



- VG 17 1 -

Entscheid vom 13. November 2017
Verfassungsgericht
(Zirkularentscheid)

Besetzung

Obergerichtspräsident Albert Müller, Vorsitz,
Obergerichtsvizepräsidentin Barbara Brodmann,
Oberrichterin Rahel Jacob,
Oberrichterin Franziska Ledergerber Kilchmann,
Oberrichter Rolf Gabriel,
Oberrichter Paul Achermann,
Oberrichter Franz Odermatt,
Gerichtsschreiber Marius Tongendorff.

Verfahrensbeteiligte

A.____,
..., 6372 Ennetmoos,

Beschwerdeführer 1,

B.____,
..., 6374 Buochs,

Beschwerdeführer 2,

C.____,
..., 6373 Ennetbürgen,

Beschwerdeführer 3,

alle vertreten durch den Beschwerdeführer 1,

gegen

Regierungsrat des Kantons Nidwalden,
Regierungsgebäude, Dorfplatz 2, Postfach 1246,
6371 Stans,

Beschwerdegegner.

Gegenstand

Politische Rechte (Abstimmungsfreiheit)

Kantonale Volksabstimmung vom 26. November 2017
betreffend «Bewilligung eines Objektkredites für die
Modernisierung des zivilen Flugplatzes Buochs».

Sachverhalt:

A.

In der Kalenderwoche 44/2017 stellten die politischen Gemeinden des Kantons Nidwalden den Stimmberechtigten die Abstimmungsunterlagen für die kantonale Volksabstimmung vom 26. November 2017 betreffend die Vorlage «Bewilligung eines Objektkredites für die Modernisierung des zivilen Flugplatzes Buochs» zu. Im Zustell- und Antwortcouvert befanden sich, neben dem Stimmzettel, dem Umschlag für alle Stimm- und Wahlzettel und dem Stimmrechtsausweis, die vom Beschwerdegegner verfassten Abstimmungserläuterungen in Heft-Format (nachfolgend: «Abstimmungsbotschaft»).

B.

Mit «Verfassungsgerichtsbeschwerde / Stimmrechtsbeschwerde» vom 5. November 2017 (Posteingang 7. November 2017) stellten die Beschwerdeführer folgende Rechtsbegehren:

- «1. Der Abstimmungstermin, der auf den 26. November 2017 angesetzt ist, sei bis zum Entscheid in der Sache auszusetzen.
2. Es sei die Abstimmungsvorlage samt Abstimmungserläuterungen – also die Abstimmungsbotschaft – zur Überarbeitung an die politischen Instanzen zurückzuweisen und es sei, je nach dannzumaliger Ausgangslage, eine Volksabstimmung anzusetzen.
3. Eventualiter sei das Abstimmungsergebnis der Volksabstimmung vom 26. November 2017 bei einem JA zur Vorlage als ungültig zu erklären und somit der Volksentscheid aufzuheben.
- [4.] Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons.»

Zusammengefasst bringen die Beschwerdeführer vor, dass die Abstimmungsvorlage hinsichtlich der Beteiligung des Kantons am Aktionariat der Flugplatzbetreiberin Airport-Buochs AG mit Sitz in Buochs NW (UID: CHE-103.981.867) rechtswidrig sei; dass wesentliche Informationen zu den Planerfolgsrechnungen unterdrückt würden; dass die dem Kanton zustehende Mehrwertabschöpfung als Direktzahlung eines Infrastrukturbeitrages der Genossenkorporation Buochs rechtswidrig an die Airport-Buochs AG, Buochs NW, umgeleitet würden; dass Gegner der Vorlage in der Abstimmungsbotschaft nicht zu Wort kämen, was eine Verletzung des Gebots der Verhältnismässigkeit darstelle; und, dass der Beschwerdegegner sich bezüglich der Folgen bei einer Ablehnung des Objektkredits in einen diametralen Widerspruch im Vergleich zu Aussagen der Vorgängerregierung aus dem Jahre 2007 setze.

C.

Mit fristgerecht überbrachter Beschwerdeantwort vom 10. November 2017 beantragte der Beschwerdegegner:

- «1. Auf die Verfassungsgerichtsbeschwerde sei zufolge Nichteinhaltung der Beschwerdefrist nicht einzutreten.
2. Der Verfassungsgerichtsbeschwerde sei keine aufschiebende Wirkung zuzuerkennen beziehungsweise auf die Anordnung des Verfassungsgerichts betreffend Aussetzung der Volksabstimmung vom 26. November 2017 sei zu verzichten.
3. Eventualiter: Die Verfassungsgerichtsbeschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
4. Unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer.»

Zusammengefasst bringt der Beschwerdegegner vor, dass die bundesrechtlichen Vorgaben in der Abstimmungsbotschaft vollständig eingehalten worden seien. Die Botschaft vermittele ein umfassendes Bild über die Vorlage. Sie sei weder unsachlich noch würden für die Meinungsbildung bedeutsame Gegebenheiten verschwiegen oder falsch wiedergegeben.

D.

Auf einen zweiten Schriftenwechsel wurde in Anbetracht der Zeitumstände verzichtet. Auf die einzelnen Parteivorbringen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1. (Formelles)

1.1 (Zuständigkeit des Verfassungsgerichts)

Das Obergericht als Verfassungsgericht beurteilt Streitigkeiten über die Ausübung der politischen Rechte und über die Gültigkeit von Wahlen und Abstimmungen im Kanton (Art. 69 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 1, erster Teilsatz Kantonsverfassung [KV; NG 111]). Es entscheidet als einzige Instanz über die verfassungsrechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 69 KV (Art. 30 Gerichtsgesetz [GerG; NG 261.1]).

1.2 (Kognition des Verfassungsgerichts)

Betreffend die Kognition sieht die Verfassungsgerichtsverordnung (VGV [NG 265.2]) vor, dass das Verfassungsgericht prüft, ob der Erlass oder der Entscheid dem Bundesrecht, der Kantonsverfassung oder den übergeordneten kantonalen und kommunalen Erlassen widerspricht (§ 4 Abs. 1 VGV). Weiter sieht diese Verordnung vor, dass das Verfassungsgericht bei der Prüfung an die vorgebrachten Gründe gebunden ist, ausser, es besteht ein offener Widerspruch zu den soeben erwähnten Bestimmungen (§ 4 Abs. 2 VGV). Ungeachtet der Wertung, ab wann ein vorliegender, allfälliger Widerspruch «offensichtlich» ist, gilt zu berücksichtigen, dass diese Bestimmung über 30 Jahre alt ist (vgl. Amtsblatt 1985, S. 181 und 489). Die seither stattgefundene Rechtsentwicklung schlug sich namentlich in einer neuen, nunmehr bereits 17 Jahre alten Bundesverfassung (BV [SR 101]) nieder, hier insbesondere in der verfassungsmässigen Verankerung der politischen Rechte (Art. 34 BV) und, mit Inkrafttreten per 1. Januar 2007, in der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV). Aufgrund der normenkollisionsrechtlichen Grundsätze «Lex superior derogat legi inferiori» und «Lex posterior derogat legi priori» – wonach das höherrangige bzw. spätere Gesetz das niederrangige bzw. frühere Gesetz verdrängt – tritt § 4 VGV hinter Art. 29a BV zurück. Gleiches gilt für das am 15. Juni 1997 in Kraft getretene Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG [NG 132.2]) mitsamt den darin verankerten und teilweise per 1. September 2015 bzw. 1. August 2017 revidierten Rechtsschutzbestimmungen (Art. 78 ff. WAG).

Angesichts der kurzen Beschwerdefrist (dazu unten, E. 1.3.3.2 und 1.4) genügt in Stimmrechtsangelegenheiten eine nur rudimentäre Begründung. Dadurch obliegt der entscheidenden Behörde von Amtes wegen, die erhobenen Vorwürfe abzuklären (THOMAS SÄGESSER, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: AJP 7/2014, S. 924–940, hier S. 939). Dies lässt sich auch aus der Rechtsweggarantie (Art. 29a

BV) ableiten. Dadurch wird das Verfahren vor dem Verfassungsgericht in Angelegenheiten der politischen Rechte grundsätzlich vom Untersuchungsgrundsatz geprägt, womit sämtliche Mängel gerügt werden können und die Überprüfungsbefugnis grundsätzlich nicht beschränkt ist (analog Art. 82 Abs. 1 und 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; NG 265.1]). Da der geregelte Gang von Wahlen und Abstimmungen von grossem öffentlichen Interesse ist (unten, namentlich E. 1.4.2.3), ist das Verfassungsgericht nicht an die Anträge und Begründungen der Parteien gebunden (Offizialmaxime). Das Verfassungsgericht ist hierbei – wie sämtliche Gerichte – unabhängig und nur derjenigen Gesetzgebung unterworfen, die verfassungskonform ist (Art. 66 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 KV; vgl. auch Art. 49 Abs. 1 BV).

Gleichwohl gilt es im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass die rechtsetzende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt getrennt sind; keine Gewalt darf in den Wirkungsbereich der andern eingreifen (Art. 41 Abs. 1 KV). Aus diesem Grund erlegt sich das Verfassungsgericht bei Stimmrechtsangelegenheiten bezüglich der Bewertung politischer Standpunkte grosse Zurückhaltung auf. Rein politische Argumente, die die Parteien im Rahmen des Rechtsschriftenwechsels hinsichtlich der Abstimmungsvorlage vom 26. November 2017 vorbringen und keine Verfahrensrelevanz haben, sind für das Verfassungsgericht unbeachtlich.

1.3 (Beschwerdegegenstand)

1.3.1 (Rügen der Beschwerdeführer)

Die Beschwerdeführer rügen die Rechtswidrigkeit einerseits der Abstimmungsvorlage und andererseits der Abstimmungsbotschaft.

1.3.2 (Abstimmungsvorlage)

Bei der Abstimmungsvorlage, die auf S. 6 der Abstimmungsbotschaft abgedruckt ist, bringen die Beschwerdeführer vor, diese verstosse gegen Art. 19a Wirtschaftsförderungsgesetz (WFG [NG 811.1]), womit auch eine gesetzliche Grundlage für die Abstimmungsvorlage fehle (vgl. Beschwerde, Ziff. 3.31 S. 5 ff.). Der Beschwerdegegner bestreitet dies und beruft sich auf diverse Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG [NG 511.1]), womit eine gesetzliche Grundlage für die Abstimmungsvorlage vorliege (vgl. Beschwerdeantwort, «Zu 3.3.1» S. 7 f.).

Die Beschwerdefrist gegen einen Erlass beträgt 20 Tage nach erfolgter Veröffentlichung (§ 5 Abs. 1 VGV). Das Amtsblatt des Kantons Nidwalden ist das ordentliche Publikationsorgan für die amtlichen Veröffentlichungen aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton (Art. 1 Publikationsgesetz [PublG; NG 141.1]). Im Amtsblatt zu veröffentlichen sind namentlich die

Kantonsverfassung, die kantonalen Gesetze, Verordnungen, Reglemente und übrigen Erlasse, die rechtsetzende allgemeinverbindliche Bestimmungen enthalten (Art. 2 Ziff. 1 PublG). Veröffentlicht wurde die fragliche Abstimmungsvorlage im Amtsblatt Nr. 36/2017 vom 6. September 2017 (dortige S. 1529). Daneben wurde ein Auszug aus dem Protokoll des Landrats vom 30. August 2017 publiziert, wonach «[d]er Beschluss über einen Objektkredit für die Modernisierung des zivilen Flugplatzes Buochs im Betrag von Fr. 10'000'000.– [...] unter Namensaufruf mit 40 Ja und 18 Nein bei keiner Enthaltung zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet» wurde (dortige Ziff. 5; besagtes Amtsblatt, S. 1525).

Es kann demnach offengelassen werden, ob es sich bei einer Abstimmungsvorlage um einen verfassungsgerichtsbeschwerdefähigen Erlass handelt (vgl. § 3 Ziff. 3 VGV) oder, ob dieser als Realakt im Sinne einer Unregelmässigkeit im Vorfeld einer Abstimmung der verfassungsgerichtlichen Anfechtung unterliegt (vgl. Art. 69 Abs. 2 Ziff. 1 und 2 bzw. Art. 78 Abs. 2 WAG; vgl. zur Einordnung von Abstimmungs- und Wahlunterlagen sowie der Formulierung von Abstimmungsfragen als Realakte GEROLD STEINMANN, in: Basler Kommentar, 2008, N 88 zu Art. 82 BGG, mit Verweis auf BGE 132 I 104 E. 3 S. 114; 106 Ia 20 E. 1 S. 22 f.; zu den Realakten sogleich).

Betreffend die Abstimmungsvorlage ist somit infolge Säumnis (Frist) von vornherein nicht einzutreten. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet.

1.3.3 (Abstimmungsbotschaft)

1.3.3.1 (Abstimmungsbotschaft als Realakt)

Bei einer amtlichen Abstimmungsbotschaft handelt es sich um einen behördlichen Realakt im Vorfeld einer Abstimmung, der – sofern er von einer gemeindlichen oder kantonalen Behörde verfasst worden ist – einen selbständigen Beschwerdegegenstand bildet und gerichtlich angefochten werden kann (SÄGESSER, a.a.O., S. 936; STEINMANN, a.a.O., N 88 zu Art. 82 BGG; vgl. jedoch zu den Abstimmungsbotschaften des Bundesrates Art. 189 Abs. 4 BV sowie SÄGESSER, ebd., mit Hinweisen). Ein Realakt ist ein Verwaltungshandeln, das nicht unmittelbar auf eine Rechtswirkung abzielt, sondern auf die Herbeiführung eines tatsächlichen Erfolgs (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, 2008, N 14 Anm. 39 zu Art. 82 BGG; vgl. für das allgemeine Verwaltungsrecht auch PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A. 2009, § 38 N 2 f.).

Der Beschwerdegegner vertritt die Auffassung, es handle sich bei der streitbefangenen Abstimmungsbotschaft um einen Realakt im Sinne von Art. 2 VRG; zumindest stelle die Abstimmungsbotschaft keinen «Entscheid» im Sinne von Art. 78a Abs. 1 WAG dar, denn dieser entspreche einer Verfügung im Sinne von Art. 3 VRG (Beschwerdeantwort, «Zu 2.1» S. 2 f.).

1.3.3.2 (Abstimmungsbotschaft als Realakt des allgemeinen Verwaltungsrechts?)

Die genaue Rechtsnatur der Abstimmungsbotschaft ist für den Beginn des Fristenlaufs bedeutsam: Nach Art. 78a Abs. 1 WAG ist die Verfassungsgerichtsbeschwerde binnen 3 Tagen nach erfolgter Zustellung bzw. nach Publikation des Entscheids einzureichen. Soll hingegen eine Unregelmässigkeit oder ein Entscheid, der nicht zugestellt oder publiziert worden ist, angefochten werden, beginnt die Frist mit dem Zeitpunkt, in welchem der Beschwerdeführer von den Unregelmässigkeiten bzw. vom Entscheid Kenntnis erhalten hat oder erhalten haben muss (Art. 78a Abs. 2 WAG).

Eine Abstimmungsbotschaft an sich, im Sinne eines Objekts, stellt keine «Unregelmässigkeit» dar. Eine Unregelmässigkeit kann höchstens, im Sinne eines Attributs, die Abstimmungsbotschaft (als attribuiertes Objekt) beschlagen. Geht man – wie der Beschwerdegegner – davon aus, dass eine Abstimmungsbotschaft ein Realakt des allgemeinen Verwaltungsrechts (Art. 2 VRG) ist, begänne die Frist nach Art. 78a Abs. 2 WAG mit dem Zeitpunkt, in welchem der Beschwerdeführer von den Unregelmässigkeiten Kenntnis erhalten hat oder erhalten haben muss (es kann sich hierbei nicht um einen «Entscheid» im Sinne von Art. 78a Abs. 2 WAG handeln, denn die Abstimmungsbotschaft wird, im Gegensatz zum Entscheid im Sinne von Abs. 2, publiziert).

Die Formulierung, «Kenntnis erhalten hat oder erhalten haben muss», würde jedoch bei der vom Beschwerdegegner vertretenen Sichtweise Folgen zeitigen, die nur schwerlich rechtspraktikabel gelöst werden können: Es lässt sich kaum je nachvollziehen, wann genau ein Stimmbürger tatsächlich Kenntnis vom Inhalt und damit von allfälligen Unregelmässigkeiten in der Abstimmungsbotschaft «erhalten hat» (zustimmend SÄGESSER, a.a.O., S. 938). Es fragte sich demnach, ab wann ein Stimmbürger Kenntnis «erhalten haben muss», insbesondere mit Bezug auf Ferienabwesenheiten oder Spitalaufenthalten. Hierfür müssten Strukturen analog der Zustellfiktion konstruiert werden, für die aber, prima facie, keine Rechtsgrundlage besteht. Bei anwesenden Stimmbürgern liesse sich kaum eine mit Art. 34 BV vereinbare Rechtspflicht ableiten, die Abstimmungsbotschaft gleichentags wie die Zustellung durchzulesen und sich somit bereits drei bis vier Wochen vor dem Urnengang (vgl. Art. 40 Abs. 1 WAG) eine detail-

lierte Meinung zum Abstimmungsgegenstand gebildet zu haben. Viel eher wäre davon auszugehen, dass Stimmbürger die Abstimmungsbotschaft erst später konsultierten, namentlich im Rahmen ihres Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Unter Berücksichtigung der Rechtsweggarantie (Art. 29a, erster Satz BV) müsste somit bei der Beurteilung, zu welchem Zeitpunkt ein Stimmbürger «Kenntnis erhalten hat oder erhalten haben muss» (Art. 78a Abs. 2 in fine WAG), ein eher grosszügiger Massstab anlegt werden, was sich wiederum auf die Verfassungsgerichtsbeschwerdefrist auswirkte: Da unklar wäre – und bliebe –, wann genau die Kenntnisnahme «erfolgt haben muss[te]», würde faktisch die Beschwerdefrist von drei Tagen ab – je nach Standpunkt (dazu unten, E. 1.4.1 und 1.4.2) – der Aufschaltung auf der kantonalen Homepage bzw. Zustellung der Abstimmungsbotschaft bis zum Zeitraum unmittelbar vor dem eigentlichen Urnengang ausgedehnt. Damit würden jedoch die bewusst kurz angesetzten Fristen von Art. 78a WAG unterlaufen und es würde jedem Stimmbürger faktisch ein fristungebundenes Dauerbeschwerderecht eingeräumt. Die kurzen Fristen im Bereich der politischen Rechte – die auch im Bundesrecht vorgesehen sind (vgl. Art. 77 Abs. 2 und 79 Abs. 1 Bundesgesetz über die politischen Rechte [BPR; SR 161.1]) – rechtfertigen sich angesichts der öffentlichen Interessen an einem geordneten Gang der Abstimmungen und der erforderlichen Zeit für die Behörde zur Beschwerdeinstruktion, zur Ausfertigung des Entscheids und zur Behebung eines Mangels (vgl. zum letztgenannten auch SÄGESSER, a.a.O., S. 938 mit Hinweis). Daraus ergibt sich, dass es sich bei einer Abstimmungsbotschaft nicht um einen Realakt des allgemeinen Verwaltungsrechts (Art. 2 VRG) handeln kann. Art. 78a Abs. 2 WAG ist demnach bezüglich Fristenlauf nicht anwendbar.

1.3.3.3 (Abstimmungsbotschaft als spezialgesetzlicher Realakt sui generis)

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass es sich bei der Abstimmungsbotschaft um einen spezialgesetzlichen Realakt sui generis aus dem Bereich der politischen Rechte handelt. Gemäss dem kollisionsrechtlichen Grundsatz «Lex specialis derogat legi generali» – wonach das speziellere Gesetz das allgemeine verdrängt – ist Art. 2 VRG für die Beurteilung der Beschaffenheit dieses spezialgesetzlichen Realakts nicht anwendbar. Vielmehr ist er, als solcher, dem «Entscheid» im Sinne von Art. 78a Abs. 1 WAG gleichgestellt. Nur durch diese Gleichstellung lässt sich der Unsicherheit, wie lange eine Abstimmungsbotschaft angefochten werden kann, wirksam begegnen. Demnach ist bezüglich Fristenlauf Art. 78a Abs. 1 WAG anwendbar.

1.3.3.4 (Anfechtbarkeit von Abstimmungsbotschaften)

Eine Abstimmungsbotschaft wie die vorliegende ist als spezialgesetzlicher Realakt, der dem Entscheid im Sinne von Art. 78a Abs. 1 WAG gleichgestellt ist, ein tauglicher Beschwerdegegenstand (vgl. oben, E. 1.3.3.1).

1.3.4 (Zwischenfazit)

Während auf die Rügen betreffend Abstimmungsvorlage nicht einzutreten ist, ist die streitbefangene Abstimmungsbotschaft ein zulässiger Beschwerdegegenstand.

1.4 (Beschwerdefrist)

1.4.1 (Standpunkt der Parteien)

Die Beschwerdeführer bringen vor, dass ihnen das Abstimmungsmaterial einschliesslich der Abstimmungsbotschaft in Buochs und Ennetbürgen (Beschwerdeführer 2 und 3) am Donnerstag, 2. November 2017, und in Ennetmoos (Beschwerdeführer 1) am Freitag, 3. November 2017, zugestellt worden sei. Ihre Beschwerde sei demnach fristgerecht erfolgt (mit Verweis auf Art. 78a WAG; Beschwerde, Ziff. 2.1 S. 3).

Der Beschwerdegegner entgegnet dem – zwar noch mit Verweis auf Art. 2 VRG bzw. Art. 78a Abs. 2 WAG (soeben, insbesondere E. 1.3.3.2) –, dass die Abstimmungsbotschaft bereits am 21. September 2017 auf der Homepage aufgeschaltet worden sei; sämtliche Mitglieder des Landrats und des Regierungsrats, die Parteipräsidien und die Sekretariate der im Landrat vertretenen Parteien, sowie die Jungparteien seien gleichentags per Mail über deren Aufschaltung informiert worden. Sämtliche Beschwerdeführer seien Mitglieder des «Schutzverbands der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs» («SBFB»), womit es «offensichtlich» sei, dass sich der SBFB und die Beschwerdeführer «umfassend und laufend über das streitgegenständliche Projekt informiert» hätten. Die Beschwerde sei somit verspätet erfolgt (Beschwerdeantwort, «Zu 2.1» S. 3 f.; BB 2 ff.).

1.4.2 (Fristauslösendes Ereignis)

1.4.2.1 (Ausgangslage)

Abstimmungsbotschaften sind dem «Entscheid» im Sinne von Art. 78a Abs. 1 WAG gleichgestellt (oben, E. 1.3.3.3), womit die Verfassungsgerichtsbeschwerde binnen 3 Tagen nach erfolgter Zustellung bzw. nach Publikation des Entscheids einzureichen ist. Es fragt sich nun, ob die Aufschaltung der Abstimmungsbotschaft auf der kantonalen Homepage als fristauslösende «Publikation» im Sinne von Art. 78a Abs. 1 WAG anzusehen ist.

1.4.2.2 (Aufschaltung der Abstimmungsbotschaft auf der kantonalen Homepage?)

Wie bereits erwähnt, ist das Amtsblatt das ordentliche Publikationsorgan für die amtlichen Veröffentlichungen aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften im Kanton (Art. 1 PubIG; oben, E. 1.3.2). Namentlich sind Beschlüsse, Entscheide, Berichte, Kreisschreiben und Bekanntmachungen des Landrats, des Regierungsrats und seiner Direktionen, der Gerichte sowie von kantonalen Kommissionen, soweit die betreffende Behörde die Veröffentlichung im Amtsblatt beschliesst, im Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 2 Ziff. 4 PubIG). Dasselbe gilt für aufgrund der Gesetzgebung vorgeschriebene Veröffentlichungen (Art. 2 Ziff. 8 PubIG). Schliesslich kann der Regierungsrat weitere Publikationen, insbesondere Inserate von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Privaten, ermöglichen (Art. 3 PubIG). Amtliche Publikationsorgane werden, soweit möglich, zusätzlich auf informatikgestützte Informationssystemen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (Art. 13 PubIG).

Daraus folgt, dass allfällige Internetpublikationen zwar bürgerfreundlich und hierdurch auch aus rechtsstaatlicher Sicht zu befürworten sind (behördliche Informationsobliegenheit). Sie sind aber nicht rechtsverbindlich («zusätzlich», vgl. Art. 13 PubIG). Diese Publikationsmodalitäten gelten analog auch für Abstimmungsbotschaften, wo für die Fristauslösung ausschliesslich die gedruckte Fassung bedeutsam ist, selbst für Mitglieder eines Kantonsparlaments, sofern nicht der Beschwerdeführer selbst ausdrücklich einräumt, er habe vorgängig davon Kenntnis erhalten (ebenso SÄGESSER, a.a.O., S. 938 f.; vgl. auch Verwaltungsgericht Zug V 2013/125 vom 16. September 2013 E. 1d S. 7: «Weder von einem «gewöhnlichen» Stimmberechtigten noch von einem Mitglied des Kantonsrats kann verlangt werden, dass er sich auf der Homepage des Kantons Zug über irgendwelche Vorlagen und Abstimmungserläuterungen [vor-]informiert. Auf diese Art der Publikation könnte man sich bezüglich Fristauslösung nur berufen, wenn die Beschwerde führende Person selber einräumt, via Internet zu einem bestimmten Zeitpunkt von einer Vorlage Kenntnis genommen zu haben.»).

1.4.2.3 (Verfassungs- und grundrechtskonforme Auslegung)

Bei der Beurteilung des fristauslösenden Ereignisses im Sinne von Art. 78a WAG ist eine verfassungskonforme Auslegung hilfreich (hierzu ausführlich ULRICH HÄFELIN ET AL., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A. 2016, Rz. 148 ff.), die im vorliegenden Fall vor dem Hintergrund der allgemeinen Garantie der politischen Rechte im Sinne von Art. 34 BV zu erfolgen hat. Diese Garantie weist mit ihrer institutionellen und programmatischen Ausrichtung Grundsatzzarakter auf. Sie verbürgt grundlegende Prinzipien der demokratischen Partizipation und

unterstreicht die demokratische Grundordnung der Schweiz. Erfasst werden sämtliche direkt-demokratischen, politischen Mitwirkungsrechte, womit Art. 34 BV Züge einer Kerngehaltsgarantie aufweist (GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. A. 2014, N 4 f. zu Art. 34 BV mit Hinweisen; ausführlich dazu unten, E. 2). Mit anderen Worten stellt die bundesverfassungsrechtlich garantierte Wahl- und Abstimmungsfreiheit das unverzichtbare Fundament unseres demokratischen Rechtsstaats dar, dessen grundlegende Wichtigkeit auch für die gesamte Schweizerische Rechtsordnung kaum überschätzt werden kann.

Im Lichte der verfassungsmässig verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit ist festzuhalten, dass sich – je nach Abstimmungsvorlage – nicht nur ein behördliches Informations*recht*, sondern sogar eine Informations*pflicht* ergeben kann (unten, E. 2.2). Die Abstimmungsvorlage vom 26. November 2017 darf als derart gewichtig für den Kanton und damit auch für die Stimmbürger bewertet werden, sodass eine Informations*pflicht* des Beschwerdegegners zu bejahen ist. Aus dieser Informationspflicht folgt, dass den Beschwerdegegner hinsichtlich seiner Abstimmungsbotschaft eine *Bringschuld* zugunsten des Stimmbürgers trifft, er mithin die Abstimmungsbotschaft dem Stimmbürger aktiv zustellen (bringen) muss.

Aus der beschwerdegegnerischen Bringschuld folgt sodann, dass dem Stimmbürger keine Holschuld auferlegt werden kann. Es besteht von Verfassungs wegen ein eminent hohes, öffentliches Interesse an einem geordneten Gang von Wahlen und Abstimmungen. Dazu gehört auch, dass es den Stimmbürgern ermöglicht sein muss, sich nach reiflicher Überlegung eine eigene Meinung zu bilden und dadurch am politischen Leben teilzunehmen, d.h. ihre grundrechtlich verbürgte Wahl- und Abstimmungsfreiheit auch tatsächlich wahrzunehmen. Die Meinungs- und Willensbildung des Stimmbürgers darf hierbei nicht erschwert werden (vgl. hierzu auch SÄGESSER, a.a.O., S. 933, jedoch bezüglich übermässiger Gebühren). Auch unter diesem Gesichtswinkel erhellt sich, dass vom Stimmbürger nicht verlangt werden kann, im Internet allfälligen Stellungnahmen oder Abstimmungsbotschaften nachzuforschen.

Aus diesen Überlegungen wäre selbst eine kantonalesgesetzliche Bestimmung, die die Internetpublikation von Abstimmungsbotschaften als rechtsverbindlich und / oder fristauslösend ansähe bzw. eine grundsätzliche Holschuld des Stimmbürgers vorsähe, bundesverfassungswidrig und demnach für Gerichte nicht verbindlich (Art. 66 Abs. 2 KV; vgl. ebenfalls Art. 49 Abs. 1 BV).

1.4.2.4 (Massgeblichkeit der physischen Zustellung)

Wäre bei den einen Stimmbürgern der Zeitpunkt der Aufschaltung auf der kantonalen Homepage massgebend für den Beginn des Fristenlaufs, wie der Beschwerdegegner meint, bei andern Stimmbürgern hingegen die physische Zustellung (vgl. Art. 78a Abs. 1 WAG), entstünde auch hierdurch ein faktisches Dauerbeschwerderecht, das im vorliegenden Fall anderthalb Monate (!) betragen hätte (21. September bis 2. / 3. November 2017). Damit könnten Stimmbürger über einen längeren Zeitpunkt hinweg Verfassungsgerichtsbeschwerden einreichen, was aufgrund der zeitlichen Staffelung der Verfahrensökonomie zuwiderliefe, denn es wären aufgrund der Verteilung kaum Verfahrensvereinigungen möglich. Es liesse sich ohne Überwachungsmassnahmen des Internetverkehrs nicht feststellen, wer auf der kantonalen Homepage wann welche Unterlagen zur Kenntnis genommen haben könnte. Derlei Überwachungsmassnahmen wären hingegen unverhältnismässig und treuwidrig (Art. 36 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 und 2 BV; vgl. auch Art. 5 Abs. 2 und 3 BV), dienten keinem überwiegenden öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV e contrario), entbehrten einer formalgesetzlichen, bundesrechtlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1, erster und insbesondere zweiter Satz BV) und wären somit bundesverfassungswidrig. Sie dürften mithin nicht angeordnet werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV). Als Nebenfolge würde zudem die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) ausgehöhlt, weil pauschal behauptet werden könnte, ein Beschwerdeführer hätte, hypothetisch, die Abstimmungsbotschaft früher als nach der Zustellung lesen können. Einerseits widerspräche dies jedoch bei einem Grossteil der Stimmberechtigten der allgemeinen Lebenserfahrung und andererseits wäre der Gegenbeweis, dass tatsächlich erst mit der physischen Zustellung Kenntnis genommen worden wäre, kaum zu erbringen (*negativa non sunt probanda*). Es müsste demnach das Beweismass der blossen Behauptung genügen, womit wiederum, im Zirkelschluss, nicht die Aufschaltung auf der kantonalen Homepage, sondern die physische Zustellung als einzig massgebliches und damit fristauslösendes Ereignis angenommen werden müsste. Im Übrigen kann auf die bereits gemachten Ausführungen verwiesen werden (namentlich E. 1.3.2 und 1.3.3.2).

Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass das beschwerdegegnerische Vorbringen, die Abstimmungsbotschaft sei bereits am 21. September 2017 auf dem Internet publiziert gewesen, ins Leere stösst. Die Beschwerdeführer behaupten nicht, dass sie bereits vorgängig die Abstimmungsbotschaft auf der Homepage gelesen hätten, und selbst wenn sie dies getan hätten, wäre dies, da keine rechtsgenügeliche Publikation, bedeutungslos gewesen. Davon unbenommen bleibt jedoch, aufgrund der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und dem öffentlichen Interesse an einem geregelten Gang der demokratischen Prozesse, darauf hinzuweisen, dass

eine Verfassungsgerichtsbeschwerde möglich ist, wenn eine Abstimmungserläuterung nach der Internetaufschaltung und vor der physischen Zustellung angefochten wird, weil hierdurch die Möglichkeit besteht, bereits vor dem Versand allfällige Mängel zu beheben.

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass die Beschwerdeführer zurecht darauf hinweisen, dass ihnen, als Stimmbürger, auch Organstellung zukommt (unten, E. 1.5). Es liegt ebenso im öffentlichen Interesse wie im Interesse des Beschwerdegegners, wenn weder am Abstimmungskampf noch am Abstimmungsergebnis Zweifel hinsichtlich der Legitimität aufkommen (können).

1.4.3 (Fristenlauf im vorliegenden Fall)

Gemäss unbestrittenen Ausführungen der Beschwerdeführer erhielten sie die Abstimmungsbotschaft am 2. (Donnerstag; Beschwerdeführer 2 und 3) und 3. (Freitag; Beschwerdeführer 1) November 2017. Die Frist begann somit am 3. (Freitag) bzw. 4. (Samstag) November 2017 zu laufen. Der 5. November 2017 war ein Sonntag, womit sich die Frist für die Beschwerdeführer 2 und 3 auf Montag, 6. November 2017, verlängerte, womit die Beschwerdefrist für sämtliche Beschwerdeführer am gleichen Tag ablief. Gemäss Poststempel wurde die Beschwerde am 5. November 2017, 16.44 Uhr, an der Poststelle Luzern 2 Universität der Schweizerischen Post übergeben.

1.4.4 (Zwischenfazit)

Die Beschwerde wurde somit fristgerecht eingereicht.

1.5 (Beschwerdelegitimation)

Zur Einreichung einer Verfassungsgerichtsbeschwerde ist berechtigt, wer ein rechtliches oder tatsächliches, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung einer Verfügung oder eines Entscheids hat (Art. 79 Ziff. 1 WAG). Diese Bestimmung geht dem ähnlich lautenden § 3 VGV vor («Lex superior derogat legi inferiori», «Lex posterior derogat legi priori»; vgl. oben, E. 1.2). Unter «Entscheid» ist auch ein spezialgesetzlicher Realakt sui generis wie namentlich eine Abstimmungsbotschaft zu verstehen (oben, E. 1.3.3.3).

Es fragt sich nun, ob eine Abstimmungsbotschaft (als ein dem «Entscheid» gleichgestellter, spezialgesetzlicher Realakt) ebenfalls einer «Aufhebung oder Änderung» im Sinne von Art. 79 Ziff. 1 WAG unterworfen werden kann. Bei allfälligen rechtlichen Mängeln einer Abstimmungs-

botschaft kann unter «Aufhebung oder Änderung» nach teleologischer sowie verfassungskonformer Auslegung auch eine Klar- oder Richtigstellung noch vor der eigentlichen Abstimmung verstanden werden. Die Möglichkeit, Mängel bereits vor dem Urnengang zu beheben, damit ein Abstimmungsergebnis nicht nachträglich aufgehoben und eine abermalige Abstimmung angesetzt werden muss (vgl. hierzu etwa BGE 143 I 78 E. 7.1 S. 90 f.; BGer 1C_28/2014 vom 4. Juni 2014 E. 2), schützt den durch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit geschützten Meinungs- und Willensbildungsprozess der Stimmbürger und damit das Vertrauen in die demokratischen Prozesse (Art. 35 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 34 BV; vgl. ebenfalls SÄGESSER, a.a.O., S. 938 mit Hinweis auf BGE 121 I 1 E. 3b S. 5 f.). Überdies ist die gerichtliche Überprüfung von Abstimmungsbotschaften ebenfalls von Bundesverfassungsrechts wegen auch in den Kantonen vorzusehen (Art. 29a BV; vgl. SÄGESSER, a.a.O., S. 936 mit Hinweisen). Allfällige, diesen bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben widersprechende, kantonale Bestimmungen sind bedeutungslos (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV) und für Gerichte nicht bindend (Art. 66 Abs. 2 KV).

Von Bundesverfassungsrechts wegen ist zur Erhebung einer Abstimmungsbeschwerde legitimiert, wer an der fraglichen Abstimmung teilnehmen kann, d.h. stimmberechtigt ist. Ein besonderes persönliches oder rechtliches Interesse ist nicht erforderlich, da die politischen Rechte nicht nur ein Individualrecht einräumen, sondern auch Ausdruck der Organstellung der Stimmberechtigten sind. Eine Beschwerde kann somit auch zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen erhoben werden. Die Beschwerdelegitimation kann durch kantonales Recht nicht eingeschränkt werden (BGer 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 1; SÄGESSER, a.a.O., S. 938 mit weiteren Hinweisen).

Die Beschwerdeführer sind somit, als im Kanton Nidwalden Stimmberechtigte, hinlänglich zur Einreichung einer Verfassungsbeschwerde legitimiert.

1.6 (Gesuch um vorsorgliche Massnahmen)

Die Beschwerdeführer beantragen, den Abstimmungstermin bis zum Entscheid in der Sache auszusetzen (Rechtsbegehren Ziff. 1). Dies kann als Gesuch um vorsorgliche Massnahmen gewertet werden. Da der vorliegende Entscheid vor dem anberaumten Abstimmungstermin gefällt wird, ist das Gesuch als gegenstandslos abzuschreiben.

1.7 (Schlussfolgerung)

Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach – mit Ausnahme der Ausführungen betreffend die Abstimmungsvorlage – einzutreten.

2. (Wahl- und Abstimmungsfreiheit im Allgemeinen)

2.1 (Gehalt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit)

Die politischen Rechte werden durch Art. 34 BV auf allen drei Staatsebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – geschützt. Während Art. 34 Abs. 1 BV in allgemeiner Weise die politischen Rechte gewährleistet und die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Teilnahme ordnet, bildet Art. 34 Abs. 2 BV die Grundlage des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (BGE 143 I 78 E. 4.3 S. 82; 139 I 2 E. 5.2 S. 7; 138 I 189 E. 2.1 S. 190; vgl. auch HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 1387; JÖRG PAUL MÜLLER / MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. A. 2008, S. 612; GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar, 3. A. 2014, N 5 und 9 zu Art. 34 BV).

Aus der Gewährleistung der politischen Rechte ergibt sich, dass Abstimmungs- und Wahlergebnisse nur dann anerkannt werden dürfen, wenn sie den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen. Jeder Stimmberechtigte soll seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungs- und Willensbildung treffen und, dem entsprechend, mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet demnach diejenige Offenheit der Auseinandersetzung, die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderlich ist (BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 82 f.; 135 I 292 E. 2 S. 293 f.; STEINMANN, a.a.O., N 19 zu Art. 34 BV; ANDREA TÖNDURY, Intervention oder Teilnahme? Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Kommunikation im Vorfeld von Volksabstimmungen, in: ZBI 7/2011, S. 341–374, hier S. 342).

2.2 (Behördliche Kommunikation im Vorfeld eines Urnengangs)

Dabei stellt Art. 34 Abs. 2 BV die freie Kommunikation im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen sicher und beinhaltet als Gehalte die korrekte Vorbereitung des Urnengangs (an sich) durch die Behörden, den Schutz der Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld des Urnengangs sowie die korrekte Durchführung des Urnengangs selbst. Zu den behördlichen Vorbereitungs-handlungen des Urnengangs zählen die klare und korrekte, keinesfalls aber suggestive oder anderweitig irreführende Formulierung der Abstimmungsfrage, das Abstimmungsmaterial und die Abstimmungsbotschaft sowie die Respektierung der Einheit der Materie (MÜLLER / SCHEFER, a.a.O., S. 611 ff.; vgl. ebenfalls BGE 131 I 126 E. 5.1 S. 132; 121 I 1 E. 5b/aa S. 12; HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 1391; STEINMANN, a.a.O., N 23 zu Art. 34 BV).

Bei Sachvorlagen kommt der Behörde – anders als bei Wahlen – zudem eine gewisse Beratungsfunktion zu. In Einzelfällen kann sich aus Art. 34 Abs. 2 BV daher sogar eine Informationspflicht der Behörden ergeben. Abstimmungsbotschaften sollen hierbei den Stimmberechtigten erleichtern, sich zuverlässig eine eigene Meinung und einen eigenen Willen bilden zu können, weswegen sie unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit grundsätzlich zulässig sind (BGE 143 I 78 E. 4.4 S. 82; 129 I 232 E. 4.2.1 S. 244; MÜLLER / SCHEFER, a.a.O., S. 614 und 617; TÖNDURY, a.a.O., S. 344). Die Behörde muss dabei zwar nicht neutral, wohl aber sachlich sein. So ist es prinzipiell nicht zu beanstanden, wenn Schilderungen auf gewisse (ausgewiesene) Wertungen abstellen und einen positiven Unterton aufweisen, denn dies ist tendenziell jeder Wiedergabe von Vorlagen des Gesetzgebers eigen. Massgeblich ist, dass diese Teile sachlich gehalten sind und die Stimmberechtigten nicht in einseitiger Weise beeinflussen (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 138 I 61 E. 6.2 S. 83; BGer 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 5.1; TÖNDURY, a.a.O., S. 344).

3. (Abstimmungsbotschaft zur Volksabstimmung vom 26. November 2017)

3.1 (Standpunkte der Parteien)

Die Beschwerdeführer rügen, dass die beschwerdegegnerische Abstimmungsbotschaft wesentliche Informationen unterdrücke und die Gebote der Sachlichkeit und der Verhältnismässigkeit verletze. Insbesondere seien die von der beschwerdegegnerischen Auffassung abweichende Minderheitsmeinungen «nur gerade mit 12 Zeilen in der Abstimmungsbotschaft erwähnt» worden (Beschwerde, Ziff. 3.32 ff. S. 11 ff.).

Dem entgegnet der Beschwerdegegner, dass die wesentlichen Sachinformationen und auch die Haltung des Parlaments in der Abstimmungsbotschaft abgebildet seien. Es liege keine unzulässige Beeinflussung der Meinungsbildung vor. Auf S. 9 der Abstimmungsbotschaft werde ausdrücklich auf die kantonale Homepage verwiesen, auf der weitere Informationen im Zusammenhang mit den laufenden Verfahren auffindbar seien. Zudem sei die «Minderheitsmeinung im Landrat [...] in drei unterschiedlichen Passagen (Seiten 4, 12 und 15) aufgeführt, wobei diese Ausführungen sowohl in der Rubrik «Das Wichtigste in Kürze» als auch in der Rubrik «Zusammenfassung» enthalten» seien. Gesamthaft vermittele die Abstimmungsbotschaft «ein umfassendes Bild über die Vorlage» (Beschwerdeantwort, «Zu 3.12» ff. S. 5 ff.).

3.2 (Anforderungen an Abstimmungsbotschaften im Allgemeinen)

Frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag ist den Stimmberechtigten durch die Gemeinde folgendes Stimmmaterial zuzustellen: Der Stimmrechtsausweis, das Stimmcouvert, der Stimmzettel und, bei Erlassen und Sachgeschäften, der Wortlaut der Vorlage, die Begründung des Antragstellers sowie die allfällige Stellungnahme des Regierungsrates (Art. 40 Abs. 1, Ingress und Ziff. 1–4 WAG). Zu den Anforderungen an die Begründung und die Stellungnahme ist gesetzlich nur geregelt, dass sie «kurz und sachlich sein [müssen]» (Art. 40 Abs. 2 WAG). Damit hält sich die Nidwaldner Gesetzgebung kürzer als diejenige anderer Kantone (vgl. hierzu die Übersicht bei MARIUS TONGENDORFF, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Übersicht über die Rechtsgrundlagen in Bund, Kantonen und ausgewählten Gemeinden, in: AJP 7/2014, S. 941–945). Nichtsdestotrotz gehört zum ungeschriebenen Bundesverfassungsrecht, dass Abstimmungsbotschaften kumulativ den Geboten der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit genügen müssen. Diese Gebote gelten für alle Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (SÄGESSER, a.a.O., S. 939; vgl. auch BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 138 I 61 E. 6.2 S. 83).

3.3 (Die streitbefangene Abstimmungsbotschaft)

3.3.1 (Thematisierung der Gegenmeinung in der Abstimmungsbotschaft)

Zu der Gegnerschaft der Vorlage, die am 26. November 2017 zur Abstimmung gelangt, führt der Beschwerdegegner in der Abstimmungsbotschaft Folgendes aus:

- «Im Landrat wurde der Objektkredit intensiv diskutiert. Die ablehnende Minderheit führte das Unternehmerrisiko und die fehlende Unabhängigkeit des Kantons bei politischen Entscheiden an. Sie sprach sich dafür aus, die Beteiligung an der ABAG aufzugeben oder auf höchstens zehn Prozent zu reduzieren. Die Einflussnahme des Kantons auf den Flugplatzbetrieb solle über Baurechtsverträge für die Flugpiste und den Kontrollturm erfolgen.» (Abstimmungsbotschaft, «Das Wichtigste in Kürze», S. 4.)
- «[...] Eine Minderheit des Landrates ist der Auffassung, dass die öffentlichen Interessen mittels planungsrechtlichen Vorschriften und mittels vertraglichen Regelungen wahrzunehmen seien.» (Ebd., «Die Vorlage im Detail», S. 12 Ziff. 4).
- «Eine ablehnende Minderheit des Landrats vertritt die Meinung, dass die Mitbestimmung über Baurechtsverträge zu sichern sei und die Beteiligung des Kantons an der Airport Buochs AG ganz oder zumindest teilweise aufzugeben sei.» (Ebd., «Zusammenfassung», S. 15.)

Den Beschwerdeführern ist somit grundsätzlich zuzustimmen, dass die Gegnerschaft der Vorlage (zusammengerechnet) auf «12 Zeilen» der insgesamt 16 Seiten bzw. 12 Textseiten umfassenden Abstimmungsbotschaft thematisiert wird.

3.3.2 (Gebot der Transparenz)

Das Gebot der Transparenz besagt, dass Abstimmungsbotschaften als solche erkennbar sein und sich von privaten Publikationen unterscheiden müssen. Sie dürfen sich nicht von der für andere amtliche Drucksachen üblichen Form entfernen. Weiter ist die Herkunft von Informationen offenzulegen. Die Argumentation wesentlicher Minderheiten ist klar zu bezeichnen, so dass sich eine Unterscheidung zu den Darlegungen von Parlamentsmehrheit und Regierung ergibt (SÄGESSER, a.a.O., S. 933 mit Hinweisen).

Die streitbefangene Abstimmungsbotschaft ist ohne weiteres als amtliche Drucksache erkennbar und legt, inhaltlich, die Herkunft ihrer Informationen offen. Dies ist zwischen den Parteien grundsätzlich nicht strittig.

Die Abstimmungsbotschaft erfüllt somit das Gebot der Transparenz.

3.3.3 (Gebot der Sachlichkeit)

3.3.3.1 (Sachlichkeit hinsichtlich der Form der Abstimmungsbotschaft)

Bezüglich der Form dürfen Abstimmungsbotschaften lesefreundlich ausgestaltet und Tabellen oder, bei Planungsvorlagen, planerische Darstellungen aufweisen; gesamthaft haben sie jedoch in erster Linie auf der rationalen, inhaltlich-informativen Ebene zu verbleiben und dürfen weder als Marketing-Instrument verwendet noch vornehmlich auf der emotionalen Ebene argumentieren. Verletzt ist die formale Sachlichkeit, wenn Werbungen, Verweise auf sachfremde Geschäfte oder tendenziöse Bilder verwendet werden (SÄGESSER, a.a.O., S. 932 f. mit weiteren Hinweisen).

Die Abstimmungsbotschaft enthält einen Plan der «Bestvariante Süd 2a» mitsamt Legende (S. 9) sowie zwei tabellarische Darstellungen betreffend die «Gesamtübersicht über die notwendigen Investitionen» (S. 10) und die Planerfolgsrechnung (S. 11). Sowohl der Plan als auch die beiden tabellarischen Darstellungen erscheinen prima facie zweckmässig. Die inhaltlichen Rügen der Beschwerdeführer bezüglich der Planerfolgsrechnung (Beschwerde, Ziff. 3.32 S. 11 ff.) sind für das Verfassungsgericht ebenso unbeachtlich wie die diesbezüglichen Einlassungen des Beschwerdegegners (Beschwerdeantwort, «Zu 3.32» S. 8 ff.; hierzu oben, E. 1.2 in fine).

Die Abstimmungsbotschaft erfüllt somit das Gebot der formalen Sachlichkeit.

3.3.3.2 (Sachlichkeit hinsichtlich des Inhalts der Abstimmungsbotschaft)

Bezüglich des Inhalts bezwecken Abstimmungsbotschaften grundsätzlich, reine Fakten zu vermitteln und verschiedene Standpunkte neutral darzulegen, damit sich die Stimmberechtigten mit dem Gegenstand der Vorlage vertraut machen können. Die Behörde ist bei Abstimmungen zwar, im Gegensatz zu Wahlen, nicht zur strikten Neutralität verpflichtet, womit sie eine Abstimmungsempfehlung abgeben und die Stimmberechtigten argumentativ überzeugen darf. Jedoch darf sie die Stimmberechtigten nicht mit undifferenzierten, einseitigen, tendenziösen oder unvollständigen Argumenten zu überreden suchen. Eine gewisse Überspitzung in der Argumentation ist zulässig, sofern dadurch Aussagen nicht unwahr oder unsachlich werden. Nicht erlaubt ist hingegen, wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutsame Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente gegnerischer Komitees falsch wiederzugeben (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14; 130 I 290 E. 3.2 S. 294; SÄGESSER, a.a.O., S. 931 f.; vgl. auch HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 1393).

Das Verfassungsgericht erlegt sich grosse Zurückhaltung bei der Wertung politischer Standpunkte auf (oben, E. 1.2). Es greift vornehmlich erst ein, wenn sich in einer Abstimmungsbotschaft offensichtliche, d.h. für einen durchschnittlich informierten Stimmbürger leicht erkennbare, Unwahrheiten oder Unsachlichkeiten befinden. Dies ist vorliegend nicht der Fall und wird von den Beschwerdeführern auch nicht rechtsgenügend belegt. Der Beschwerdegegner ist nicht zur strikten Neutralität verpflichtet, sondern es ist ihm erlaubt, seinen Standpunkt zu vertreten und gegebenenfalls leicht zu überspitzen. Deswegen sind einerseits die Passage «Es zeigt sich in aller Deutlichkeit: [...]» und andererseits die Formulierungen «tragfähige und nachhaltige Lösung», «die heutigen, bewährten Beteiligungsverhältnisse» und «Beibehaltung der erfolgreichen und bewährten Beteiligungsverhältnisse» (alle S. 5 der Abstimmungsbotschaft) zulässig.

Die Abstimmungsbotschaft verletzt nicht das Gebot der inhaltlichen Sachlichkeit.

3.3.4 (Gebot der Vollständigkeit)

3.3.4.1 (Verfassungsrechtliche Vorgaben)

Eine Abstimmungsbotschaft entspricht dem Gebot der Vollständigkeit, wenn sie sowohl auf die befürwortenden als auch auf die ablehnenden Gründe einer Vorlage hinweist und alle für den Entscheid der Stimmberechtigten wesentlichen Elemente beinhaltet. Vollständigkeit bedeutet hierbei auch, dass in der Abstimmungsbotschaft nicht nur das Ergebnis der parlamentarischen Verhandlungen und damit die Haltung der politischen Mehrheit, sondern auch die

Argumente wesentlicher Minderheiten dargelegt werden, was folgerichtig in diversen Kantonen auch materiellrechtlich verankert wurde. Dies gilt für sämtliche Vorlagen, unabhängig davon, ob die Abstimmung aufgrund eines obligatorischen, eines fakultativen oder eines Behördenreferendums stattfindet. Zu den wesentlichen Minderheiten gehören zunächst die parlamentarischen Minderheiten, die sich in den einschlägigen Ratsverhandlungen substantiell zur Sache äusserten und ihre abweichende Auffassung klar darlegten. Dabei kommt es nicht auf deren zahlenmässige Grösse an, sondern vielmehr ist die Bedeutung der gegen eine Vorlage vorgebrachten Einwendungen ausschlaggebend. Weiter zählen zu den wesentlichen Minderheiten Urheberkomitees von Initiativen und Referenden und ebenfalls ausserparlamentarische Gruppierungen, sofern sie sich regelmässig und aktiv am politischen Leben beteiligen und vor der betreffenden Abstimmung öffentlich in Erscheinung treten (BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294 f.; SÄGESSER, a.a.O., S. 927 ff. mit zahlreichen Hinweisen; vgl. zu den kantonalrechtlichen Bestimmungen bezüglich wesentlicher Minderheitsmeinungen ebenfalls TONGENDORFF, a.a.O., S. 941 ff.).

Bezüglich des Umfangs, der der Haltung wesentlicher Minderheiten in der Abstimmungsbotschaft einzuräumen ist, ist eine Einzelfallabwägung vorzunehmen. Zwar muss eine wesentliche Minderheit nicht über exakt denselben Raum zur Darlegung ihrer Ansicht verfügen wie jene Behörde, die die Abstimmungsbotschaft verfasst. Allerdings darf zwischen dem Umfang der Darlegungen der politischen Mehrheit und jener von Minderheiten kein offensichtliches Missverhältnis bestehen. Je mehr und je gewichtiger die Einwendungen von politischen Minderheiten sind, desto mehr Raum ist zur Darlegung zu gewähren. Demnach sind die Beweggründe und die Motive der Minderheit für den Umfang ihrer Ausführungen massgebend (SÄGESSER, a.a.O., S. 929 mit weiteren Hinweisen).

3.3.4.2 (Standpunkt des Beschwerdegegners)

Der Beschwerdegegner führt Folgendes aus (Beschwerdeantwort, «Zu 3.34» S. 11):

«Bestritten, dass die Gegner der Vorlage in der Abstimmungsbotschaft zu wenig zu Wort kommen. Als Ausgangspunkt der Formulierung der Abstimmungsbotschaft ist Art. 40 WAG zu beachten und massgebend. Wie bereits unter Ziff. <Zu 3.13> erwähnt, sind die Begründung der *Antragstellerin* oder des Antragsstellers sowie die allfällige *Stellungnahme* des Regierungsrates in die Abstimmungsbotschaft aufzunehmen. Nachdem bei dieser Vorlage die obligatorische Volksabstimmung stattgefunden hat, gibt es konsequenterweise keine formierte Gegnerschaft in der Form eines Referendumskomitees. Dieser Teil des Inhalts in der Abstimmungsbotschaft entfällt logischerweise. Die Darlegungen der Gegnerschaft der Vorlage sind somit bei dieser Ausgangslage gar nicht in die Abstimmungsbotschaft aufzunehmen. Diese Darlegungen sind in der öffentlichen politischen Diskussion zu tätigen. Wie bereits unter Ziff. <Zu 3.13> erwähnt, hat der Regierungsrat jedoch –

über die kantonalen gesetzlichen Vorgaben hinaus – die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen, und somit *auch* die Gegenpositionen, dargelegt.

Gemäss dem Landratsprotokoll ist klar ersichtlich, dass sich die im Parlament vertretene Gegnerschaft der Vorlage praktisch ausschliesslich dafür eingesetzt hat, die Vorlage zurückzuweisen und einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Der Landrat hat jedoch diese Anträge abgelehnt, allerdings im Rahmen der Detailberatung die Vorlage des Regierungsrates noch ergänzt mit der neuen Ziff. 4, wonach der Objektkredit unter der Auflage der vereinbarten Höchstgrenze von 20'000 Flugbewegungen je Jahr erfolgt.»

Diesen Ausführungen kann in mehrfacher Hinsicht nicht gefolgt werden: Die freie Meinungs- und Willensbildung der Stimmbürger wird durch Art. 34 Abs. 2 BV geschützt. Eine Abstimmungsbotschaft ist nicht Selbstzweck, sondern sie dient dieser Willensbildung. Gegnerische Meinungen sind zwar durchaus auch «in der öffentlichen politischen Diskussion zu tätigen», sie haben aber genauso ihren Platz in der Abstimmungsbotschaft. Entgegen der beschwerdegegnerischen Auffassung kann es dem Stimmbürger nicht im Sinne einer Rechtspflicht aufgezwungen werden, weiteren Standpunkten nachzuforschen (vgl. oben, E. 1.4.2.3).

Zwar wird im Regelfall ein Antragsteller oder ein Referendatskomitee bestehen, der oder das eine bestimmte (Minderheits-) Meinung vertritt, und dementsprechend einen Teil der Abstimmungsbotschaft für seinen Standpunkt beanspruchen. Bei verfassungskonformer Auslegung von Art. 40 Abs. 1 Ziff. 4 WAG ergibt sich jedoch im Lichte von Art. 34 Abs. 2 BV, dass der Beschwerdegegner beim Fehlen eines Antragstellers oder eines Referendatskomitees andere Gruppierungen zur Stellungnahme einzuladen hat, damit in einer Abstimmungsbotschaft beide Seiten zu Wort kommen können. Daran ändert sich nichts, wenn eine Vorlage der obligatorischen Volksabstimmung untersteht.

Aus dem Landratsprotokoll ist ersichtlich (vgl. LRP 2017 S. 1339), dass an der Sitzung des Landrats vom 30. August 2017, bei der Schlussabstimmung unter Namensaufruf, alle elf Mitglieder der Fraktion Grüne-SP die Vorlage ablehnten, gemeinsam mit sieben weiteren Landratsmitgliedern, die abweichend zur Mehrheit ihrer jeweiligen Fraktion abstimmten. Sie unterlagen einer Mehrheit von 40 Landratsmitgliedern, bei null Enthaltungen. Dies war dem Beschwerdegegner im Zeitpunkt der Ausfertigung der Abstimmungsbotschaft bekannt, denn er schreibt selbst (dortige S. 3, unter «Abstimmungsfrage»): «Der Landrat hat der Vorlage am 30. August 2017 mit 40:18 Stimmen zugestimmt und zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.» Demnach wäre es dem Beschwerdegegner beispielsweise möglich gewesen, dass er wenigstens die unterlegene Fraktion zum Verfassen eines Gegenstandpunktes einlädt. Eine Darstellung der Gegenmeinung in der Abstimmungsbotschaft entfällt nur, wenn ein Geschäft völlig unbestritten ist und sich nirgends eine wesentliche Minderheit finden lässt, auch nicht in

Form einer wesentlichen ausserparlamentarischen Gruppierung (wie namentlich den SBFB oder die IG massvolle Flugplatznutzung; hierzu unten, E. 4.2).

Zwar mag es aus dem «Landratsprotokoll [...] klar ersichtlich» sein, «dass sich die im Parlament vertretene Gegnerschaft der Vorlage praktisch ausschliesslich dafür eingesetzt hat, die Vorlage zurückzuweisen und einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.» Dies ist jedoch, für sich genommen, kein Grund, einer wesentlichen Minderheit – wie namentlich einer Fraktion – die Darstellung ihrer Motive zu verwehren. Es findet sich in der Abstimmungsbotschaft auch kein Hinweis, wo genau das besagte Landratsprotokoll zu finden ist. Dieser Hinweis wäre aber notwendig, wobei eine reine Verfügbarkeit auf der kantonalen Homepage nicht genügt, sondern ebenfalls eine Bestelladresse anzugeben wäre und der Bezug dieser Protokolle nicht durch übermässige Gebühren vereitelt werden dürfte (vgl. SÄGESSER, a.a.O., S. 933). Doch selbst wenn sich in der Abstimmungsbotschaft ein Verweis auf das Landratsprotokoll der Sitzung vom 30. August 2017 mitsamt Seitenangaben befunden hätte, ist es den Stimmberechtigten nicht zuzumuten, sich durch Landratsprotokolle durchzuarbeiten, um aus den verschiedenen Voten einzelner Landratsmitglieder mögliche Pro- und Contra-Standpunkte herauszuschälen, diese einander gegenüberzustellen und anschliessend gegeneinander abzuwägen.

3.3.4.3 (Umfang der Ausführungen bezüglich Minderheitsmeinungen)

Es kann vorliegend offengelassen werden, ob nicht auch der Beschwerdegegner selbst befugt wäre, die abweichende Meinung einer wesentlichen Minderheit darzustellen (abwägend SÄGESSER, a.a.O., S. 929 f. mit Hinweisen), denn es zeigt sich schon auf rein formaler Ebene, dass zwischen dem Umfang der Ausführungen der Minderheitsmeinung einerseits und denjenigen des Beschwerdegegners und der Mehrheit des Landrats andererseits ein offensichtliches Missverhältnis herrscht (12 Zeilen Minderheitsmeinung bei 12 Textseiten; vgl. etwa S. 5 der Abstimmungsbotschaft: Eine Textseite umfasst ca. 40 Zeilen).

Der Umfang der Ausführungen von Minderheitsmeinungen genügt somit nicht den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben.

3.3.4.4 (Inhalt der Ausführungen bezüglich Minderheitsmeinungen)

Inhaltlich führt der Beschwerdegegner in der Abstimmungsbotschaft aus, dass die ablehnende Minderheit «das Unternehmerrisiko und die fehlende Unabhängigkeit des Kantons bei politischen Entscheiden» angeführt habe. Sie habe sich dafür ausgesprochen, «die Beteiligung an der ABAG aufzugeben oder auf höchstens zehn Prozent zu reduzieren. Die Einflussnahme des Kantons auf den Flugplatzbetrieb solle über Baurechtsverträge für die Flugpiste und den

Kontrollturm erfolgen» (Abstimmungsbotschaft, «Das Wichtigste in Kürze», S. 4). Weiter meine die ablehnende Minderheit, dass die «öffentlichen Interessen mittels planungsrechtlichen Vorschriften und mittels vertraglichen Regelungen wahrzunehmen» seien (ebd., «Die Vorlage im Detail», S. 12 Ziff. 4) bzw., «dass die Mitbestimmung über Baurechtsverträge zu sichern sei und die Beteiligung des Kantons an der Airport Buochs AG ganz oder zumindest teilweise aufzugeben sei» (ebd., «Zusammenfassung», S. 15). In seiner Beschwerdeantwort hingegen stellt sich der Beschwerdegegner auf den Standpunkt, dass sich die «im Parlament vertretene Gegnerschaft der Vorlage praktisch ausschliesslich dafür eingesetzt hat, die Vorlage zurückzuweisen und einen Gegenvorschlag auszuarbeiten» («Zu 3.34» S. 11).

Es kann offengelassen werden, ob sich der Beschwerdegegner in seinen Ausführungen selbst widerspricht. Bei weitem bedeutsamer ist, dass die Minderheitsmeinung in der Abstimmungsbotschaft nur schematisch und pauschal geschildert wird. Diese deskriptive Wiedergabe genügt den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben an die Vollständigkeit nicht, denn der Beschwerdegegner setzt sich in der Abstimmungsbotschaft nicht substantiiert oder analytisch mit den Vorbringen der Gegnerschaft auseinander. Dem Stimmberechtigten bleibt unklar, weshalb, d.h. aus welchen Gründen, die Gegnerschaft zu ihrer Meinung gelangt ist. Der Stimmberechtigte kann sich somit, gestützt auf die Abstimmungsbotschaft, kein ausgewogenes Bild vom Abstimmungsgegenstand machen.

Der Inhalt der Ausführungen von Minderheitsmeinungen genügt somit nicht den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben.

3.3.4.5 (Zwischenfazit)

Die Abstimmungsbotschaft bietet kein «umfassendes Bild» (Beschwerdeantwort, «Zu 3.3.1» S. 7) der Vorlage. Sie berücksichtigt die Ausführungen wesentlicher Minderheiten nicht rechtsgenügend. Der Beschwerdegegner hat dadurch das Gebot der Vollständigkeit verletzt.

3.3.5 (Gebot der Verhältnismässigkeit)

Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Damit Verhältnismässigkeit vorliegt, muss staatliches Handeln kumulativ geeignet, erforderlich und zumutbar sein (vgl. statt vieler BENJAMIN SCHINDLER, in: St. Galler Kommentar, 3. A. 2014, N 47 ff. zu Art. 5 BV; TSCHANNEN / ZIMMERLI / MÜLLER, a.a.O., § 21 N 1 ff.; je mit zahlreichen Hinweisen). Da Abstimmungsbotschaften als spezialgesetzliche Realakte sui generis (oben, E. 1.3.3.3) ebenfalls staatliches Handeln darstellen, haben auch sie verhältnismässig zu sein. Sie sind demnach inhaltlich und ihrer Form nach so auszugestalten, dass sie

geeignet sind, die freie Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen. Erfüllt eine Abstimmungsbotschaft alternativ eines der Gebote der Transparenz, der Sachlichkeit oder der Vollständigkeit nicht, kann sie als unverhältnismässig betrachtet werden. Dies gilt namentlich, wenn die Darlegungen der einzelnen Auffassungen in einem ungleichen Verhältnis zueinander stehen. Eigenständigen Charakter erhält das Gebot der Verhältnismässigkeit dann, wenn es um den verhältnismässigen Mitteleinsatz geht, wodurch es der Durchsetzung der Fairness bzw. der Waffengleichheit dient (SÄGESSER, a.a.O., S. 933 f.).

Zunächst ist festzuhalten, dass die streitbefangene Abstimmungsbotschaft bereits deswegen das Gebot der Verhältnismässigkeit verletzt, weil sie gegen das Gebot der Vollständigkeit verstösst: Sie ist nicht geeignet, dem Stimmberechtigten ein vollständiges Bild zu verschaffen, weil sie die Ausführungen von wesentlichen Minderheiten nicht gemäss den verfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt. Jedoch kommt dem Gebot der Verhältnismässigkeit im vorliegenden Fall auch selbständiger Charakter zu:

Zwar wird in der Abstimmungsbotschaft – wie der Beschwerdegegner zutreffend aufführt – an drei Stellen darauf hingewiesen, dass die Abstimmungsvorlage vom 26. November 2017 Gegner kennt. Diese Passagen befinden sich aber unauffällig im Fliesstext, ohne Hervorhebung und über die ganze Abstimmungsbotschaft verteilt. Eine eigene Seite mit gesammelten gegnerischen Argumenten findet sich nicht. Demgegenüber werden die Kernbotschaften des Beschwerdegegners («Ziele der Investition», mitsamt vierfacher, mit verkürzten Spiegelstrichen versehene Aufzählung) in ungefähr doppelt so grosser, ebenfalls serifenloser Schrift, jedoch mit Buchstaben im Fettdruck, mit Einrahmung und auf rotem Hintergrund gesetzt, genannt. Aufgrund des ansonsten schlichten Layouts der Abstimmungsbotschaft fällt diese Gestaltung auf und bindet den Blick; sie entspricht graphisch derjenigen der Abstimmungsfrage (wobei selbst diese nicht ausschliesslich im Fettdruck gesetzt ist; vgl. dortige S. 3). Die zweifache, typographisch identische Aufführung der Kernbotschaften rahmt die Ausführungen zum Abstimmungsgegenstand ein, bilden mithin beinahe Vorwort wie Schlusswort der Abstimmungsbotschaft (S. 4, zu Beginn von «Das Wichtigste in Kürze», und S. 15, am Ende der «Zusammenfassung»). Eine derartige, beinahe plakative Hervorhebung in zweifacher Ausführung ist einerseits nicht erforderlich und befindet sich andererseits in einem krassen Missverhältnis zu der wenig prominent gesetzten und deskriptiv ausgeführten Minderheitsmeinung der Gegnerschaft.

Die Abstimmungsbotschaft verletzt somit auch das Gebot der Verhältnismässigkeit.

3.3.6 (Verfassungskonforme Auslegung von Art. 40 WAG)

Wie erwähnt (oben, E. 3.3.4.2), vertritt der Beschwerdegegner den Standpunkt, dass «[a]ls Ausgangspunkt der Formulierung der Abstimmungsbotschaft [...] Art. 40 WAG zu beachten und massgebend» sei, und folgert daraus, dass gemäss Wortlaut nur die «Begründung der *Antragstellerin* oder des Antragstellers sowie die allfällige *Stellungnahme* des Regierungsrates in die Abstimmungsbotschaft aufzunehmen» seien; bei obligatorischen Volksabstimmungen entfalle dieser Teil der Abstimmungsbotschaft «logischerweise». Der Beschwerdegegner habe «jedoch – über die kantonalen gesetzlichen Vorgaben hinaus – die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen, und somit auch die Gegenpositionen, dargelegt» (Beschwerdeantwort, «Zu 3.34» S. 11).

Wie aufgezeigt, trifft dies nicht zu. Die Abstimmungsbotschaft genügt weder dem Gebot der Vollständigkeit noch demjenigen der Verhältnismässigkeit. Zwar ist grundsätzlich Art. 40 WAG massgebend, jedoch nur und insoweit dieser Artikel nicht materiellem Bundesverfassungsrecht widerspricht (vgl. Art. 49 Abs. 1 BV) oder planwidrige Unvollständigkeiten (Lücken) aufweist (vgl. hierzu HÄFELIN ET AL., a.a.O., Rz. 141). Bei rein grammatikalischer Auslegung nennt dessen Abs. 2 nur eines der vier verfassungsrechtlich für Abstimmungsbotschaften vorgeschriebenen Gebote, nämlich dasjenige der Sachlichkeit. Nichtsdestotrotz hat der Beschwerdegegner beim Verfassen einer Abstimmungsbotschaft ebenso die Gebote der Transparenz, der Vollständigkeit und der Verhältnismässigkeit zu beachten. Mithin ist Art. 40 Abs. 2 WAG nicht grammatikalisch, sondern verfassungskonform auszulegen bzw. um die aus dem ungeschriebenen Bundesverfassungsrecht entstammenden, weiteren Gebote zu ergänzen (vgl. oben, E. 3.2). Dasselbe gilt für die wesentlichen Minderheiten, die in der Abstimmungsbotschaft selbst zu Wort kommen müssen dürfen, weswegen auch Art. 40 Abs. 1 Ziff. 4 WAG verfassungskonform auszulegen ist und nicht, verfassungswidrig aber wortgetreu, auf einen Antragsteller eingengt werden darf.

3.4 (Zwischenfazit)

Die streitbefangene Abstimmungsbotschaft entspricht nicht den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben. Sie verletzt die Gebote der Vollständigkeit und der Verhältnismässigkeit.

Die Beschwerde ist in diesem Punkt begründet.

4. (Informationslage im Vorfeld zur Abstimmung vom 26. November 2017)

4.1 (Ausgangspunkt)

Zwar kann es einem Stimmbürger nicht im Sinne einer Rechtspflicht aufgezwungen werden, weiteren politischen Standpunkten nachzuforschen (vgl. oben, E. 1.4.2.3 und 3.3.4.2). Es entspricht jedoch der allgemeinen Lebenserfahrung, dass Stimmbürger im Rahmen ihres Meinungs- und Willensbildungsprozesses weitere Informationskanäle benutzen. Mithin ist die Abstimmungsbotschaft nicht das einzige Informationsmittel, dessen sich die Stimmberechtigten bedienen (vgl. BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294 f.; SÄGESSER, a.a.O., S. 928). Dies ist vorliegend in die Gesamtwürdigung einzubeziehen.

4.2 (Inserate in kostenlos zugestellten Printmedien)

Beim «Unterwaldner – DAS Magazin» (nachfolgend: «Unterwaldner») handelt es sich um ein kostenlos an Haushalte verteiltes Magazin mit einer Gesamtauflage von 42'000 Exemplaren, das wöchentlich jeweils am Mittwoch erscheint. Der «Nidwaldner Blitz» («Blitz») hat eine Auflage von 24'000 Exemplaren und wird wöchentlich kostenlos vornehmlich an die Haushaltungen im Kanton Nidwalden verteilt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, zeigt eine kursorische Auswertung der im Blitz und im Unterwaldner in den letzten Wochen geschalteten Inserate ungefähr folgendes Bild:

- Im Unterwaldner 42/2017 vom 18. Oktober 2017 kommen das Ja- und das Nein-Lager zusammengesetzt auf je ca. drei Seiten (Ja: Zwei ganzseitige und zwei halbseitige Inserate; Nein: Ein ganzseitiges, zwei halbseitige und sechs achtselstige Inserate);
- im Blitz 42/2017 vom 19. Oktober 2017 kommt das Ja-Lager auf zwei, das Nein-Lager auf zweieinhalb Seiten (Ja: Zwei ganzseitige Inserate; Nein: Ein ganzseitiges, zwei halbseitige und vier achtselstige Inserate);
- im Unterwaldner 43/2017 vom 25. Oktober 2017 kommt das Ja-Lager auf dreieinhalb Seiten mit zusätzlich beigehefteter Broschüre, das Nein-Lager auf knapp fünf Seiten (Ja: Ein doppelseitiges, zwei drittelseitige und drei viertelstige Inserate; Nein: Drei ganzseitige, ein halbseitiges, ein drittelstiges, zwei fünftelstige und fünf achtselstige Inserate);
- im Blitz 43/2017 vom 26. Oktober 2017 kommt das Ja-Lager auf knapp dreieinhalb, das Nein-Lager auf über viereinhalb Seiten (Ja: Zwei ganzseitige, ein drittelstiges und vier viertelstige Inserate; Nein: Drei ganzseitige, ein halbseitiges, drei fünftelstige und fünf achtselstige Inserate);
- im Unterwaldner 44/2017 vom 1. November 2017 kommen das Ja- und das Nein-Lager auf je ca. sechs Seiten (Ja: Zwei ganzseitige, drei halbseitige, zwei drittelstige und fünf viertelstige Inserate; Nein: Vier ganzseitige, ein halbseitiges, zwei drittelstige, ein fünftelstiges und sechs achtselstige Inserate);

- im Blitz 44/2017 vom 3. November 2017 kommt das Ja-Lager auf knapp sieben Seiten mit zusätzlich beigehefteter Broschüre, das Nein-Lager auf fünfeinhalb Seiten (Ja: Ein doppelseitiges, zwei ganzseitige, ein dreiviertelseitiges, ein halbseitiges, ein drittelseitiges und vier viertelseitige Inserate; Nein: Drei ganzseitige, zwei halbseitige, drei fünftelseitige und sechs achtelseitige Inserate);
- im Unterwaldner 45/2017 vom 8. November 2017 kommen das Ja- und das Nein-Lager auf je ca. sieben Seiten (Ja: Drei ganzseitige, ein dreiviertelseitiges, zwei halbseitige, zwei drittelseitige und fünf viertelseitige Inserate, Nein: Fünf ganzseitige, ein halbseitiges, ein fünftelseitiges und vier achtelseitige Inserate);
- im Blitz 45/2017 vom 9. November 2017 kommt das Ja-Lager auf knapp vier, das Nein-Lager auf ca. acht Seiten (Ja: Zwei ganzseitige, ein drittelseitiges und fünf viertelseitige Inserate; Nein: Sechs ganzseitige, ein halbseitiges, vier fünftelseitige und sechs achtelseitige Inserate).

Demnach halten sich die befürwortenden und die ablehnenden Inserate ungefähr die Waage. Aufgrund der hohen Anzahl von Inseraten kann davon ausgegangen werden, dass jeder Stimmbürger, der in den letzten Wochen eine der Ausgaben des Blitz oder des Unterwaldner durchgeblättert hat, auch von den ablehnenden Inseraten Kenntnis genommen hat.

Gemäss den Inseraten im Unterwaldner und im Blitz befürworten die Vorlage die CVP Nidwalden (vgl. Unterwaldner 45/2017 vom 8. November 2017), die FDP. Die liberalen Nidwaldner (vgl. Unterwaldner 44/2017 vom 1. November 2017) und die SVP Nidwalden (vgl. Unterwaldner 44/2017 vom 1. November 2017), wohingegen die Grünen Nidwalden den Stimmberechtigten ein Nein empfehlen (vgl. Unterwaldner 44/2017 vom 1. November 2017; Blitz 45/2017 vom 9. November 2017). Aus dem politischen Umfeld ist zudem, befürwortend, das «Landrätliche Komitee «Ja! zum Objektkredit für die Modernisierung des zivilen Flugplatzes Buochs!» zu nennen (vgl. dessen Inserate im Blitz 44/2017 vom 3. November 2017 und im Unterwaldner 45/2017 vom 8. November 2017).

Ausserparlamentarische Gruppierungen äussern sich ebenfalls zum Abstimmungsgegenstand. Auf der Befürworterseite engagieren sich hier v.a. das «Flugplatzkomitee Nidwalden» (www.flugplatz-nidwalden.ch) und das Komitee «Impuls Nidwalden» (www.impuls-nidwalden.ch), wobei auch der Nidwaldner Gewerbeverband ein Ja empfiehlt (gemäss Unterwaldner 45/2017 vom 8. November 2017). Eine Ablehnung der Vorlage empfehlen der «Schutzverband der Bevölkerung um den Flugplatz Buochs» («SBFB»; www.sbf.ch) und die «IG massvolle Flugplatznutzung Nidwalden» (www.massvoll-nw.ch).

Die befürwortenden Inserate werden vornehmlich von Impuls Nidwalden (von doppelseitig mit beigehefteter Broschüre bis viertelseitig), dem Flugplatzkomitee Nidwalden (ganz- oder viertelseitig), der CVP Nidwalden (viertelseitig, individualisiert: «JA zum Flugplatz Buochs») und

der FDP. Die liberalen Nidwalden (viertel- bis drittelseitig, individualisiert: «Ich sage JA zum Objektkredit für den Flugplatz Buochs, weil...») geschaltet.

Zu den einzelnen, ablehnenden Inseraten ist Folgendes auszuführen: Die IG massvolle Flugplatznutzung schaltet vornehmlich ganzseitige Inserate («Nein... ist das nachhaltige Ja zum Flugplatz!» bzw., mit Abbildung eines Ortseingangs mitsamt Ortsschild – so Beckenried [Blitz 45/2017 vom 9. November 2017], Buochs [Unterwaldner 44/2017 vom 1. November 2017], Ennetbürgen [Blitz 44/2017 vom 3. November 2017; Unterwaldner 45/2017 vom 8. November 2017], Stansstad [Unterwaldner 43/2017 vom 25. Oktober 2017 – vgl. hierzu die Stellungnahme des Gemeinderats Stansstad im Unterwaldner 45/2017 vom 8. November 2017] und Wolfenschiessen [Blitz 43/2017 vom 26. Oktober 2017]) sowie ca. fünftelseitige Inserate (mit kurzer Kernbotschaft oder Hinweis auf die «Argumente auf Video» und Hinweis auf die Homepage www.massvoll-nw.ch). Der SBFB schaltet einerseits ganzseitige, schwarzweisse Inserate mit der Botschaft «NEIN zu 10 Mio. Risikokapital des Kantons an die ABAG!», andererseits auch unter dem Titel «notaBENE» halbseitige sowie pro Ausgabe mehrere kleinere, ca. achtelseitige Inserate (alle mit Hinweis auf die Homepage www.sfbf.ch). Daneben finden sich auch private Leserbriefe (vgl. etwa ganzseitig im Unterwaldner 45/2017 vom 8. November 2017). Da diese Inserate mit der jeweiligen Internetadresse des SBFB und der IG massvolle Flugplatznutzung versehen sind, kann sich der Stimmberechtigte weitergehend informieren.

Zusammenfassend zeigt sich bei den Inseratekampagnen der beiden Lager ein Gleichgewicht.

4.3 (Berichterstattung in Printmedien)

Die Nidwaldner Zeitung ist eine der fünf Regionalausgaben der Luzerner Zeitung AG. Die Luzerner Zeitung mitsamt ihren Regionalausgaben hat eine Gesamtauflage von 125'000 Abonnenten und wird täglich von 294'000 Menschen gelesen. Die Nidwaldner Zeitung begleitet den politischen Prozess um den Flugplatz Buochs seit geraumer Zeit und druckt ebenfalls Leserbriefe ab (vgl. für 2017 die Ausgaben vom 4. Februar, 9. und 10. März, 23. Mai, 19. Juni, 1., 13., 17., 19., 22. und 23. Juli, 18., 25., 28., 29., 30. und 31. August, 5., 6., 7., 11., 14. und 20. September, 13., 19., 20., 21., 26., 28., 30. und 31. Oktober, 2., 4., 6., 7., 8., 9., 10. und 13. November 2017).

Beispielhaft für die letzte Zeit kann auf folgende Berichte hingewiesen werden:

- «Flugplatz bleibt auf Kurs» und «Kanton darf sich am Flugplatz beteiligen» (Ausgabe vom 31. August 2017 S. 1 und 23);
- «Flugplatz Buochs: Keine gleichzeitige Abstimmung» und «Regierung hält an Abstimmung fest» (Ausgabe vom 7. September 2017 S. 1 und 19);
- «Flugplatz: Kampf um Kredite beginnt» (Ausgabe vom 13. Oktober 2017 S. 1);
- «Anti-Kredit-Koalition ist startklar» (Ausgabe vom 13. Oktober 2017 S. 23);
- «Pro-Komitee mit breiter Rückendeckung» (Ausgabe vom 19. Oktober 2017 S. 19);
- «Ausgangslage selten so kontrovers» und «Gegner geben sich nicht geschlagen» (Ausgabe vom 20. Oktober 2017 S. 27);
- «Res Schmid überzeugt seine Partei» (Ausgabe vom 26. Oktober 2017 S. 22);
- «Flugplatz-Inserat sorgt für Zoff» und «FDP geschlossen hinter Flugplatz-Vorlage» (Ausgabe vom 28. Oktober 2017 S. 27);
- «Junge CVP sagt Ja zu Flugplatzkredit» (Ausgabe vom 30. Oktober 2017 S. 12);
- «Nur Linke gegen Flugplatz-Kredit», «Mit einem Ja kauft das Volk keine Katze im Sack» und «Grüne sagen klar Nein zur Flugplatz-Vorlage» (Ausgabe vom 2. November 2017 S. 1 und 21);
- «Wird die Abstimmung zum Flugplatz gekippt?» (Ausgabe vom 9. November 2017 S. 19);
- «Flugplatz-Vorlage mobilisiert das Volk» und «Befürworter und Gegner verleihen der Flugplatz-Abstimmung Schub» (Ausgabe vom 13. November 2017 S. 1 und 12–13)

Als Beispiele für die Vorlage befürwortende Leserbriefe lassen sich folgende erwähnen:

- «Die Investition ist nicht verloren, sie bleibt bestehen» (Ausgabe vom 30. Oktober 2017 S. 12);
- unbetitelter Leserbrief eines Buochsers (Ausgabe vom 31. Oktober 2017 S. 22);
- «Flugplatz-Chance gilt es zu nutzen» (Ausgabe vom 6. November 2017 S. 13);
- unbetitelter Leserbrief eines Landrats (Ausgabe vom 7. November 2017 S. 22);
- «Gesamtwohl ist wichtiger» (Ausgabe vom 8. November 2017 S. 24);
- «Flugplatz: Chance oder Risiko?» und «Fluglärm hat massiv abgenommen» (Ausgabe vom 10. November 2017 S. 27).

Einen ablehnenden Standpunkt vertreten z.B. diese Leserbriefe:

- «Pro-Komitee verkennt Fakten» (Ausgabe vom 21. Oktober 2017 S. 22);
- unbetitelter Leserbrief eines Buochsers (Ausgabe vom 31. Oktober 2017 S. 22);
- «Fühlen wir uns immer noch rückständig?» (Ausgabe vom 4. November 2017 S. 25);
- je ein unbetitelter Leserbrief eines Einwohners von Ennetmoos sowie einer Gemeinderätin (Ausgabe vom 7. November 2017 S. 22);
- «Müssen uns nicht erdrücken lassen» (Ausgabe vom 10. November 2017 S. 27).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Nidwaldner Zeitung seit geraumer Zeit ausführlich über den Abstimmungsgegenstand berichtet und sowohl befürwortende als auch ablehnende Leserbriefe abdruckt.

4.4 (Podiumsveranstaltungen)

Gemäss den Inseraten im Unterwaldner und im Blitz veranstalteten folgende Parteien Podiumsdiskussionen mit Pro- und Contra-Referenten, zu der auch Nicht-Parteimitglieder eingeladen waren:

- CVP Nidwalden (anlässlich der Delegiertenversammlung vom 30. Oktober 2017; vgl. Unterwaldner 42/2017 vom 18. Oktober 2017);
- FDP.Die liberalen Nidwalder (anlässlich der Parteiversammlung vom 26. Oktober 2017; vgl. Unterwaldner 39/2017 vom 27. September 2017; Unterwaldner 42/2017 vom 18. Oktober 2017);
- Grüne Nidwalden (öffentliche Veranstaltung vom 31. Oktober 2017; vgl. Blitz 42/2017 vom 19. Oktober 2017; Blitz 43/2017 vom 26. Oktober 2017);
- SVP Nidwalden (öffentliche Einladung zur Parolenfassung am 24. Oktober 2017; vgl. Blitz 42/2017 vom 19. Oktober 2017).

Zusätzlich veranstaltete die Nidwaldner Zeitung am Freitag, 10. November 2017, 19.30 Uhr, im Gemeindesaal Stansstad eine öffentliche Podiumsdiskussion mit je zwei Vertretern aus dem Pro- und dem Contra-Lager, an der 170 Interessierte teilnahmen (vgl. zur Einladung die Ausgaben vom 4. November 2017 S. 24, 6. November 2017 S. 12 und 10. November 2017 S. 26, zur zweistündigen Podiumsdiskussion die Ausgabe vom 13. November 2017, S. 12 f.).

Gemäss Nidwaldner Zeitung führte auch die Gemeinde Buochs einen Infoabend zu aktuellen Themen durch – wozu auch das Flugplatz-Dossier gehörte –, an dem 130 Anwesende teilnahmen (Ausgabe vom 6. November 2017 S. 13).

Weiter darf davon ausgegangen werden, dass auch ausserhalb von organisierten Podiumsdiskussionen, namentlich im privaten Rahmen, über die Vorlage diskutiert wird.

4.5 (Zwischenfazit)

Es zeigt sich, dass sowohl in den Printmedien als auch an öffentlich zugänglichen Podiumsdiskussionen und im Internet beide Standpunkte hinlänglich wahrgenommen werden können.

5. (Zusammenfassung)

Zusammengefasst ergibt sich, dass die Abstimmungsbotschaft nicht den von Verfassungen wegen an sie gerichteten Anforderungen entspricht. Sie verletzt die Gebote der Vollständigkeit und der Verhältnismässigkeit. Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden hat mit seiner Abstimmungsbotschaft zur Volksabstimmung vom 26. November 2017 die durch die Bundesverfassung geschützte Abstimmungsfreiheit der Nidwaldner Stimmbürger verletzt (Art. 34 BV). In diesem Punkt ist die Beschwerde begründet.

Indes sind Abstimmungsbotschaften nur ein (einziges) Informationsmittel im Vorfeld einer Abstimmung. Es zeigt sich, dass die Abstimmungsvorlage in den Printmedien und an Podiumsdiskussionen breit diskutiert wurde und wird. Dabei kommen genauso befürwortende wie ablehnende Stimmen zu Wort. Jeder Stimmberechtigte kann problem- und häufig auch kostenlos die jeweiligen Standpunkte mitsamt deren Begründung nachvollziehen und sich im Internet weitere Informationen verschaffen. Mithin kann sich der Stimmbürger, dank den ihm zur Verfügung stehenden Informationskanälen, frei und nach reiflicher Abwägung eine eigene Meinung und einen eigenen Willen bilden. Vor diesem Hintergrund erscheint die streitbefangene Abstimmungsbotschaft lediglich als ein Informationsmittel unter mehreren, wodurch die Verletzung der Abstimmungsfreiheit geheilt wird.

Die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) ist demnach, bei einer Gesamtwürdigung, nicht eingeschränkt. Die Abstimmungsvorlage und die Abstimmungsbotschaft sind nicht zur Überarbeitung an die politischen Instanzen zurückzuweisen (Beschwerde, Rechtsbegehren Ziff. 2). Das Abstimmungsergebnis ist bei einem «Ja» nicht als ungültig zu erklären und der Volksentscheid ist nicht präventiv aufzuheben (Rechtsbegehren Ziff. 3).

Die Beschwerde ist somit abzuweisen.

6. (Kosten- und Entschädigungsfolgen)

6.1 (Verfahrenskosten)

Im Verfahren vor dem Verfassungsgericht beträgt die Gebühr Fr. 100.– bis Fr. 5'000.– (Art. 20 Prozesskostengesetz [PKoG; NG 261.2]). Die Gebühren sind innerhalb des vorgegebenen Rahmens festzusetzen und bemessen sich nach der persönlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Sache für die Partei, der Schwierigkeit der Sache, dem Umfang der Prozesshandlungen und nach dem Zeitaufwand für die Verfahrenserledigung (Art. 2 Abs. 1 PKoG). Lassen es die Umstände als angezeigt erscheinen, kann die Gebühr ohne Bindung an den vorgegebenen

Rahmen angemessen herabgesetzt oder ausnahmsweise auf die Erhebung von Gebühren verzichtet werden (Art. 4 Abs. 1 PKoG).

Zwar unterliegen die Beschwerdeführer. In Stimmrechtsangelegenheiten ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie nicht (nur) als stimmberechtigte Privatpersonen handeln sondern, dass ihnen Organstellung zukommt und sie dadurch auch öffentliche Interessen wahrnehmen (vgl. oben, E. 1.5). Weiter gilt zu berücksichtigen, dass der Beschwerdegegner durch seine nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende Abstimmungsbotschaft Anlass für die Verfassungsgerichtsbeschwerde gab und somit das Verfahren verursachte. Dies lässt die Auf-erlegung von Verfahrenskosten unbillig erscheinen.

Gestützt auf Art. 4 Abs. 1 PKoG werden keine Verfahrenskosten erhoben.

6.2 (Parteientschädigung)

Die Entschädigung einer nicht berufsmässig vertretenen Partei umfasst eine angemessene Umtriebsentschädigung, insbesondere für den Arbeitseinsatz sowie den Ersatz der notwendigen Auslagen (Art. 30 PKoG). In Anbetracht dessen, dass der Beschwerdegegner das Verfahren veranlasste, sind die Beschwerdeführer zu entschädigen. Ermessensweise wird die Parteientschädigung auf Fr. 150.– pro Beschwerdeführer, d.h. gesamthaft auf Fr. 450.–, angesetzt und die Gerichtskasse angewiesen, den Gesamtbetrag von Fr. 450.– an Beschwerdeführer 1 zuhanden aller Beschwerdeführer auszubezahlen.

Rechtsspruch:

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Die Parteientschädigung beträgt Fr. 150.– je Beschwerdeführer. Die Gerichtskasse wird angewiesen, den Gesamtbetrag von Fr. 450.– an den Beschwerdeführer 1 zuhanden aller Beschwerdeführer auszubezahlen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung (Art. 100 Abs. 1 Bundesgerichtsgesetz [BGG; SR 173.110]) beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Art. 82 ff. in Verbindung mit Art. 90 ff. BGG). Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; der angefochtene Entscheid sowie die als Beweismittel angeführten Urkunden sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat (Art. 42 BGG). Für den Fristenlauf gelten die Art. 44 ff. BGG.
5. Zustellung (GU / Empfangsschein) an:
 - A.____, 6372 Ennetmoos (3-fach, unter Beilage je eines Exemplars der Beschwerdeantwort)
 - Regierungsrat des Kantons Nidwalden, 6371 Stans
 - Gerichtskasse (Dispositiv)

Stans, 13. November 2017

OBERGERICHT NIDWALDEN
Verfassungsgericht

Der Präsident

Albert Müller

Der Gerichtsschreiber

Marius Tongendorff

Versand: 14. November 2017