

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C_51/2014

Urteil vom 25. März 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
Claudio Kuster,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Schaffhausen.

Gegenstand
Konsultativabstimmung betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden,

Beschwerde gegen den Grundsatzbeschluss des Kantonsrats Schaffhausen vom 20. Januar 2014.

Sachverhalt:

A.

Am 20. Januar 2014 fällte der Kantonsrat Schaffhausen folgenden Grundsatzbeschluss betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons und seiner Gemeinden:

I.

Der Regierungsrat hat innert längstens drei Jahren ab Zustimmung durch die Stimmberechtigten Vorschläge für eine Strukturreform des Kantons Schaffhausen zuhanden des Kantonsrates auszuarbeiten. Diese Vorschläge können die Übertragung von Gemeindeaufgaben bis hin zur Auflösung der Gemeinden beinhalten und haben die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich und auf die Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden aufzuzeigen.

II.

Die Frage nach dem hauptsächlich zu untersuchenden Modell wird den Stimmberechtigten im Sinne einer Konsultativabstimmung unterbreitet. Es stehen folgende Modelle zur Auswahl:

A. Modell "Wenige leistungsfähige Gemeinden"

B. Modell "Aufhebung der Gemeinden - eine kantonale Verwaltung"

III.

Für die Erarbeitung der Vorlage zur Strukturreform wird ein Kredit in Höhe von 300'000 Franken bewilligt. 75 Prozent davon werden dem Finanzausgleichsfonds entnommen.

IV.

1 Dieser Grundsatzbeschluss wird dem obligatorischen Referendum unterstellt.

2 Er tritt mit der Annahme durch die Volksabstimmung in Kraft.

3 Der Grundsatzbeschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Der Grundsatzbeschluss wurde im Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen vom 24. Januar 2014

publiziert. Mit Schreiben vom 27. Januar 2014 reichte Claudio Kuster dagegen beim Regierungsrat des Kantons Schaffhausen eine Abstimmungsbeschwerde ein. Er beantragte im Wesentlichen, der Grundsatzbeschluss sei aufzuheben und nicht der Volksabstimmung zu unterstellen. Eventualiter sei festzustellen, dass der Beschluss diversen rechtlichen Vorgaben und somit der Garantie der politischen Rechte nicht genüge und er sei ohne die Konsultativabstimmung der Volksabstimmung zu unterstellen. Zur Begründung machte Claudio Kuster im Wesentlichen geltend, im Kanton Schaffhausen gebe es für eine Konsultativabstimmung keine Rechtsgrundlage.

B.

Mit Schreiben vom 30. Januar 2014 leitete die Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen die Beschwerde von Claudio Kuster ans Bundesgericht weiter. Sie erklärt, auf kantonaler Ebene stehe dagegen kein Rechtsmittel zur Verfügung, und weist im Übrigen darauf hin, dass der Regierungsrat den Abstimmungstermin auf den 18. Mai 2014 festgelegt habe.

Im Rahmen des Schriftenwechsels vor Bundesgericht beantragen der Kantonsrat und der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer hält in seiner Stellungnahme dazu an seinen Anträgen und Rechtsauffassungen fest.

Mit Präsidialverfügung vom 21. Februar 2014 hat das Bundesgericht das Gesuch des Beschwerdeführers um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.

1.1. Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Dazu gehört die Rüge, für die Durchführung einer Konsultativabstimmung fehle die Rechtsgrundlage. Zwar trägt eine Konsultativabstimmung teilweise die Züge einer blossen Meinungsumfrage, die der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG nicht zugänglich ist. Von einer solchen unterscheidet sich die Konsultativabstimmung aber dadurch, dass sie in den gesetzlichen Formen des Abstimmungsverfahrens erfolgt und zur Teilnahme daran die Gesamtheit der Stimmbürger aufgerufen - im Kanton Schaffhausen sogar verpflichtet - ist (Art. 23 KV/SH [SR 131.223]; Art. 9 des Gesetzes des Kantons Schaffhausen vom 15. März 1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte [Wahlgesetz; SHR 160.100]). Auch wenn sie nicht zu einem rechtlich verbindlichen Entscheid führt, sind die Behörden des betreffenden Gemeinwesens doch faktisch an ihr Ergebnis gebunden (BGE 104 Ia 226 E. 1a S. 228; vgl. dagegen zur Unverbindlichkeit einer Konsultativabstimmung für die Behörden eines übergeordneten Gemeinwesens Urteil 1P.515/ 2000 vom 14. Mai 2001 E. 1a, in: RDAG 2004 I S. 55; sowie allgemein YVO HANGARTNER/ ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rz. 2295).

1.2. Die Pflicht der Kantone, gegen behördliche Entscheide, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vorzusehen, erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung (Art. 88 Abs. 2 BGG). Gegen Akte des Kantonsrats Schaffhausen steht weder die kantonale Wahl- und Abstimmungsbeschwerde noch ein anderes kantonales Rechtsmittel zur Verfügung (Art. 82bis Abs. 1 lit. c Wahlgesetz; ARNOLD MARTI, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen [insbesondere die allgemeine Verwaltungsgerichtsbeschwerde], 1986, S. 135). Sie können daher direkt beim Bundesgericht angefochten werden (Urteil 1P.718/2004 vom 23. Dezember 2004 E. 2.4; BGE 139 I 195 E. 1.2 S. 198; je mit Hinweisen).

1.3. Der Beschwerdeführer ist als im Kanton Schaffhausen wohnhafter Stimmberechtigter zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

2.

2.1. Der Beschwerdeführer macht in erster Linie geltend, für die Durchführung einer Konsultativabstimmung fehle eine Rechtsgrundlage, wie sie in der Literatur und in der Rechtsprechung (BGE 104 Ia 226) grundsätzlich als unabdingbar erachtet werde.

2.2. Der Kantonsrat und der Regierungsrat weisen darauf hin, dass in der Literatur nicht unumstritten sei, ob eine Konsultativabstimmung ohne entsprechende rechtliche Grundlage angeordnet werden dürfe. Das Bundesgericht habe im vom Beschwerdeführer erwähnten Urteil auf besondere Umstände hingewiesen, welche die Durchführung einer Konsultativabstimmung auch ohne eine solche erlaubten. Bei der hier zur Diskussion stehenden Konsultativabstimmung liege die Besonderheit darin, dass ihr neben den anderen Teilen des Grundsatzbeschlusses keine selbständige Bedeutung zukomme. Es werde dabei nämlich nur nach der Stossrichtung des auszuarbeitenden Projekts gefragt.

2.3. Als Konsultativabstimmung, wie sie nach Ziffer II des angefochtenen Grundsatzbeschlusses vorgesehen ist, werden in der Regel Volksbefragungen bezeichnet, die nicht zu einem rechtlich verbindlichen Entscheid führen. Das Merkmal der rechtlichen Unverbindlichkeit unterscheidet die Konsultativabstimmung von der sogenannten Grundsatzabstimmung, welche ebenfalls Teil eines mehrstufigen demokratischen Verfahrens bildet, ohne einen definitiven Entscheid herbeizuführen (BGE 104 Ia 226 E. 2a S. 230 f.; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N. 2290). Diese Begriffe wurden in der Vergangenheit indessen nicht einheitlich gehandhabt. So sah in den Kantonen St. Gallen und Nidwalden das anwendbare Gesetz "Konsultativabstimmungen" vor, bezeichnete diese aber gleichzeitig als für das Kantonsparlament rechtlich verbindlich (vgl. die Hinweise in BGE 104 Ia 226 E. 2a S. 230 f.). Die frühere schaffhausische Kantonsverfassung enthielt zwar in Art. 42 Abs. 2 eine Bestimmung über eine als "Volksbefragung" bezeichnete Abstimmung, doch fehlte eine ausdrückliche Vorschrift darüber, ob das Ergebnis der Befragung für den Grossen Rat (heute: Kantonsrat) verbindlich war. Wie es sich damit verhielt, war unklar bzw. umstritten (BGE 104 Ia 226 E. 2a S. 231; JÖRG PAUL

MÜLLER/PETER SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, 1979, S. 419 f.; REGINE STRÄULI, Die konsultative Volksabstimmung in der Schweiz, 1982, S. 8 Fn. 6 und S. 11 Fn. 21; vgl. auch HANS DERENDINGER, Die konsultative Volksbefragung, in: Festgabe Franz Josef Jeger, 1973, S. 395; RETO DUBACH/ARNOLD MARTI/PATRICK SPAHN, Verfassung des Kantons Schaffhausen - Kommentar, 2004, S. 109). In der geltenden Verfassung des Kantons Schaffhausen ist diese Abstimmungsform nicht mehr vorgesehen.

In der Literatur werden die Vor- und Nachteile von Konsultativabstimmungen für den demokratischen Prozess kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite wird auf das Bedürfnis hingewiesen, die Stimmbürger vermehrt in frühen Stadien der staatlichen Willensbildung einzubinden, besonders im Rahmen der Planung oder bei der Festlegung von Grundsätzen für die Ausarbeitung umfangreicher Einzelprojekte. Dies wird damit begründet, dass der Bürger auf diese Weise ein Mitspracherecht erhalte, bevor er weitgehend vor vollendete Tatsachen gestellt sei; ferner vermindere die frühe Beteiligung der Bürger das Risiko, dass eine mit erheblichem Aufwand ausgearbeitete Vorlage in der endgültigen Abstimmung scheitere. Auf der anderen Seite wird die Auffassung vertreten, es sollten keine neuen Abstimmungsformen vorgesehen werden, da dies zu Unsicherheiten und zur Gefahr der Manipulation, des Missbrauchs und der Verwischung der Verantwortungen führen würde; ferner wird geltend gemacht, die rechtzeitige Mitsprache der Bürger könne, soweit dafür ein sachlich begründetes Bedürfnis bestehe, bereits mit den bestehenden Instrumenten gewährleistet werden; schliesslich wird auf die Möglichkeit der verbindlichen Grundsatzabstimmung hingewiesen (vgl. im Weiteren die

Literaturhinweise in BGE 104 Ia 226 E. 2c S. 233 f.; vgl. zudem JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Le referendum populaire, ZSR 91/1972 I S. 483; ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Aufl. 2005, S. 521 f.; ZACCARIA GIACOMETTI, Über die rechtliche Zulässigkeit von Volksabstimmungen in nichtreferendumpflichtigen Materien, SJZ 52/1956 S. 309 f.; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl. 2004, Rz. 110; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2312-2316; GEORG MÜLLER, Konsultativ-, Grundsatz- und Variantenabstimmungen im aargauischen Recht, in: Festschrift für Dr. Kurt Eichenberger, 1990, S. 293; MÜLLER/SALADIN, a.a.O., S. 423-426 und 443-445, ALEXANDER RUCH, Volksabstimmungen als Entscheidungshilfen für die Behörden: Zur Problematik einer Volksabstimmung im Kanton Basel-Landschaft über einen Anschluss des Laufentales im Vorfeld der Verhandlungen [Überarbeitete und ergänzte Fassung eines dem Regierungsrat Baselland erstatteten Rechtsgutachtens], ZBI 80/1979 S. 346 f.; STRÄULI, a.a.O., S. 94 f. und 126-128).

Die Frage nach dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ist freilich von derjenigen nach der Wünschbarkeit von Konsultativabstimmungen zu trennen. Vorliegend steht nur Erstere zur Diskussion. Im Folgenden ist somit zu untersuchen, ob der Kantonsrat Schaffhausen die Stimmberechtigten zu einer Konsultativabstimmung über das von ihnen vorgezogene Modell für eine Strukturreform aufrufen durfte, obwohl das kantonale Recht diese Abstimmungsform nicht vorsieht.

2.4. Das Bundesgericht hatte sich, soweit ersichtlich, erstmals 1978 in BGE 104 Ia 226 zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für die Durchführung einer Konsultativabstimmung zu äussern. Das Urteil betraf die Gemeinde Wädenswil, wo die Stimmbürger zweimal eine Kreditvorlage für die Erstellung eines Schiessplatzes verworfen hatten. Der Gemeinde drohte eine Ersatzvornahme durch die kantonalen oder eidgenössischen Behörden. Auf Intervention des Vorstehers des Eidgenössischen Militärdepartements fanden sich die Gemeindebehörden bereit, noch eine dritte Abstimmungsvorlage auszuarbeiten. Im Rahmen der Vorbereitungen beschlossen sie, vorgängig eine konsultative Volksabstimmung durchzuführen und die Stimmbürger zu fragen, welchen von drei Standorten sie bevorzugten. Am von den Stimmbürgern favorisierten Standort projektierte die Gemeindeexekutive daraufhin eine Schiessanlage und in der nachfolgenden ordentlichen Abstimmung wurde der nötige Kredit schliesslich genehmigt.

Das Bundesgericht hielt fest, dass gewichtige Gründe dafür sprechen, nicht nur bei Abstimmungen, die zu einem rechtlich verbindlichen Ergebnis führen, sondern auch bei blossen Konsultativabstimmungen eine gesetzliche Grundlage zu fordern. Eine Konsultativabstimmung bindet die Behörden faktisch fast ebenso wie eine rechtlich verbindliche Volksbefragung, denn es erscheint politisch kaum denkbar, dass sich die Behörden über das Abstimmungsergebnis hinwegsetzen. Es entspricht sodann der Bedeutung des Abstimmungsverfahrens, in welchem die Gesamtbürgerschaft in öffentlicher Funktion als höchstes Organ der staatlichen Willensbildung in Anspruch genommen wird, dass dieses Verfahren nur nach Massgabe von Verfassung und Gesetz angeordnet werden kann und dass es in streng rechtlich geordneten Bahnen verläuft. Würden ausserhalb der rechtlichen Ordnung und ohne Beachtung der strikten Regeln des Abstimmungsverfahrens Konsultativabstimmungen unter den Stimmbürgern durchgeführt, so wäre nicht nur eine Beeinträchtigung der Aussagekraft derartiger Volksbefragungen zu erwarten, sondern es wären überdies nachteilige Auswirkungen auf die Autorität der ordentlichen Volksabstimmungen zu befürchten (a.a.O., E. 2c S. 233).

Ein abschliessender und genereller Entscheid über das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage war in jenem Fall indessen nicht notwendig, da aussergewöhnliche Umstände vorlagen, welche die Anordnung einer Konsultativabstimmung auch ohne eine solche als zulässig erscheinen liessen (a.a.O., E. 2c S. 234). Die Gemeinde befand sich nach dem negativen Ausgang der beiden ersten Volksabstimmungen in einer ausgesprochenen Zwangslage, und es musste alles daran gesetzt werden, dass hinsichtlich der neu zu erstellenden Schiessanlage doch noch ein positiver Entscheid der Stimmbürger zustande kam. In Anbetracht dieser besonderen Umstände konnte nicht gesagt werden, die Behörden hätten durch die Anordnung einer Konsultativabstimmung die ihnen obliegende Verantwortung auf die Stimmbürger abschieben wollen, und es verhielt sich auch nicht so, dass die Volksbefragung geeignet war, die nachfolgende ordentliche Abstimmung in unzulässiger Weise zu beeinflussen. Andere, ebenso taugliche Mittel für die Verhinderung der drohenden Ersatzvornahme bestanden nicht. Die Befugnis des Gemeindeparlaments, die Durchführung einer Konsultativabstimmung anzuordnen, konnte in diesem Sonderfall aus der Zuständigkeit der kommunalen Behörden zur Vorbereitung der Abstimmungsvorlagen abgeleitet werden (a.a.O., E. 3 S. 234 ff. mit Hinweis).

2.5. Die Ansichten in der Lehre zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage sind nicht einheitlich. DERENDINGER und ETTER sind der Ansicht, eine solche sei entbehrlich, da die Konsultativabstimmung nicht zu einem rechtlich verbindlichen Ergebnis führe und damit auch keine verfassungs- und gesetzmässigen Zuständigkeiten verschiebe. Sie stelle ein blosses Hilfsmittel zur Vorbereitung von Gesetzen und Beschlüssen dar, von dem die Behörden nach ihrem pflichtgemässen Ermessen Gebrauch machen könnten (vgl. DERENDINGER, a.a.O., S. 400 ff.; ETTER, Die Gewaltendifferenzierung in der zürcherischen Gemeinde, Diss. Zürich 1967, S. 72). Andere Autoren verlangen dagegen eine gesetzliche bzw. sogar eine verfassungsmässige Grundlage. Zusätzlich zu den bereits in BGE 104 Ia 226 angeführten Argumenten (E. 2.4 hiervor) bringen sie dafür insbesondere vor, dass mit Konsultativabstimmungen verfassungsrechtlich verankerte Verantwortlichkeiten von den Behörden auf das Volk übertragen würden. Dies sei in erster Linie problematisch, wenn die Zuständigkeit zum Schlussentscheid einem anderen Organ, beispielsweise der Exekutive, oder einem übergeordneten Gemeinwesen zukomme (sogenannte prinzipale Konsultativabstimmung), aber auch dann, wenn die Stimmberechtigten selbst den definitiven Entscheid zu treffen hätten (sogenannte antizipierende Konsultativabstimmung; vgl. dazu unter anderem GIACOMETTI, a.a.O., S. 310; STRÄULI, a.a.O., S. 81 f.). In der neueren, nach dem Bundesgerichtsentscheid von 1978 erschienenen Literatur wird, soweit ersichtlich, im Grundsatz einhellig eine gesetzliche Grundlage gefordert (BAUMANN, a.a.O., S. 522

f.; KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, 1986, Vorbem. zum Vierten Abschnitt, N. 17; GRISEL, a.a.O., Rz. 1065; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2299-2304; MÜLLER, a.a.O., S. 299-301; MÜLLER/SALADIN, a.a.O., S. 438-440; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 1984, S. 162 f.; STRÄULI, a.a.O., S. 95 f.; WERNER WÜTHRICH, Die kantonalen Volksrechte im Aargau, 1990, S. 238).

2.6. In einem neueren Urteil hat das Bundesgericht das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage bestätigt (Urteil 1P.470/2005 vom 23. Dezember 2005). Das Urteil betraf eine kantonale Volksinitiative, die eine Konsultativabstimmung über ein Flughafenprojekt verlangte. Im Gegensatz zum vorliegenden Fall ging somit der Anstoss vom Volk und nicht von den Behörden aus. Unbesehen dieses Unterschieds hielt das Bundesgericht in allgemeiner Weise fest, dass die Möglichkeit der Durchführung von Konsultativabstimmungen eine Erweiterung der politischen Rechte darstellt. Eine solche muss auf dem Wege der Verfassungsänderung, allenfalls auch auf dem Weg der Gesetzesänderung stattfinden. Jedenfalls bedarf es einer vorgängigen Anpassung des kantonalen Rechts. Eine Initiative, welche darauf abzielt, gleichzeitig das Instrument der Konsultativabstimmung einzuführen und eine solche über einen konkreten Gegenstand abzuhalten, verstösst gegen den Grundsatz der Einheit der Materie (a.a.O., E. 4 mit Hinweisen).

2.7. Aus dem Ausgeführten folgt, dass die Durchführung einer Konsultativabstimmung einer Rechtsgrundlage bedarf. Eine solche besteht im Kanton Schaffhausen nicht und wird durch den angefochtenen Grundsatzbeschluss auch nicht geschaffen. Dieser zielt nicht darauf ab, in generell-abstrakter Weise das demokratische Instrument der Konsultativabstimmung einzuführen, sondern nur, eine solche einmalig über einen konkreten Gegenstand abzuhalten.

2.8. Der Kantonsrat und der Regierungsrat stellen das Fehlen einer Rechtsgrundlage nicht in Abrede. Sie argumentieren jedoch, dass der Konsultativabstimmung im Rahmen des Grundsatzbeschlusses nur eine unselbständige Bedeutung zukomme; es handle sich bloss um das Erfragen einer Stossrichtung beziehungsweise einen "Gradmesser". Damit besteht ihrer Ansicht nach ein wesentlicher Unterschied zu den Erwägungen in BGE 104 Ia 226 und in der Literatur, wo es jeweils um selbständige Konsultativabstimmungen gegangen sei. Das öffentliche Interesse an der Erhaltung einer klaren Abstimmungsordnung sei damit nicht tangiert. Für den unselbständigen konsultativen Teil der Abstimmungsvorlage gelte die Stimmpflicht nicht und es müssten wegen seinem rechtlich unverbindlichen Charakter auch keine weiteren verfassungsrechtlichen Grundsätze beachtet werden.

Es trifft zu, dass der Auftrag an den Regierungsrat sowie der entsprechende Kreditbeschluss (Ziffern I und III des Grundsatzbeschlusses; vgl. Art. 58 Abs. 1 und Art. 56 lit. d KV/SH) einer verbindlichen Abstimmung unterstellt werden und nur der Entscheid über das hauptsächlich zu untersuchende Modell (Ziffer II des Beschlusses) konsultativen Charakter haben soll. Dies ist mit Blick auf das Erfordernis einer Rechtsgrundlage auch für diesen Teil der Vorlage jedoch nicht entscheidend. Zum einen hat neben dem "Ob" eines Tätigwerdens (hier: des Regierungsrats) auch das "Wie" (hier: welches Strukturmodell primär zu untersuchen ist) zweifellos eine selbständige Bedeutung. Zum andern kann die Verbindung eines unzulässigen, als "unselbständig" erklärten Teils einer Abstimmungsvorlage mit einem zulässigen "selbständigen" Teil nicht zur Entbindung vom Erfordernis einer hinreichenden Rechtsgrundlage führen. Die Anforderungen an die Zulässigkeit von Abstimmungsvorlagen könnten sonst leicht umgangen werden. Es lassen sich zahlreiche Fälle denken, in welchen eine unzulässige Konsultativabstimmung ohne Schwierigkeiten mit einer ordentlichen Abstimmung verbunden werden könnte. So liessen sich etwa konsultative Abstimmungen über den vorzuziehenden

Standort einer öffentlichen Baute mit der Grundsatzfrage verknüpfen, ob die Exekutive überhaupt ein entsprechendes Projekt ausarbeiten soll. Ein sachlicher Grund, weshalb bei solchem Vorgehen das Erfordernis einer Rechtsgrundlage für die Konsultativabstimmung entfallen sollte, ist weder dargetan worden noch ersichtlich. Der Ansicht, eine Rechtsgrundlage sei dann nicht erforderlich, wenn die Konsultativabstimmung mit einer verbindlichen Abstimmung verknüpft werde und als deren Bestandteil erscheine, kann somit nicht gefolgt werden.

2.9. Der Regierungsrat und der Kantonsrat berufen sich nicht auf eine Zwangslage. In BGE 104 Ia 226 bestand für das Gemeinwesen zeitliche Dringlichkeit und es drohte eine Ersatzvornahme. Solches wird hier nicht geltend gemacht. Der Kanton Schaffhausen steht am Anfang eines politisch und organisatorisch bedeutsamen Rechtssetzungsprojekts. Nach dem Ausgeführten kann bei umfangreichen und konfliktträchtigen Projekten das Bedürfnis nach einer frühzeitigen Einbindung der Stimmbürger bestehen. Ob die Vorteile eines solchen Vorgehens die Nachteile überwiegen und ob die Konsultativabstimmung dafür das geeignete Instrument darstellt, muss jedoch vorgängig im Rahmen

eines demokratischen Prozesses beantwortet werden. Das allenfalls bestehende Bedürfnis nach einer Konsultativabstimmung zu einer bestimmten Frage vermag das Erfordernis einer Rechtsgrundlage nicht zu ersetzen.

2.10. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es der anberaumten Konsultativabstimmung an der erforderlichen Rechtsgrundlage fehlt. Die Beschwerde ist insofern begründet und hinsichtlich der Konsultativabstimmung gutzuheissen.

Der Beschwerdeführer macht weitere Gründe geltend, weshalb die Abstimmung unzulässig sei. So bringt er vor, die Konsultativabstimmung dürfe nicht mit der im Kanton Schaffhausen geltenden Stimpfpflicht und der damit einhergehenden Bussandrohung verknüpft werden (Art. 23 Abs. 2 KV/SH und Art. 9 Wahlgesetz). Zudem kritisiert er, die Variantenabstimmung sei zu wenig differenziert. Beispielsweise sei es einem Stimmbürger, der in erster Linie das Modell A, in zweiter den Status quo und in dritter das Modell B wünsche, nicht möglich, dies zum Ausdruck zu bringen. So werde eine zuverlässige und unverfälschte Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten verhindert (Art. 34 Abs. 2 BV). Die Koppelung einer verbindlichen mit einer unverbindlichen Abstimmung verletzt zudem seiner Ansicht nach die Einheit der Form. Schliesslich weist er darauf hin, dass vor einer allfälligen Aufhebung der Gemeinden deren Anhörung geboten sei, wobei er nicht behauptet, dass eine Anhörung bereits im jetzigen Zeitpunkt erfolgen müsse (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG). Wie es sich mit all diesen weiteren Rügen verhält, braucht nicht weiter untersucht zu werden und kann beim vorliegenden Ergebnis offen bleiben. Eine umfassende Aufhebung des Beschlusses, mithin auch der vom Beschwerdeführer nicht beanstandeten Ziffern I, III und IV rechtfertigt sich jedenfalls nicht. Der Beschwerdeführer vermag keine Gründe zu nennen, weshalb die Abstimmung allein über diese Teile des Beschlusses unzulässig sein soll; sie können unabhängig von Ziffer II zur Abstimmung gebracht werden. Insofern erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist sie abzuweisen.

3.

Die Beschwerde ist somit teilweise gutzuheissen und der Beschluss des Kantonsrats vom 20. Januar 2014 insofern aufzuheben, als damit eine Konsultativabstimmung über das vom Regierungsrat hauptsächlich zu untersuchende Modell einer Strukturreform anberaumt wird (Ziffer II). Es ist Sache des Kantons Schaffhausen, in dieser Hinsicht das weitere Vorgehen zu bestimmen.

Bei diesem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens ist auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 III 439 E. 4 S. 446 mit Hinweis).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziffer II des Grundsatzbeschlusses des Kantonsrats Schaffhausen vom 20. Januar 2014 betreffend das Verfahren zur Reorganisation des Kantons Schaffhausen und seiner Gemeinden aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie dem Regierungsrat und dem Kantonsrat Schaffhausen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 25. März 2014

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

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Dold