

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 641/2022

Urteil vom 22. Februar 2024

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Mattle.

Verfahrensbeteiligte

1. Sozialdemokratische Partei des
Kantons Schaffhausen,
2. Grüne Partei Schaffhausen,
3. Verein Komitee für Transparenz, Matthias Frist und Claudio Kuster,
4. Claudio Kuster,
Beschwerdeführer,
alle vier vertreten durch Rechtsanwältin Marlis Pfeiffer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen.

Gegenstand

Motion Nr. 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" und Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative",

Beschwerde gegen die Beschlüsse des Kantonsrats Schaffhausen vom 7. November 2022.

Sachverhalt:

A.

Die Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen nahmen am 9. Februar 2020 die als ausformulierten Entwurf eingereichte kantonale Volksinitiative "Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative) " an. Der mit der Annahme der Volksinitiative neu in die Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV/SH; SR 131.223) aufgenommene Art. 37a lautet wie folgt:

1 Natürliche und juristische Personen, wie alle Parteien und sonstigen politischen Gruppierungen, Kampagnenkomitees, Lobbyorganisationen und sonstige Organisationen, die sich an Abstimmungskämpfen sowie an Wahlen beteiligen, die in die Kompetenz von Kantonen und Gemeinden fallen, müssen ihre Finanzen offenlegen. Unter die Offenlegungspflichten fallen insbesondere:

a) Das Globalbudget für den betreffenden Wahl- oder Abstimmungskampf.

b) Die Namen der juristischen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags.

c) Die Namen der natürlichen Personen, die zur Finanzierung beigetragen haben, mit Angabe des jeweiligen Betrags. Ausgenommen sind Spenderinnen und Spender, deren Zuwendung insgesamt CHF 3'000.- pro Kalenderjahr nicht übersteigt.

2 Alle Kandidierenden für alle öffentlichen Ämter auf kantonaler und für Exekutiven und Legislativen auf kommunaler Ebene legen ihre Interessenbindungen bei der Anmeldung ihrer Kandidatur offen.

3 Zu Beginn eines Kalenderjahres legen alle gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in öffentlichen Ämtern gemäss Abs. 2 ihre Interessenbindungen offen.

4 Die kantonale Verwaltung oder eine unabhängige Stelle überprüfen die Richtigkeit der Angaben gemäss Abs.1, 2 und 3 und erstellen ein öffentliches Register, einsehbar auf der Internetseite/Homepage des Kantons Schaffhausen.

5 Widerhandlungen von Kandidierenden und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern sowie von natürlichen und juristischen Personen, von Parteien, politischen Gruppierungen, Abstimmungskomitees, Lobbyorganisationen und sonstigen Organisationen gegen die Verpflichtungen von Abs.1-3 dieses Verfassungsartikels werden mit Busse sanktioniert.

6 Das Gesetz regelt die Einzelheiten. Es trägt namentlich dem Schutz von Berufsgeheimnissen Rechnung.

Zur Umsetzung von Art. 37a KV/SH erarbeitete der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen zu Handen des Kantonsrats Schaffhausen einen Entwurf zu einem Transparenzgesetz. Die Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen leitete am 4. November 2020 eine Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf ein.

B.

Am 1. März 2021 reichte Kantonsrat Christian Heydecker im Kantonsrat die Motion Nr. 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" mit folgendem Wortlaut ein:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat Bericht und Antrag für die folgende Änderung von Art. 37a der Kantonsverfassung vorzulegen: (...)

1 Wer sich an Wahlen und Abstimmungen beteiligt, die in die Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden fallen, hat die Finanzierung dieser Aktivitäten offenzulegen.

2 Das Gesetz regelt Form, Umfang, Publikation und Kontrolle der Offenlegung.

Am 19. März 2021 informierte die Staatskanzlei die Öffentlichkeit zum Ergebnis der Vernehmlassung zum Entwurf zum Transparenzgesetz (vgl. lit. A hiavor). Am 27. September 2021 erklärte der Kantonsrat die Motion Nr. 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" für erheblich. Am 18. Januar 2022 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Entwurf zur Änderung von Art. 37a KV/SH im Wortlaut der Motion Nr. 2021/7.

C.

Am 24. Mai 2022 wurde beim Regierungsrat die kantonale Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative) " eingereicht. Die als ausgearbeiteter Entwurf eingereichte Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Kantonsverfassung ist wie folgt zu ändern:

Art. 37a Titel (neu) : Transparente Wahl-, Abstimmungs- und Parteienfinanzierung

Art. 37a Abs. 1bis (neu)

Ausgenommen von den Offenlegungspflichten nach Abs. 1 sind:

a) Kommunale Wahl- und Abstimmungskämpfe in Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern;

b) Wahl- und Abstimmungskampagnen, für die gesamthaft weniger als CHF 3'000.- aufgewendet werden.

Art. 37a Abs. 1ter (neu)

Die Annahme anonymer Zuwendungen ist verboten.

Art. 37a Abs. 2bis (neu)

Ausgenommen von der Offenlegungspflicht nach Abs. 2 sind Kandidierende für kommunale Ämter in Gemeinden mit weniger als 3000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Art. 37a Abs. 2ter (neu)

Der Geltungsbereich von Abs. 1 und Abs. 2 wird auf die Nationalratswahlen ausgedehnt.

Art. 37a Abs. 5bis (neu)

Spenden an politische Parteien, die gegen die Offenlegungspflichten verstossen haben, sind steuerlich nicht abzugsfähig.

Übergangsbestimmungen zu Art. 37a:

1 Art. 37a tritt so wie in der Abstimmung vom 9. Februar 2020 angenommen und ergänzt um die Absätze 1bis, 1ter, 2bis, 2ter und 5bis unmittelbar in Kraft.

2 Mit Annahme von Art. 37a Abs. 1bis, 1ter, 2bis, 2ter und 5bis sind bis zum Inkrafttreten der kantonalen Ausführungsgesetzgebung subsidiär die Offenlegungsvorschriften des Bundes sinngemäss anwendbar, insbesondere Art. 76b bis 76j des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BBi 2021 1492) und Art. 11 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung. Der Regierungsrat erlässt nötigenfalls umgehend ergänzende Ausführungsbestimmungen.

Am 7. Juni 2022 erklärte der Regierungsrat die Umsetzungsinitiative als zustande gekommen. Am 23. August 2022 unterbreitete er dem Kantonsrat einen Bericht und Antrag betreffend die Umsetzungsinitiative. Der Regierungsrat beantragte, die Umsetzungsinitiative sei nur dann als gültig zu erklären, wenn die Vorlage Motion 2021/7 Heydecker durch den Kantonsrat oder in der Volksabstimmung abgelehnt worden sei (bedingte Gültigerklärung). Für den Fall, dass die

Umsetzungsinitiative für gültig erklärt werde, sei sie den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten. Ebenfalls im Bericht vom 23. August 2022 zu Händen des Kantonsrats beantragte der Regierungsrat zudem Folgendes:

Es sei der Umsetzungsinitiative als Gegenvorschlag die sich aktuell in der parlamentarischen Beratung befindende Vorlage Motion 2021/7 Heydecker gegenüber zu stellen.

Für den Antrag auf eine solche Mehrfachabstimmung stützte sich der Regierungsrat unter anderem auf ein von der Staatskanzlei Schaffhausen in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten von Prof. Felix Uhlmann und Martin Wilhelm vom 17. August 2022 (nachfolgend: Gutachten Uhlmann/Wilhelm). Das Gutachten bezeichnete ein entsprechendes Vorgehen als am vergleichsweise risikolosesten und den politischen Rechten der Stimmberechtigten am besten entsprechend. Für die Frage nach der korrekten Durchführung der beiden Volksabstimmungen beauftragte ausserdem die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei (SP) des Kantonsrats Prof. Arnold Marti mit einem Kurzgutachten, welches vom 22. September 2022 datiert (nachfolgend: Gutachten Marti). Gutachter Marti kam zum Schluss, die Behandlung der Vorlage des Kantonsrats als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative dränge sich zwingend auf.

D.

Am 7. November 2022 beriet der Kantonsrat in zweiter Lesung den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 18. Januar 2022 betreffend die Umsetzung der Motion 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass". Gemäss einem Antrag der vorberatenden Spezialkommission änderte der Kantonsrat den Entwurf des Regierungsrats bzw. den Text des Motionärs noch leicht ab. Unter Hinweis auf die obligatorisch durchzuführende Volksabstimmung beschloss der Kantonsrat folgende Änderung von Art. 37a KV/SH (Beschluss Nr. 3 der Sitzung vom 7. November 2022 [Traktandum 2]) :

1 Wer im Hinblick auf eine Wahl oder Abstimmung eine Kampagne führt, hat deren Finanzierung offenzulegen.

2 Wer sich als Kandidatin oder Kandidat an einer Wahl beteiligt, hat seine Interessenbindungen offenzulegen.

3 Das Gesetz regelt Form, Umfang, Publikation, Ausnahmen und Kontrollen der Offenlegung sowie Sanktionen bei Verstössen.

Ebenfalls am 7. November 2022 beriet der Kantonsrat den Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 23. August 2022 betreffend die Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative) ". Der Kantonsrat entschied, der Volksinitiative solle nicht der von ihm als Umsetzung der Motion Nr. 2021/7 soeben beschlossene Art. 37a KV/SH, sondern ein neu zu formulierender Gegenvorschlag gegenübergestellt werden (Beschluss Nr. 4 der Sitzung vom 7. November 2022 [Traktandum 3]).

Am 8. November 2022 setzte der Regierungsrat die obligatorische Volksabstimmung über die vom Kantonsrat am 7. November 2022 beschlossene Revision von Art. 37a KV/SH auf den 12. März 2023 an.

E.

Gegen die beiden Beschlüsse des Kantonsrats vom 7. November 2022 haben die Sozialdemokratische Partei des Kantons Schaffhausen, die Grüne Partei des Kantons Schaffhausen, der Verein "Komitee für Transparenz" und Claudio Kuster am 5. Dezember 2022 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Die Beschwerdeführenden beantragen, die angefochtenen Beschlüsse seien insoweit aufzuheben, als die betreffenden Vorlagen unabhängig voneinander behandelt worden seien. Der Kantonsrat sei anzuweisen, die Vorlage "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" als Gegenvorschlag im Sinne von Art. 30 Abs. 1 KV/SH der Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative" gegenüber zu stellen und die Stimmberechtigten nach dem Verfahren gemäss Art. 30 Abs. 2 und 3 KV/SH umgehend über beide Vorlagen abstimmen zu lassen. Eventualiter sei der Kantonsrat anzuweisen, nach Vorliegen und Beratung des beschlossenen weiteren Gegenvorschlags zur Umsetzungsinitiative baldmöglichst alle drei Vorlagen gleichzeitig den Stimmberechtigten vorzulegen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragen die Beschwerdeführenden, ihrer Beschwerde sei insoweit die aufschiebende Wirkung zu erteilen, als der

Regierungsrat im Sinne einer vorsorglichen Massnahme möglichst rasch anzuweisen sei, die Vorlage "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" einstweilen bzw. bis zum Entscheid in der Sache nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Am 20. Dezember 2022 beschloss der Regierungsrat, die auf den 12. März 2023 angesetzte obligatorische Volksabstimmung über die Revision von Art. 37a KV/SH wieder abzusetzen und den Entscheid des Bundesgerichts abzuwarten. Mit Verfügung vom 3. Februar 2023 hat der Präsident der

I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch der Beschwerdeführenden um aufschiebende Wirkung der Beschwerde bzw. vorsorgliche Massnahme als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

Der Regierungsrat und der Kantonsrat beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Eingabe vom 15. März 2023 haben die Beschwerdeführenden an den materiellen Beschwerdeanträgen festgehalten.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten sind zwei Beschlüsse des Kantonsrats vom 7. November 2022, welche im Zusammenhang stehen mit der am 9. Februar 2020 angenommenen kantonalen Volksinitiative "Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)" und zur eingereichten kantonalen Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)". Mit dem ersten Beschluss hat der Kantonsrat als Umsetzung der Motion Nr. 2021/7 den mit der Annahme der Transparenzinitiative neu in die KV/SH aufgenommenen Artikel 37a geändert. Mit dem zweiten Beschluss hat er entschieden, der Umsetzungsinitiative als Gegenvorschlag nicht - wie vom Regierungsrat beantragt - den zuvor neu gefassten Art. 37a KV/SH, sondern einen noch zu formulierenden Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Die angefochtenen Beschlüsse des Kantonsrats haben den Regierungsrat veranlasst, zunächst die obligatorische Volksabstimmung über den neu beschlossenen Art. 37a KV/SH anzusetzen und die Stimmberechtigten vorab darüber abstimmen zu lassen. Nach Erhebung der vorliegend zu beurteilenden Beschwerde beschloss der Regierungsrat, die bereits angesetzte Volksabstimmung über die Revision von Art. 37a KV/SH einstweilen wieder abzusetzen und den Entscheid des Bundesgerichts abzuwarten.

Nach dem Ausgeführten betreffen die angefochtenen Beschlüsse des Kantonsrats unmittelbar die politischen Rechte der Stimmberechtigten und sind sie grundsätzlich zulässiger Gegenstand der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten in Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit.c BGG.

1.2. Die Beschwerde in Stimmrechtssachen an das Bundesgericht ist in kantonalen Angelegenheiten zulässig gegen Akte letzter kantonalen Instanzen (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Die Kantone sehen gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor. Diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung (Art. 88 Abs. 2 BGG).

Bei den angefochtenen Beschlüssen handelt es sich um Akte des Parlaments im Sinne von Art. 88 Abs. 2 BGG. Ein kantonales Rechtsmittel stand unbestrittenerweise nicht zur Verfügung. Damit ist die direkte Anfechtung beim Bundesgericht zulässig.

1.3. Die im Kanton Schaffhausen als politische Parteien tätigen Beschwerdeführerinnen 1 und 2 (vgl. BGE 139 I 195 E. 1.4 mit Hinweisen), der Beschwerdeführer 3 als Initiativkomitee, welches als Verein und damit als juristische Person organisiert ist (vgl. BGE 145 I 282 E. 2.2.4 mit Hinweisen), und der im Kanton Schaffhausen stimmberechtigte Beschwerdeführer 4 sind nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde in Stimmrechtssachen berechtigt. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehaltlich E. 2 hiernach einzutreten.

2.

Zulässig ist die Beschwerde in Stimmrechtssachen, soweit die Beschwerdeführenden rügen, die angefochtenen Beschlüsse hätten im Ergebnis eine Verletzung der politischen Rechte der Stimmberechtigten zur Folge. Parlamentsinterne Entscheide und Realakte ohne unmittelbaren Bezug zu den politischen Rechten der Stimmberechtigten können mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen nicht angefochten werden (Urteile 1C 216/2023 vom 27. Juli 2023 E. 3.1 f. und 1C 139/2022 vom 25. August 2022 E. 1.2, je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführenden beantragen, die angefochtenen Beschlüsse des Kantonsrats seien insoweit aufzuheben, als die betreffenden Vorlagen unabhängig voneinander behandelt worden seien. Soweit die Beschwerdeführenden damit den Ablauf des parlamentarischen Verfahrens - wie etwa die Reihenfolge der im Kantonsrat behandelten Geschäfte oder der durchgeführten Abstimmungen - ansprechen wollen, legen sie nicht dar und ist nicht ersichtlich, inwiefern die politischen Rechte der Stimmberechtigten dadurch hätten unmittelbar beeinträchtigt werden sollen. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

3.

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten mit voller Kognition, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder damit in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 lit. a, lit. c sowie lit. d BGG).

4.

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung von Art. 34 BV und des Initiativrechts nach Art. 27 ff. KV/SH. Sie erblicken eine Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit und des Initiativrechts darin, dass der Kantonsrat den als Umsetzung der Motion Nr. 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" beschlossenen Art. 37a KV/SH nicht in Anwendung von Art. 30 KV/SH der Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)" als Gegenvorschlag gegenüberstellte.

4.1. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte (auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene) in abstrakter Weise und ordnet die wesentlichen Grundzüge der demokratischen Partizipation im Allgemeinen. Der Gewährleistung kommt Grundsatzcharakter zu. Der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfachen Teilgehalten ergibt sich nicht aus der Bundesverfassung, sondern in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone (BGE 147 I 420 E. 2.1 mit Hinweisen). Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe soll garantieren, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der

Auseinandersetzung (BGE 145 I 1 E. 4.1; 143 I 78 E. 4.3; 140 I 338 E. 5 mit Hinweisen).

Art. 27 ff. KV/SH regeln Gegenstand, Form und Verfahren der kantonalen Volksinitiative. Bei der Volksinitiative "zur Umsetzung der vom Stimmvolk angenommenen Transparenzinitiative (Umsetzungsinitiative)" handelt es sich um einen als ausgearbeiteter Entwurf eingereichte Initiative auf Teilrevision der Kantonsverfassung (vgl. Art. 27 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 KV/SH). Der Regierungsrat erklärte die Initiative als zustandegekommen (vgl. Art. 28 Abs. 1 KV/SH). Über die Gültigkeit der Initiative hat der Kantonsrat noch nicht entschieden (vgl. Art. 28 Abs. 2 KV/SH). Auch hat er die Volksinitiative den Stimmberechtigten noch nicht unterbreitet, sondern erst entschieden, ihr einen noch auszuarbeitenden Gegenvorschlag gegenüberzustellen (vgl. Art. 29 Abs. 1 KV/SH). Das Institut des Gegenvorschlags zu einer Volksinitiative ist in Art. 30 KV/SH geregelt. Der Kantonsrat kann (unter anderem) einem ausgearbeiteten Entwurf einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (Abs. 1). Die Abstimmungen über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag finden gleichzeitig statt (Abs. 2). Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zustimmen und darüber befinden, welcher sie den Vorzug geben, wenn beide angenommen werden (Abs. 3).

4.2. Das Bundesgericht hatte in der Vergangenheit verschiedentlich darüber zu befinden, ob eine bestimmte Behördenvorlage einem bestimmten Volksbegehren als Gegenvorschlag gegenübergestellt werden darf, sodass die Stimmberechtigten über beide Vorlagen gleichzeitig abstimmen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Kantone grundsätzlich befugt, einer Volksinitiative - auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage - einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Das Bundesgericht führte hierzu aus, zwar vermindere die Vorlage eines Gegenentwurfs die Aussichten eines Volksbegehrens, in der Abstimmung angenommen zu werden. Dies sei jedoch im Hinblick auf die den Stimmberechtigten gebotene grössere Entscheidungsfreiheit sowie in Anbetracht der dem Parlament zukommenden Aufgabe der Gesetzgebung und der durch ein Initiativbegehren ausgelösten Fortentwicklung des Rechts in Kauf zu nehmen. Die Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags sei indessen an gewisse Schranken in formeller und materieller Hinsicht gebunden. Zum einen wies das Bundesgericht darauf hin, es sei in jedem Fall darauf zu achten, dass das Abstimmungsverfahren eine genügend differenzierte Stimmabgabe ermögliche. Der Gegenvorschlag dürfe gegenüber der Initiative im

Abstimmungsverfahren nicht bevorteilt werden und insbesondere nicht vor der Initiative zur Abstimmung gelangen. Zum andern müsse der Gegenvorschlag in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen. Mit dem Gegenvorschlag dürfe eine Initiative zwar sowohl formell als auch materiell verbessert werden, doch dürfe mit ihm keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden (zum Ganzen BGE 113 Ia 46 E. 5a mit

Hinweisen; vgl. auch BGE 137 I 200 E. 2.2; Urteil 1C 22/2010 vom 6. Oktober 2010 E. 2.2 f.; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2023, Rz. 846, 1952, 2065, 2070 und 2073 f.; CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», 2020, Rz. 434 ff.; GORAN SEFEROVIC, Volksinitiative zwischen Recht und Politik, 2018, Rz. 121 ff.; ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: ZBl 83/1982, S. 30 ff.).

4.3. Konstituierendes Element eines Gegenvorschlags ist unter anderem, dass er eine Alternative zur Volksinitiative darstellt (vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 842). Voraussetzung für die Qualifikation eines Beschlusses des Parlaments als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative ist namentlich, dass sich die beiden Vorlagen gegenseitig ausschliessen (CHRISTOPH ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, 2003, S. 30 ff.; vgl. auch BISAZ, a.a.O., Rz. 434). Der vom Kantonsrat am 7. November 2022 geänderte Art. 37a KV/SH (nachfolgend: Vorlage des Kantonsrats) und die Umsetzungsinitiative betreffen den gleichen Gegenstand, nämlich die Offenlegung der Wahl- und Abstimmungsfinanzierung sowie der Interessenbindungen von Kandidatinnen und Kandidaten von Wahlen. Während Form, Umfang und Ausnahmen der Offenlegung mit der Umsetzungsinitiative auf Verfassungsstufe detailliert geregelt würden, würden mit der Vorlage des Kantonsrats die Offenlegung auf Verfassungsstufe nur als Grundsatz festgeschrieben und die Regelung der Details dem Gesetzgeber überlassen. Die beiden Vorlagen unterscheiden sich konzeptionell und schliessen sich konzeptionell gegenseitig aus. Sie schliessen sich sodann auch formell gegenseitig aus, zumal die Umsetzungsinitiative nicht eigenständig formuliert ist, sondern verschiedentlich unmittelbar auf Art. 37a KV/SH in seiner geltenden Fassung Bezug nimmt und diesen bloss ergänzt, während der vom Kantonsrat beschlossene neue Art. 37a KV/SH den geltenden Art. 37a KV/SH ersetzen würde.

Der vom Kantonsrat beschlossene neue Art. 37a KV/SH stellt somit eine echte Alternative zur Umsetzungsinitiative dar. Materiell handelt es sich bei der Vorlage des Kantonsrats um einen Gegenvorschlag zu dieser. Zu berücksichtigen ist indessen, dass die Umsetzungsinitiative nicht Auslöser war für die Änderung von Art. 37a KV/SH durch den Kantonsrat und letztere somit jedenfalls ursprünglich nicht als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative konzipiert und betrachtet wurde. Dies ergibt sich einerseits aus dem zeitlichen Ablauf, zumal die Umsetzungsinitiative erst nach der Einreichung der Motion Nr. 2021/7, nach der Erheblicherklärung der Motion und nach der Vorlage eines Entwurfs zur Änderung von Art. 37a KV/SH durch den Regierungsrat eingereicht wurde. Andererseits zeigen der Inhalt und der Titel der Motion "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" die Absicht des Motionärs und des Kantonsrats, die relativ detaillierte Regelung des geltenden Art. 37a KV/SH wieder aus der Kantonsverfassung zu streichen, stattdessen die Offenlegungspflicht auf Verfassungsstufe nur noch als Grundsatz zu formulieren und sämtliche Details dem Gesetzgeber zu überlassen. Zu entscheiden ist, ob der Kantonsrat die Änderung von Art. 37a KV/SH unter den gegebenen Umständen der Umsetzungsinitiative formell als Gegenvorschlag hätte gegenüberstellen müssen, obwohl sie ursprünglich nicht als solcher gedacht und konzipiert war.

4.4.

4.4.1. Die Beschwerdeführenden verweisen in ihrer Beschwerdeschrift auf das in der Literatur erörterte Prinzip der Gleichwertigkeit der Initiierungsrechte von Parlament und Initianten bzw. auf das Erfordernis der Chancengleichheit zwischen Parlamentsbeschluss und Volksinitiative. Aus diesen Grundsätzen wird unter anderem geschlossen, es sei mit Blick auf die staatsrechtliche Stellung und die Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments grundsätzlich zulässig, dass das Parlament ein bereits vor Einreichung einer Volksinitiative und unabhängig von dieser aufgenommenes Beschlussfassungsverfahren nach Einreichung einer Volksinitiative und vor der Volksabstimmung über dieselbe zu Ende führe, auch wenn die beiden Vorlagen inhaltlich zusammenhängen (ALBRECHT, a.a.O., S. 169). Hingegen sei ein Beschlussentwurf bzw. ein Beschluss des Parlaments, welcher erst nach der Einreichung einer Volksinitiative initiiert wurde, zwingend als Gegenvorschlag zu behandeln, wenn er das Kriterium der materiellen Alternative zur Volksinitiative erfülle (ALBRECHT, a.a.O., S. 171 und 173; SEFEROVIC, a.a.O., Rz. 121). In der von den Beschwerdeführenden zitierten Dissertation von CHRISTOPH ALBRECHT werden sodann Konstellationen genannt, welche entgegen dem oben genannten Grundsatz dazu führen sollen, dass auch ein vor Einreichung der Volksinitiative initiiertes Beschluss des Parlaments, welcher das Kriterium der materiellen Alternative zur Volksinitiative erfüllt, zwingend als Gegenvorschlag zu behandeln ist. Dies wird namentlich postuliert, wenn der Beschlussentwurf des Parlaments im Laufe des Verfahrens an die Forderung der Volksinitiative angepasst wird, wenn der Beschluss des Parlaments erst kurz vor der Einreichung der Volksinitiative

initiiert worden ist oder wenn sich seine Erarbeitung hinzieht, sodass er ohne grösseren Zeitverlust parallel zur Volksinitiative behandelt werden kann (ALBRECHT, a.a.O., S. 169 ff.).

4.4.2. Die letztgenannte Konstellation ist vorliegend eingetreten. Zwar wurde die Motion Nr. 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" bereits am 1. März 2021 eingereicht und vom Kantonsrat bereits am 27. September 2021 für erheblich erklärt. Auch unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat die Vorlage betreffend Umsetzung der Motion schon am 18. Januar 2022 und damit ebenfalls noch vor der Einreichung der Umsetzungsinitiative am 24. Mai 2022 (vgl. Sachverhalt lit. B). Die Behandlung der Motion bzw. der Vorlage des Regierungsrats zog sich in der Folge jedoch hin. Am 12. September 2022 fand zu diesem Geschäft im Kantonsrat eine erste Lesung statt. Weil einige Anträge mehr als zwölf Stimmen erhielten, wurde eine zweite Lesung notwendig. Diese wurde erst am 7. November 2022 durchgeführt. Die Vorlage des Regierungsrats an den Kantonsrat betreffend die Umsetzungsinitiative vom 23. August 2022 lag zu diesem Zeitpunkt bereits vor. Der Regierungsrat hatte sich darin ausführlich mit dem Verhältnis der Umsetzungsinitiative zur Motion Nr. 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass" auseinandergesetzt. Unter anderem führte er Folgendes aus:

"Sowohl die vorliegende Umsetzungsinitiative als auch der mit der Motion 2021/7 vorgeschlagene aktualisierte Art. 37a KV sind der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt. Es stellt sich die Frage, wie am sinnvollsten damit umgegangen werden soll. Das in Auftrag gegebene Gutachten empfiehlt eine Mehrfachabstimmung (...). Wenn über Art. 37a KV in der Fassung gemäss Motion 2021/7 Heydecker und die Umsetzungsinitiative gleichzeitig abgestimmt wird, können die Stimmberechtigten ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen (Art. 34 BV). Die beiden Vorlagen schliessen sich aus. Im Falle eines doppelten Ja kann der Wille der Stimmberechtigten mittels Stichfrage geklärt werden. Mit einer Mehrfachabstimmung können sich die Stimmberechtigten entweder für die Variante Transparenzinitiative/Umsetzungsinitiative oder die Variante "neue Verfassungsgrundlage gemäss Motion 2021/7 Heydecker" entscheiden.

Vorliegend wurde die Vorlage gemäss Motion 2021/7 zwar nicht als Gegenvorschlag zur Umsetzungsinitiative, sondern eher als nachträglicher Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative erarbeitet. In der Sache handelt [es] sich aber wie bei einem Gegenvorschlag um eine Alternative sowohl zur bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung als auch zur Umsetzungsinitiative. Dies legt eine Gesamtabstimmung nahe. Aus Sicht des Regierungsrates erscheint eine Mehrfachabstimmung am vergleichsweise risikolosesten und den politischen Rechten der Stimmberechtigten am besten entsprechend, weil hier weder Eingriffe notwendig sind oder eine Initiative für ungültig erklärt werden muss und Mehrfachabstimmungen auch sonst verbreitet sind.

Entsprechend wird der Regierungsrat bei der Behandlung der Vorlage zur Motion 2021/7 den Antrag stellen, die Volksabstimmung zur Vorlage zur Motion 2021/7 gleichzeitig mit der Volksabstimmung über die Umsetzungsinitiative anzusetzen (...)."

Bericht und Antrag der zuständigen Kommission des Kantonsrats zur Umsetzungsinitiative datieren vom 28. September 2022 und nehmen ebenfalls Bezug auf die Motion Nr. 2021/7 "Mehr Transparenz - aber mit Augenmass". Dementsprechend waren für die Sitzung des Kantonsrats vom 7. November 2022 beide Vorlagen (Umsetzung der Motion und Volksinitiative) traktandiert und konnte die durch die Motion angestossene Änderung von Art. 37a KV/SH vom Kantonsrat ohne Zeitverlust parallel zur Volksinitiative behandelt werden (vgl. Sachverhalt lit. C und D).

4.4.3. Im Zeitpunkt der Beratung der vorliegend angefochtenen Beschlüsse im Kantonsrat wäre die Ansetzung einer gleichzeitig stattfindenden Volksabstimmung über die Vorlage des Kantonsrats und die Umsetzungsinitiative möglich gewesen, ohne dass damit für die Vorlage des Kantonsrats ein Zeitverlust verbunden gewesen wäre. Die im Gutachten Uhlmann/Wilhelm noch als Nachteil für eine Mehrfachabstimmung genannte zeitliche Verzögerung der Abstimmung über die Vorlage des Kantonsrats war in diesem Zeitpunkt also nicht mehr aktuell. Damit rückt die Frage in den Vordergrund, ob der Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV eine gleichzeitige Volksabstimmung über beide Vorlagen nicht nur nahelegte, sondern den Kantonsrat im betreffenden Zeitpunkt dazu verpflichtete, seine Vorlage der Umsetzungsinitiative in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 KV/SH zwingend als formellen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Wird die Vorlage des Kantonsrats der Umsetzungsinitiative formell als Gegenvorschlag gegenübergestellt, finden die Volksabstimmungen über die beiden Vorlagen gleichzeitig statt (vgl. Art. 30 Abs. 2 KV/SH), wobei die Stimmberechtigten darüber befinden, welcher Vorlage sie den Vorzug geben, wenn beide angenommen werden (vgl. Art. 30 Abs. 3 KV/SH). Die umstrittene Frage, ob im

Fall einer vorgezogenen Volksabstimmung über die Vorlage des Kantonsrats bzw., im Fall ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten, die Umsetzungsinitiative - wie der Regierungsrat gestützt auf das Gutachten Uhlmann/Wilhelm annimmt - für ungültig erklärt werden müsste, würde sich diesfalls nicht mehr stellen. Eine gleichzeitige Abstimmung über die beiden Vorlagen ermöglichte den Stimmberechtigten eine differenzierte Stimmabgabe hinsichtlich aller bis anhin ausgearbeiteten Varianten zur Regelung der Offenlegung der Wahl- und Abstimmungsfinanzierung sowie der Interessenbindungen von Kandidatinnen und Kandidaten von Wahlen auf Verfassungsstufe. Konkret könnten die Stimmberechtigten auf diese Weise in einem bekannten und bewährten Verfahren unmittelbar entscheiden, ob sie die Umsetzungsinitiative, die Vorlage des Kantonsrats oder allenfalls beide Vorlagen dem Status

quo vorziehen oder ob sie beim Status quo, nämlich dem seit der Annahme der Transparenzinitiative geltenden Art. 37a KV/SH, bleiben wollen. Mittels Beantwortung der Stichfrage könnten die Stimmberechtigten ihre Präferenz zum Ausdruck bringen für den Fall, dass beide Vorlagen angenommen würden.

Würde hingegen den angefochtenen Beschlüssen des Kantonsrats entsprechend gestaffelt abgestimmt, nämlich in einem ersten Schritt nur über die Vorlage des Kantonsrats und allenfalls in einem zweiten Schritt über die Umsetzungsinitiative, wäre eine differenzierte Stimmabgabe der Stimmberechtigten nicht in gleicher Weise gewährleistet. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang zunächst die Ausgangslage derjenigen Stimmberechtigten, welche sowohl die Vorlage des Kantonsrats als auch die Umsetzungsinitiative dem Status quo und gleichzeitig die Umsetzungsinitiative der Vorlage des Kantonsrats vorziehen. Bei einem gestaffelten Vorgehen befänden sich diese Stimmberechtigten anlässlich der vorgezogenen Abstimmung über die Vorlage des Kantonsrats in einem Dilemma. Entweder müssten sie der Vorlage des Kantonsrats zustimmen im Wissen, dass die Annahme der Vorlage zu einer Verschlechterung der Chancen der Umsetzungsinitiative oder gar zu deren Ungültigerklärung führen würde. Oder sie müssten gegen die Vorlage des Kantonsrats stimmen, welche sie eigentlich dem Status quo vorziehen würden, um die Chancen der Umsetzungsinitiative nicht zu verschlechtern oder gar deren Ungültigerklärung zu riskieren. Eine differenzierte Stimmabgabe wäre

bei einem gestaffelten Vorgehen sodann auch für diejenigen Stimmberechtigten nicht möglich, welche den Status quo sowohl der Vorlage des Kantonsrats als auch der Umsetzungsinitiative und gleichzeitig die Vorlage des Kantonsrats der Umsetzungsinitiative vorziehen.

Unter den gegebenen Umständen wäre der Kantonsrat mit Blick auf den Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV im betreffenden Zeitpunkt dazu verpflichtet gewesen, seine Vorlage der Umsetzungsinitiative in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 KV/SH als formellen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

4.4.4. Wird der Kantonsrat im Sinne des Antrags der Beschwerdeführenden, des Gutachtens Marti und der vorstehenden Erwägung verpflichtet, die von ihm am 7. November 2022 beschlossene Änderung von Art. 37a KV/SH der Umsetzungsinitiative formell als Gegenvorschlag gegenüberzustellen, wird der Kantonsrat insofern eingeschränkt, als es ihm verunmöglicht wird, eine weitere Alternative zur Umsetzungsinitiative auszuarbeiten und anschliessend der Umsetzungsinitiative gegenüberzustellen. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, ist dies jedenfalls in der vorliegenden Konstellation hinzunehmen, wobei offenbleiben kann, ob der Kantonsrat einer Volksinitiative in anderen Konstellationen grundsätzlich mehrere Varianten als Gegenvorschlag gegenüberstellen könnte.

Bereits am 9. Februar 2020 haben die Stimmberechtigten die Transparenzinitiative und damit den geltenden Art. 37a KV/SH angenommen (vgl. Sachverhalt lit. A). Zwar darf grundsätzlich auch eine erst vor relativ kurzer Zeit neu in die Kantonsverfassung aufgenommene und noch nicht umgesetzte Bestimmung in Frage gestellt und eine Änderung derselben beantragt werden (vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/ GLASER, a.a.O., Rz. 854). Auch mag es unter Umständen zulässig sein, das Verfahren zur Umsetzung einer mit einer Volksinitiative neu in die Kantonsverfassung aufgenommenen Bestimmung für eine gewisse Zeit zu sistieren, wenn - wie vorliegend - absehbar ist, dass die Bestimmung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit wieder geändert werden könnte. Eine solche Sistierung steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zum Anspruch der Stimmberechtigten auf Umsetzung der angenommenen Volksinitiative innert angemessener Frist (vgl. dazu BGE 137 I 305 E. 2.1.4; Urteil 1P.179/1994 vom 16. November 1994 E. 1b, in: ZBI 96/1995 S. 419; BGE 145 IV 55 E. 3.4). Die ungebührliche Verzögerung der Umsetzung einer angenommenen Verfassungsinitiative bedeutet eine Verletzung der politischen Rechte (vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 875 und 2631).

In der vorliegenden Konstellation bedeutet dies, dass den Stimmberechtigten die Umsetzungsinitiative (unter Vorbehalt ihrer Gültigerklärung) und als Gegenvorschlag dazu die vom Kantonsrat am 7. November 2022 beschlossene Änderung von Art. 37a KV/SH möglichst bald zur

Abstimmung vorzulegen sind. Falls in der Volksabstimmung beide Vorlagen abgelehnt würden, wäre der am 9. Februar 2020 angenommene Art. 37a KV/SH umgehend umzusetzen bzw. das entsprechende Gesetzgebungsverfahren unverzüglich wieder aufzunehmen und zügig voranzutreiben. Die Ausarbeitung einer weiteren Alternative zur Umsetzungsinitiative auf Verfassungsstufe durch den Kantonsrat hingegen wäre mit einer nicht mehr hinzunehmenden Verzögerung der Umsetzung der angenommenen Transparenzinitiative verbunden. Ein entsprechendes Vorgehen drängt sich zudem auch deshalb nicht auf, weil die vom Kantonsrat am 7. November 2022 beschlossene Verfassungsbestimmung - sollte sie von den Stimmberechtigten angenommen und der Umsetzungsinitiative vorgezogen werden - dem Gesetzgeber bei der Erarbeitung eines Gesetzes zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung einen sehr grossen Spielraum beliesse.

4.4.5. Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Kantonsrat der Umsetzungsinitiative am 7. November 2022 - unter Vorbehalt ihrer Gültigerklärung - die von ihm gleichentags beschlossene Änderung von Art. 37a KV/SH als formellen Gegenvorschlag im Sinne von Art. 30 KV/SH hätte gegenüberstellen müssen. Indem er dies nicht getan hat und beschlossen hat, der Umsetzungsinitiative einen anderen, noch zu erarbeitenden Gegenvorschlag gegenüberzustellen (Beschluss Nr. 4 der Sitzung vom 7. November 2022 [Traktandum 3]), hat er den Anspruch der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV verletzt. Der letztgenannte Beschluss ist aufzuheben und der Kantonsrat unter Vorbehalt der Gültigerklärung der Umsetzungsinitiative anzuweisen, die von ihm am 7. November 2022 beschlossene Änderung von Art. 37a KV/SH der Umsetzungsinitiative als formellen Gegenvorschlag im Sinne von Art. 30 KV/SH gegenüberzustellen. Kommen die beiden Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung, spricht prima vista alles dafür, dass die Umsetzungsinitiative für gültig zu erklären ist. In diesem Sinne äusserte sich auch der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag zur Umsetzungsinitiative an den Kantonsrat vom 23. August 2022.

Zuständig für den Entscheid über die Gültigkeit der Umsetzungsinitiative ist allerdings der Kantonsrat (vgl. Art. 28 Abs. 2 KV/SH), welcher darüber noch formell zu beschliessen hat.

5.

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschluss des Kantonsrats Nr. 4 der Sitzung vom 7. November 2022 (Traktandum 3) ist aufzuheben. Die Sache ist zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an den Kantonsrat zurückzuweisen. Damit erübrigt sich eine Behandlung der weiteren Rügen der Beschwerdeführenden. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu auferlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG). Der Kanton Schaffhausen hat den Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zu bezahlen (vgl. Art. 68 Abs. 1 und Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Beschluss des Kantonsrats Nr. 4 der Sitzung vom 7. November 2022 (Traktandum 3) wird aufgehoben. Die Sache wird zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an den Kantonsrat zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten auferlegt.

3.

Der Kanton Schaffhausen hat den Beschwerdeführenden für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführenden, dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und dem Kantonsrat Schaffhausen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 22. Februar 2024

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Mattle