

Garantie der politischen Rechte; Abstimmungsfreiheit; Abstimmungsmagazin – Art. 34 Abs. 2 BV; Art. 9 Abs. 2 Satz 2 Stadtverfassung.

Das Abstimmungsmagazin zur Volksabstimmung Aufwertung und Verkehrsoptimierung "Adlerunterführung/Schwabentor" genügte den gesetzlichen Anforderungen (E. 4.2).

Die Internetpublikation der Stadtratsvorlage zur Volksabstimmung war zulässig und erschien mit Blick auf die Informationsfreiheit und die Informationspflicht der Behörden als geboten (E. 4.3).

Den Stimmberechtigten war es zumutbar und es durfte von ihnen nach Treu und Glauben erwartet werden, dass sie für weitergehende Informationen zur Abstimmungsvorlage die Stadtratsvorlage konsultierten (E. 4.3).

OGE 60/2023/63 vom 16. Januar 2024

Veröffentlichung im Amtsbericht

Sachverhalt

Der Regierungsrat wies mit Beschluss vom 7. November 2023 die Abstimmungsbeschwerde der Beschwerdeführer gegen die in der Stadt Schaffhausen auf den 19. November 2023 angesetzten kommunale Volksabstimmung Aufwertung und Verkehrsoptimierung "Adlerunterführung/Schwabentor" bzw. das dazugehörige Abstimmungsmagazin ab. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss erhoben die Beschwerdeführer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht. Am 19. November 2023 hiess die Stimmbevölkerung der Stadt Schaffhausen die Vorlage Aufwertung und Verkehrsoptimierung "Adlerunterführung/Schwabentor" mit 8'590 Ja-Stimmen (60%) zu 5'725 Nein-Stimmen (40%) gut. Das Obergericht wies die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen

3. In formeller Hinsicht bringen die Beschwerdeführer vor, der angefochtene Beschluss sei nicht rechtsgültig unterzeichnet worden.

Der Regierungsratsbeschluss vom 7. November 2023, bei dem es sich formal um einen Protokollauszug handelt, wurde vom Staatsschreiber unterzeichnet. Dies entspricht den gesetzlichen Anforderungen (vgl. Art. 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985

[Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100]). Die Beschwerde erweist sich insoweit als unbegründet.

4. Die Beschwerdeführer beanstanden weiter das Abstimmungsmagazin zur streitgegenständlichen Abstimmung.

4.1. Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Garantie der politischen Rechte). Aus dieser Bestimmung wird eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (BGE 140 I 338 E. 5.1 mit Hinweisen). Sie hat objektiv, das heisst vollständig und sachlich zu erfolgen (vgl. BGE 129 I 232 E. 4.2.1 mit Hinweisen). Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, die gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Erklärungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (BGE 138 I 61 E. 6.2; 135 I 292 E. 4.2; je mit Hinweisen). In Bezug auf 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 (BGE 143 I 78 E. 4.4; zum Ganzen BGer 1C_343/2022 vom 30. Dezember 2022 E. 3.2; 1C_468/2021 vom 17. Juni 2022 E. 3.3; je mit Hinweisen). Die behördlichen Abstimmungserläuterungen sind mithin nicht das einzige bzw. nur ein Informationsmittel im Vorfeld einer Abstimmung. Die Stimmberechtigten können und sollen von den für oder gegen eine Vorlage sprechenden Argumenten auch über andere Quellen Kenntnis erhalten. Dies ändert freilich nichts am grossen Gewicht der behördlichen Abstimmungserläuterungen bei der Willensbildung der Stimmberechtigten (vgl. dazu auch BGE 147 I 297 E. 5.3), zumal sie – auch in der Stadt Schaffhausen – grundsätzlich zusammen mit dem Abstimmungsmaterial den Stimmberechtigten zugestellt werden (BGE 130 I 290 E. 3.2; BGer 1C_632/2017 vom 5. März 2018 E. 7.4).

Für die Stadt Schaffhausen sieht Art. 9 Abs. 2 Satz 2 der Stadtverfassung vom 25. September 2011 (RSS 100.1) ausdrücklich vor, dass den Stimmberechtigten zu allen Abstimmungsvorlagen eine kurze, sachliche Erläuterung des Büros des Grossen Stadtrats abgegeben wird, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt.

Sowohl Auswahl wie auch Schwerpunktsetzung bei den Abstimmungserläuterungen unterliegen einer Wertung, bei der den zuständigen Behörden ein gewisses Ermessen zusteht (BGer 1C_379/2011 vom 2. Dezember 2011 E. 3.3).

4.2. Das Abstimmungsmagazin visualisiert auf der Titelseite die Aufwertung der Adlerstrasse, äussert sich auf vier Seiten zur streitgegenständlichen Vorlage (S. 17–20) und enthält überdies eine Kurzfassung (S. 24). Es schildert die Ausgangslage, gibt einen Kurzüberblick über das Projekt, stellt die neue Verkehrsführung dar für den motorisierten Individualverkehr, den Fuss- und Veloverkehr sowie den öffentlichen Verkehr, erläutert die Umgestaltung der Adlerstrasse und enthält ausführliche Informationen zu den Kosten und der Finanzierung. Namentlich zum motorisierten Verkehr lässt sich dem Abstimmungsmagazin entnehmen, dieser werde "neu von der Adlerunterführung bzw. vom Bahnhof herkommend im Uhrzeigersinn um den Parkplatz des Brühlmannareals geleitet und mündet von der Schlagbaumstrasse über eine Lichtsignalanlage in die Bachstrasse ein. Die Fahrtrichtung auf der Schlagbaumstrasse wird gegenüber heute geändert. Auf der Bachstrasse von Süden herkommend wird der Verkehr neu im Gegenuhrzeigersinn um das Cardinalareal geführt" (S. 18). Daraus ergibt sich namentlich, dass die Einfahrt in die Schlagbaumstrasse vom "Knotenpunkt Feuerwehr-Zentrum" nicht mehr möglich sein wird. Insgesamt ist nicht zu beanstanden, wenn der Regierungsrat die Abstimmungserläuterungen angesichts des dem Büro des Grossen Stadtrats zustehenden Ermessensspielraums als ausreichend erachtete, zumal das Gesetz lediglich eine "kurze, sachliche Erläuterung" verlangt (vgl. vorangehende E. 4.1).

Zu erwähnen ist ferner, dass die Vorlage (Verpflichtungskredit) im Grossen Stadtrat mit 32 zu 2 Stimmen (bei einer Enthaltung) angenommen wurde und sie insofern keinen grossen politischen Widerstand erfuhr. Es gab mithin keine "wesentlichen Minderheiten", deren Auffassung im Abstimmungsmagazin Rechnung zu tragen gewesen wäre. Jedenfalls ist nicht bekannt und wird von den Beschwerdeführern auch nicht behauptet, es gäbe – auch ausserhalb der Politik – solche Minderheiten (vgl. vielmehr die Annahme der Beschwerdeführer, dass "verschiedene Vereinigungen und Spezialisten" bereits viel früher über das Projekt orientiert gewesen seien und ihre Stellungnahmen mit Wünschen und Korrekturen hätten vorbringen können). Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass es bei der Vorlage erst um einen Verpflichtungskredit (vgl. dazu Art. 19 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 [SHR 611.100]) ging und daher das spätere Projekt bzw. die konkrete Umsetzung des Vorhabens naturgemäss noch nicht im Detail geklärt sein musste.

4.3. Das Abstimmungsmagazin enthält bereits am Ende der Einleitung den Hinweis, dass weitere Informationen und Unterlagen auf der Website der Stadt Schaffhausen zu finden sind (S. 3 a.E.). Auf der im Abstimmungsmagazin angegebenen Website (< www.stadt-schaffhausen.ch >, Rubrik Abstimmungen und Wahlen >

2023; aufgerufen am 15. Januar 2024) findet man die 26-seitige Vorlage des Stadtrats vom 28. Februar 2023 an den Grossen Stadtrat betreffend Aufwertung und Verkehrsoptimierung Bereich "Adlerunterführung/Schwabentor". Die Internetpublikation der Stadtratsvorlage war ohne Weiteres zulässig und erschien mit Blick auf die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 3 BV; Art. 12 Abs. 1 lit. e der Kantonsverfassung [KV, SHR 101.000]) und die Informationspflicht der Behörden (Art. 47 Abs. 3 KV; Art. 58 lit. d des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 [GG, SHR 120.100]; Art. 21 Abs. 3 Stadtverfassung) als geboten (vgl. Beschwerdeschrift, Ziff. 5 S. 3). Den Stimmberechtigten war es somit ohne Weiteres zumutbar und es durfte von ihnen nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; Art. 7 Abs. 3 KV) auch erwartet werden, dass sie für weitergehende Informationen zur Abstimmungsvorlage die Stadtratsvorlage konsultierten. Diese äussert sich im Detail zum Projekt und enthält verschiedene Abbildungen mit graphischen Darstellungen und Visualisierungen.

Dass die Stadtratsvorlage primär im Internet veröffentlicht wurde, ist nicht zu beanstanden, nachdem die allermeisten Stimmberechtigten heutzutage über einen Internetanschluss verfügen. Von Stimmberechtigten ohne eigenen Internetzugang durfte nach dem ausdrücklichen Hinweis im Abstimmungsmagazin auf die städtische Website erwartet werden, dass sie sich für weitere Informationen an die zuständigen Behörden wenden. Abgesehen davon gibt es öffentliche Angebote für einen Internetzugang, zum Beispiel in Bibliotheken. Dort gibt es auch die Möglichkeit, Einsicht in Zeitungsberichte zu nehmen. Die Stadtbibliothek Schaffhausen etwa kann grundsätzlich kostenlos genutzt werden (vgl. Art. 1 des Gebührenreglements für die Bibliotheken der Stadt Schaffhausen vom 21. März 2006 [RSS 260.2]). Jedenfalls kann nicht gesagt werden, es sei einer "ganzen Generation von Stimmbürgern" die Möglichkeit genommen worden, sich adäquat über die Vorlage zu informieren. Überdies konnte und kann bei der Stadtkanzlei Einsicht in amtliche Unterlagen, namentlich die Stadtratsvorlagen genommen werden (vgl. Art. 29 Abs. 2 GG). Soweit die Beschwerdeführer darauf hinweisen, der Beschwerdeführer 2 habe (vergeblich) versucht, eine Bewilligung zur Einsicht in Übersichtspläne zu erhalten, wurde er gemäss eigener Darstellung von der Stadt mit drei Links zu Unterlagen zur Vorlage bedient. Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass der Beschwerdeführer 2 anschliessend auf einer physischen Einsichtnahme insistierte, weshalb die städtischen Behörden davon ausgehen durften, dass ihre Rückmeldung zufriedenstellend war. Im Übrigen machen die Beschwerdeführer nicht geltend, sie selbst verfügten über keinen Internetzugang.

4.4. Es ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern nicht dargetan, inwiefern ihre Abstimmungsfreiheit bzw. Art. 9 Abs. 2 Satz 2 Stadtverfassung verletzt worden sein sollte:

4.4.1. Sie machen konkret geltend, der Regierungsrat nehme als Selbstverständlichkeit an, ein Beschrieb einer Sache sei einer Darstellung gleichzusetzen. Damit scheinen sie auf die folgenden Ausführungen des Regierungsrats Bezug zu nehmen: Eine Visualisierung vermöge nur eine ergänzende Funktion einzunehmen und nicht einen Text zu ersetzen. Eine den Text ergänzende planerische oder fotografische Darstellung der neuen Verkehrssituation hätte es den Stimmberechtigten wohl erleichtert, die neue Verkehrssituation besser zu erfassen. Weil diese aber aus den Abstimmungserläuterungen hervorgehe, stelle die fehlende Visualisierung keinen Mangel dar, der die Aufhebung der Abstimmung über die Vorlage zu rechtfertigen vermöge. Die Beschwerdeführer zeigen nicht weiter auf, inwiefern diese Ausführungen zu beanstanden sind, und dies ist auch nicht erkennbar, weshalb auf ihr Vorbringen nicht weiter einzugehen ist. Der Regierungsrat erwog im Ergebnis zu Recht, dass das Büro des Grossen Stadtrats im Abstimmungsmagazin auf Visualisierungen (graphische Darstellungen) zur streitgegenständlichen Vorlage verzichten durfte.

4.4.2. Weiter werfen die Beschwerdeführer dem Regierungsrat vor, es werde angenommen, dass das städtische Stimmvolk Abonnent einer hiesigen Lokalzeitung sei und in jener Zeitung einen Bericht in der Ausgabe vom 9. März 2023 gelesen und aufbewahrt habe, in welchem eine Beschreibung des Projekts, inklusive eines architektonisch dargestellten Wohlfühl-Bilds enthalten sei. Wie erwähnt gibt es auch für Stimmberechtigte ohne Zeitungsabonnement die Möglichkeit, etwa in Bibliotheken kostenlos einzelne Zeitungsberichte zu konsultieren. Der von den Beschwerdeführern angesprochene Artikel in den Schaffhauser Nachrichten enthält im Übrigen keine wesentlichen Informationen, die über die Vorlage des Stadtrats hinausgehen, und die abgedruckte Visualisierung entspricht der Abbildung 7 auf Seite 15 der Stadtratsvorlage (vgl. Schaffhauser Nachrichten, Ausgabe vom 9. März 2023, S. 15). Insofern war die Lektüre des Zeitungsartikels nicht erforderlich, um sich ein Bild über die Abstimmungsvorlage zu machen. Der Regierungsrat hatte ihn denn auch nur beispielhaft erwähnt.

Nicht erkennbar ist, inwiefern ein Teil der Stimmberechtigten diskriminiert werden soll, indem der Regierungsrat darauf hinweist und voraussetzt, dass Visualisierungen der neuen Verkehrssituationen statt dem Abstimmungsmagazin dem städtischen Internet oder den Schaffhauser Nachrichten vom 9. März 2023 hätten entnommen werden können. Es stand und steht jeder stimmberechtigten Person frei,

ob sie über einen Internetanschluss oder ein Zeitungsabonnement verfügen möchte.

4.4.3. Aus dem Umstand, dass das Abstimmungsmagazin zur anderen städtischen Vorlage, über welche am 19. November 2023 abgestimmt wurde, mit "Visualisierungen, Berechnungen und Tabellen" versehen war, können die Beschwerdeführer selbstredend nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im Übrigen enthielt das Abstimmungsmagazin zur Vorlage "Neubau Hallenbad der KSS Schaffhausen" (S. 4 ff.) – abgesehen von einer Tabelle "Vergleich heute und Neubau" – lediglich wenig bis gar nicht aussagekräftige "beispielhafte Skizzen".

4.4.4. Die Beschwerdeführer bemängeln sodann, in der "Vorlage" [recte wohl: Abstimmungsmagazin] sei mit keinem Wort darauf hingewiesen worden, dass damit "Umbau und Fortsetzung zur Begrünung der Bahnhofstrasse fortgesetzt" werde, einem Projekt also, das bereits bewilligt, aber noch nicht ausgeführt sei. Das von den Beschwerdeführern angesprochene Projekt Aufwertung Bahnhofstrasse wird in der Stadtratsvorlage erwähnt und kurz vorgestellt (Ziff. 3.7.1 S. 18). Ebenso wird an verschiedenen Stellen aufgezeigt, wie sich die streitgegenständliche Vorlage auf die Bahnhofstrasse auswirkt (insb. Ziff. 1.3 S. 2 f. und Ziff. 2.1 f. S. 7). Auch im Abstimmungsmagazin selbst wird mehrmals auf den Bahnhof Schaffhausen und die Bahnhofstrasse Bezug genommen (S. 17 f.). Es ist nicht zu beanstanden, dass es keine weiteren Informationen zum Projekt Aufwertung Bahnhofstrasse enthält, zumal es sich um zwei unabhängige Vorhaben handelt, die sich je für sich allein umsetzen lassen.

4.4.5. Schliesslich monieren die Beschwerdeführer in ihren Anträgen 4–8 verschiedene weitere Versäumnisse, zu denen sie sich in der Begründung allerdings mit keinem Wort äussern. Darauf ist mangels Begründung nicht näher einzugehen.

4.5. Der Regierungsrat stellte nach dem Gesagten zu Recht fest, dass das Abstimmungsmagazin den gesetzlichen Anforderungen genüge und keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit vorliegt. Die Stimmberechtigten konnten sich ausreichend über die Abstimmungsvorlage Aufwertung und Verkehrsoptimierung "Adlerunterführung/Schwabentor" informieren, ihre freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe war gewährleistet. Die Abweisung der Abstimmungsbeschwerde ist nicht zu beanstanden.