\_247/2018, die betreffende kantonale Volksabstimmung sei aufzuheben, ist deshalb abzuweisen.

### **E. 9.3**

Die Vorlage "Zusammenführung der Verkehrsbetriebe" wurde mit 20'973 Ja-Stimmen (71,8 %) zu 8'224 Nein-Stimmen (28,2 %) und damit sehr deutlich gutgeheissen.

Zwar leiden die Abstimmungserläuterungen zur genannten Vorlage an nicht leicht zu nehmenden Mängeln. Trotzdem erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne die festgestellten Mängel anders ausgefallen wäre, angesichts der sehr deutlichen Zustimmung zur Vorlage ebenfalls als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt. Die

Anträge auf Aufhebung bzw. Ungültigerklärung der betreffenden kantonalen Volksabstimmung sind folglich ebenfalls abzuweisen.

#### **E. 9.4**

Die Beschwerdeführer beantragen, eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit sei förmlich festzustellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine solche Feststellung angezeigt, wenn das Urteil einen ausgesprochenen Appellcharakter hat. Dies ist etwa dann der Fall, wenn mit dem Urteil die Aufforderung verbunden ist, im Hinblick auf einen späteren Wahlgang für einen verfassungsmässigen Zustand zu sorgen ( BGE 143 I 78 E. 7.3 S. 91 mit Hinweis). Eine solche Konstellation liegt hier nicht vor. Eine förmliche Feststellung der nicht besonders schwer wiegenden Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV im Dispositiv kann unter den gegebenen Umständen unterbleiben (vgl. 1C\_216/2018 vom 10. Dezember 2018, E. 7.2, zur Publikation vorgesehen). Der entsprechende Antrag der Beschwerdeführer ist daher abzuweisen.

#### **E. 10**

Nach dem Ausgeführten sind die Beschwerden abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden sind. Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführer an sich kostenpflichtig. Angesichts der relevierten Mängel werden jedoch keine Kosten erhoben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG ). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.