

EINGEGANGEN

22. März 2018



1C_632/2017

Urteil vom 5. März 2018
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Verfahrensbeteiligte

- 1.
- 2.
- 3.

Beschwerdeführer,
2 und 3 handelnd durch

gegen

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

Gegenstand

Politische Rechte (Abstimmungsfreiheit); Kantonale
Volksabstimmung vom 26. November 2017 betreffend
Bewilligung eines Objektkredites für die Modernisierung
des zivilen Flugplatzes Buochs,

Beschwerde gegen den Entscheid des Obergerichts des
Kantons Nidwalden, Verfassungsgericht, vom
13. November 2017 (VG 17 1).

superprovisorische Absetzung der Abstimmung vom 26. November 2017 abgewiesen.

E.

Am 26. November 2017 nahmen die Stimmberechtigten des Kantons Nidwalden die Vorlage mit 9'966 Ja- (66.33 %) gegen 5'059 Nein-Stimmen (33.67 %) an. Das Ergebnis wurde vom Regierungsrat am 5. Dezember 2017 erwahrt.

F.

Der Regierungsrat stellt in der Vernehmlassung vom 19. Dezember 2017 den Antrag, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventua-liter sei diese abzuweisen. Das kantonale Verfassungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

In der Replik vom 15. Januar 2018 halten die Beschwerdeführer an ihren Standpunkten fest. Der Regierungsrat hat in der Folge auf eine weitere Stellungnahme verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1 Das vorliegende Rechtsmittel ist eine Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 82 lit. c BGG. Im Streit liegen Vorbereitungshandlungen zu einer Volksabstimmung. Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid, gegen den beim Bundesgericht gestützt auf Art. 82 lit. c i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden kann. Die Beschwerdeführer sind als im Kanton Nidwalden wohnhafte Stimmberechtigte zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Die gegen eine Vorbereitungshandlung gerichtete Beschwerde wird, wenn der Urnengang in der Zwischenzeit ergangen ist, als gegen die Abstimmung gerichtet verstanden (vgl. BGE 136 I 376, nicht publ. E. 3.1; Urteil 1C_385/2012 vom 17. Dezember 2012 E. 1.2). Auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten ist.

1.2 Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdebegründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen. Besondere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten

(unter Einschluss von Verfahrensfehlern und der willkürlichen Erhebung des Sachverhalts) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 138 I 171 E. 1.4 S. 176 mit Hinweisen).

2.

2.1 Wie im angefochtenen Entscheid vermerkt ist, wurde dieser als Zirkularentscheid gefällt. Die Beschwerdeführer wenden dagegen ein, das Zirkulationsverfahren sei im kantonalen Recht nicht geregelt und deshalb unzulässig. Vielmehr würden Art. 74 und Art. 76 des kantonalen Gerichtsgesetzes vom 9. Juni 2010 (GerG; NG 261.1) eine gerichtliche Beratung der Streitsache unter physischer Präsenz der Gerichtsmitglieder und eine öffentliche Verhandlung vorschreiben. In dieser Hinsicht verstosse der angefochtene Entscheid gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV), den Anspruch auf ein faires Verfahren (Art. 6 Ziff. 1 EMRK) und den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV).

2.2 Art. 74 Abs. 1 GerG bestimmt, dass jedes Mitglied des Gerichts bei der Beratung seine Meinung bekanntgeben muss und Anträge stellen kann. Der Gerichtsschreiberin bzw. dem Gerichtsschreiber kommt nach Art. 74 Abs. 2 GerG beratende Stimme zu. Weiter sieht Art. 76 Abs. 2 GerG für Rechtsverfahren der vorliegenden Art die Öffentlichkeit der Verhandlungen vor den Gerichtsbehörden und der allfälligen mündlichen Urteilsöffnung, mit Ausnahme der Urteilsberatung, vor.

Es ist nicht unhaltbar, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, dass die Mitwirkung bei einem Zirkulationsverfahren die Vorgaben von Art. 74 GerG gleichwertig wie bei einer mündlichen Urteilsberatung erfüllt. Das Zirkulationsverfahren ist in den Justizverfahren vieler, wenn nicht aller Kantone sowie des Bundes üblich. Aus Art. 76 Abs. 2 GerG über die Öffentlichkeit des Verfahrens lassen sich keine Rückschlüsse auf das Gebot einer physischen Präsenz der Gerichtsmitglieder an der Urteilsberatung ziehen, denn Parteiverhandlung, Urteilsberatung und -eröffnung müssen nicht direkt aneinander anschliessen. Aus dem Willkürverbot kann nicht abgeleitet werden, dass der Kanton Nidwalden eine zusätzliche Gesetzesbestimmung für die Zulässigkeit des Zirkulationsverfahrens zu erlassen hätte (vgl. Urteil 1C_160/2016 vom 1. Dezember 2016 E. 2.3). Diese verfassungsrechtliche Beurteilung gilt auch für Gerichte, die juristische Laien als Mitglieder aufweisen. Es kann erwartet werden, dass letztere ohne weiteres genügend an einem Zirkulationsverfahren mitzuwirken vermögen.

Im Übrigen regelt Art. 76 Abs. 2 GerG zwar die Öffentlichkeit des Verfahrens, aber nicht die Voraussetzungen für die Anordnung von Parteiverhandlungen. Diese Bestimmung wurde nicht in willkürlicher Weise angewendet, wenn die Vorinstanz keine Parteiverhandlung durchgeführt hat.

2.3 Die politischen Rechte fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (vgl. Urteil 1P.120/1996 vom 12. September 1996 E. 3c, in: ZBl 98/1997 S. 355; GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 24 Rz. 14). Somit können die Beschwerdeführer im Rahmen ihrer Stimmrechtsbeschwerde aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK nichts für sich ableiten.

2.4 Was die behauptete Gehörsverletzung betrifft, so fällt diese mit dem sogleich zu behandelnden, weiteren Vorwurf betreffend Replikrecht zusammen.

3.

3.1 Die Beschwerdeführer beanstanden eine Gehörsverletzung (Art. 29 Abs. 2 BV), weil die Vorinstanz den angefochtenen Entscheid gefällt habe, ohne ihnen vorgängig die Stellungnahme des Regierungsrats vom 10. November 2017 zuzustellen. Ausserdem machen sie eine Missachtung von Art. 76 und Art. 77 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Februar 1985 (NG 265.1) zum Schriftenwechsel geltend. Dabei legen sie aber nicht dar, dass diese Bestimmungen über die Minimalgarantie von Art. 29 Abs. 2 BV hinausgehen. Die Vorinstanz bestreitet in der Vernehmlassung an das Bundesgericht nicht, dass sie die am Freitag, 10. November 2017 erhaltene Eingabe des Regierungsrats den Beschwerdeführern erst nach dem Entscheid vom Montag, 13. November 2017 übermitteln liess.

3.2 Der Anspruch einer Partei, im Rahmen eines Gerichtsverfahrens zu replizieren, bildet einen Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör. Diese Garantie umfasst das Recht, von allen beim Gericht eingereichten Stellungnahmen Kenntnis zu erhalten und sich dazu äussern zu können, unabhängig davon, ob die Eingaben neue und/oder wesentliche Vorbringen enthalten (vgl. BGE 138 I 484 E. 2.1 S. 485 f. mit Hinweisen). Das Gericht muss vor Erlass seines Urteils eingegangene Vernehmlassungen den Beteiligten zustellen, damit diese sich darüber schlüssig werden können, ob sie sich dazu äussern wollen oder nicht (BGE 137 I 195 E. 2.3.1 S. 197 mit Hinweisen). Art. 29 Abs. 2 BV gebietet, dass die Gerichte diesen

Grundsatz auch ausserhalb von Art. 6 Ziff. 1 EMRK beachten (BGE 133 I 98 E. 2.1 S. 99). Es ist festzuhalten, dass das Replikrecht bei Gerichtsverfahren in Stimmrechtsangelegenheiten entgegen der Ansicht der Vorinstanz ebenfalls zu beachten ist.

3.3 Der Vorinstanz kann ebenso wenig gefolgt werden, wenn sie das Unterbleiben der Zustellung der fraglichen Eingabe an die Beschwerdeführer vor dem Entscheid mit der Dringlichkeit der Verfahrenserledigung zu rechtfertigen versucht. Bei objektiver Betrachtung hätte für die Vorinstanz die Möglichkeit bestanden, rasch nach Eingang dieser Eingabe eine Verhandlung abzuhalten, an denen die Parteien ihre Äusserungsrechte mündlich hätten wahrnehmen können. Im Anschluss daran wäre es möglich gewesen, dass das Gericht über die Streitsache beraten und entschieden hätte. Die Festlegung des Verhandlungstermins hätte bereits vor Ablauf der dem Regierungsrat laufenden Frist so vorbereitet werden können, dass eine Vorladung kurzfristig möglich gewesen wäre. Es ist nicht ersichtlich, dass das Verfahren bei einem solchen Vorgehen nennenswert verzögert worden wäre. Da im vorliegenden Fall wie dargelegt ein gangbarer Weg für die Gewährung des Replikrechts bestanden hätte, braucht nicht weiter erörtert zu werden, inwiefern dieses aus Gründen der Dringlichkeit eingeschränkt werden darf.

3.4 Als Zwischenergebnis folgt daraus, dass sich die Rüge der Verletzung der Replikrechts (Art. 29 Abs. 2 BV) als begründet erweist.

3.4.1 Die Verletzung des Replikrechts führt in der Regel zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz. Jedoch hat das Bundesgericht verschiedentlich geprüft, ob ein solcher Verfahrensmangel nach den allgemeinen Grundsätzen zur Heilung von Gehörsverletzungen im bundesgerichtlichen Verfahren behoben werden kann (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 S. 197; 133 I 100 E. 4.9 S. 105; 138 III 620, nicht publ. E. 3.3). Danach kommt die Heilung ausnahmsweise in Betracht, wenn den Betroffenen durch die erst nachträgliche Gewährung des rechtlichen Gehörs bzw. aus der Heilung kein Rechtsnachteil erwächst. Dies setzt grundsätzlich voraus, dass die Rechtsmittelinstanz den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann und der Gehörs-mangel nicht besonders schwer wiegt. Selbst bei einer schwerwiegenden Gehörsverletzung ist von einer Rückweisung abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf führen würde (vgl. BGE 142 II 218 E. 2.8.1 S. 226 mit Hinweisen).

3.4.2 Zwar wiegt die Verletzung des Replikrechts nicht leicht. Bei der vorliegenden Angelegenheit besteht jedoch eine besondere Situation. Die fragliche Abstimmung ist bereits durchgeführt worden. Die Vorinstanz hat zuvor bejaht, dass die Abstimmungsbotschaft die Abstimmungsfreiheit verletze, weil sie die Sichtweise bzw. Argumente der Gegnerschaft der Vorlage ungenügend darstelle. In diesem Punkt wurde das Rechtsmittel von der Vorinstanz als begründet erklärt. Dennoch hat die Vorinstanz die Abstimmung aufgrund einer Gesamtbeurteilung nicht abgesetzt. Aufgrund des vorinstanzlichen Entscheids und seiner öffentlichen Bekanntmachung durch den Regierungsrat mit einer Medienmitteilung (dazu unten E. 6.1) haben die Stimmberechtigten vor der Abstimmung Kenntnis vom Rechtsstreit erlangt. Insgesamt ist der gerichtliche Verfahrensmangel hinsichtlich Replikrecht im konkreten Fall als nicht derart schwerwiegend zu bewerten, dass eine Heilung von vornherein ausgeschlossen wäre.

3.4.3 Ausserdem ist die Kognition des Bundesgerichts zur Beurteilung der vorliegend relevanten Streitfragen nicht stärker eingeschränkt als jene der Vorinstanz.

In der Sache betrifft der Rechtsstreit die Abstimmungsfreiheit. Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht (BGE 139 I 2 E. 6.2 S. 14 mit Hinweisen). Die Handhabung von Art. 34 BV durch die Vorinstanz überprüft das Bundesgericht frei. Insofern erweist sich eine Heilung der Gehörsverletzung als unproblematisch.

Die Tatsachenfeststellung der Vorinstanz kann das Bundesgericht zwar gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG nur bei offensichtlicher Unrichtigkeit korrigieren. Eine rechtsfehlerhaft erhobene Sachverhaltsfeststellung muss aber nach dieser Bestimmung nur korrigiert zu werden, wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann. Im Hinblick auf den Sachverhalt beanstanden die Beschwerdeführer einzig die Vertretbarkeit der Prognosen bei der Planerfolgsrechnung für den Flugplatz Buochs, die in der Abstimmungsbroschüre aufgeführt ist. Dieser Einzelaspekt ist indessen für den Ausgang des Verfahrens nicht entscheidend. Es handelt sich um eine Konkretisierung zur Feststellung der Vorinstanz, dass die Abstimmung

mungsbotschaft die Argumente gegen die Vorlage unzureichend darlegt (oben E. 3.4.2). Selbst wenn festgestellt würde, dass die Abstimmungserläuterungen auch in diesem Punkt verfassungswidrig wären, würde sich dies nicht in erheblicher Weise auf die Überprüfung der Gesamtbetrachtung der Vorinstanz auswirken (dazu unten E. 5.2 und E. 7).

3.4.4 Insgesamt lässt sich die fragliche Gehörsverletzung folglich im bundesgerichtlichen Verfahren heilen.

4.

4.1 Die Vorinstanz ist auf den Vorwurf der Beschwerdeführer, wonach die Abstimmungsvorlage materiell rechtswidrig sei, nicht eingetreten. Diesen teilweisen Nichteintretensentscheid halten die Beschwerdeführer der Vorinstanz als zusätzlichen Verfahrensmangel und Verstoß gegen Art. 34 BV vor. Dabei hatten sie geltend gemacht, der Objektkredit verstosse gegen Art. 19a des kantonalen Wirtschaftsförderungsgesetzes vom 20. Oktober 1999 (WFG; NG 811.1). Nach dieser Bestimmung sei zwar die Möglichkeit zu Beiträgen und Darlehen des Kantons an den Betrieb des Flugplatzes und an Investitionen für den Flugplatz vorgesehen; eine finanzielle Beteiligung an der Betriebsgesellschaft sei aber bewusst ausgeschlossen worden. Die Vorinstanz erachtete diese Rüge als verspätet, weil sie sich nicht gegen die Abstimmungsbotschaft, sondern gegen die Vorlage an sich richte. Sie hätte bereits nach der Veröffentlichung des Landratsbeschlusses im Amtsblatt vom 6. September 2017 und nicht erst beim viel späteren Erhalt der Abstimmungsunterlagen erhoben werden müssen.

4.2 Die dargelegte Begründung der Vorinstanz überzeugt nicht. Vielmehr war die Rüge der Rechtswidrigkeit der Abstimmungsvorlage noch nach Erhalt der Abstimmungsunterlagen oder gar nach Ergehen des Volksentscheids rechtzeitig. Der wirksame Erlass des Ausgabenbeschlusses erfolgte erst mit der Volksabstimmung; im Anschluss daran kann die materielle Rechtswidrigkeit dieses Hoheitsakts grundsätzlich zur Diskussion gestellt werden. Wie oben bei E. 1.1 dargelegt, gilt die Volksabstimmung im vorliegenden Beschwerdeverfahren als mitangefochten.

4.3 Im Ergebnis hat die Vorinstanz mit dem Nichteintretensentscheid dennoch die von den Beschwerdeführern angerufenen Normen nicht verletzt.

4.3.1 Mit Blick auf das kantonale Recht hilft es den Beschwerdeführern nicht weiter, wenn sie darlegen, dass der Landratsbeschluss vom 30. August 2017 keinen Erlass im Sinne von Art. 2 Ziff. 1 des kantonalen Publikationsgesetzes vom 19. April 2000 (NG 141.1) darstelle. Ob es sich um einen solchen Erlass handelt, hat die Vorinstanz offengelassen. Der weiter von den Beschwerdeführern angerufene § 5 der kantonalen Verfassungsgerichtsverordnung vom 8. Februar 1985 (VGV; NG 265.2) sieht eine Rechtsmittelfrist von 20 Tagen gegen einen Erlass oder eine Verfügung vor. Bei der Erhebung der Beschwerde vom 5. November 2017 an die Vorinstanz war eine Frist von 20 Tagen ab dem Publikationsdatum vom 6. September 2017 längst verstrichen. Die Vorinstanz durfte somit feststellen, dass die von § 5 VGV festgelegte Rechtsmittelfrist nicht eingehalten worden sei. Im Übrigen beanstanden die Beschwerdeführer das Fehlen einer Rechtsmittelbelehrung bei der Veröffentlichung dieses Landratsbeschlusses. Die Beschwerdeführer zeigen jedoch nicht auf, welche Bestimmung im vorliegenden Fall eine Rechtsmittelbelehrung vorgeschrieben hätte. Ebenso wenig besteht ein ungeschriebener bundesrechtlicher Grundsatz, wonach die Kantone auch ohne ausdrückliche Vorschrift des kantonalen Rechts oder des Bundesrechts zur Rechtsmittelbelehrung verpflichtet sind (vgl. BGE 129 I 68, nicht publ. E. 2.2 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1076). Das von den Beschwerdeführern angeführte kantonale Recht wurde nicht verletzt, wenn die Vorinstanz eine Fristversäumnis angenommen hat.

4.3.2 Ferner ist auf die geltend gemachten Verfassungsfragen einzugehen, die den Anspruch auf ein faires Verfahren (Art. 29 Abs. 1–2 BV) und das Stimmrecht (Art. 34 BV) betreffen. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass es das bundesrechtlich geschützte Stimmrecht – vorbehältlich nicht betroffener Ausnahmen – nicht unmittelbar verletzt, eine angeblich unrechtmässige Vorlage zur Abstimmung zu unterbreiten (vgl. BGE 139 I 195 E. 1.3.2–1.3.4 S. 200 f. mit Hinweisen). Zum andern fehlt den Beschwerdeführern im bundesgerichtlichen Verfahren ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG an der Anfechtung des fraglichen Objektkredits zugunsten der Betriebsgesellschaft des Flugplatzes. Die tatsächliche oder rechtliche Situation der Beschwerdeführer wird durch die von ihnen angestrebte Aufhebung oder Änderung dieses Finanzierungsbeschlusses nicht unmittelbar beeinflusst (vgl. Urteile 1C_360/2014 vom 2. September 2014 E. 2.2.1, in: RtiD 2015 I 670; 1C_123/2011 vom 7. Juli 2011 E. 3.1; 1C_455/2009 vom 15. April 2010 E. 1.2.3). Es verletzt den verfassungsmässigen Gehörsanspruch nicht, wenn auf

Beschwerdepunkte, die lediglich Interessen der Allgemeinheit oder die richtige Gesetzesanwendung berühren, nicht eingetreten wird (vgl. BGE 136 I 49 E. 2.1 S. 54). Insoweit ist auch das in Art. 29 Abs. 1 BV verankerte Gebot eines fairen Verfahrens eingehalten.

4.3.3 Schliesslich läuft die Rüge, dass in der Abstimmungsbotschaft nicht auf den angeblichen Konflikt der Vorlage mit Art. 19a WFG hingewiesen wird, wiederum darauf hinaus, dass in diesem Dokument Argumente gegen die Vorlage ungenügend dargestellt werden. Dies hat die Vorinstanz – wenn auch in allgemeiner Weise – als Mangel der Abstimmungsbotschaft festgehalten (oben E. 3.4.2). Auch dieser Einzelaspekt erweist sich nicht als wesentlich für den Ausgang des Verfahrens. Selbst wenn festgestellt würde, dass die Abstimmungsbotschaft in diesem Punkt verfassungswidrig abgefasst wäre, würde sich dies nicht in erheblicher Weise auf die Überprüfung der Gesamtbetrachtung der Vorinstanz zur Informationslage auswirken (vgl. unten E. 5.2 und E. 7).

4.4 Als weiteres Zwischenergebnis ist es folglich im Ergebnis nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf die Rüge betreffend Verletzung von Art. 19a WFG nicht eingetreten ist.

5.

In der Sache nehmen die Beschwerdeführer daran Anstoss, dass die Vorinstanz eine Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit bei einer Gesamtbetrachtung trotz der von ihr festgestellten Mangelhaftigkeit der Abstimmungsbotschaft verneint hat.

5.1 Der Regierungsrat bestreitet allerdings, dass die Abstimmungsunterlagen den Grundsatz der freien Willensbildung missachten. Die gegenteilige Beurteilung der Vorinstanz ist jedoch verfassungsrechtlich haltbar. Dabei geht es nicht nur um das Verhältnis des Textumfangs zu den befürwortenden und ablehnenden Positionen in der Abstimmungsbroschüre. Zu Recht hat die Vorinstanz bemängelt, dass darin die Meinung der Gegnerschaft der Vorlage nur schematisch und pauschal geschildert wird und die Gründe für deren Positionsbezug unklar bleiben. Die Abstimmungsbotschaft hinterlässt keinen ausgewogenen Eindruck.

Zudem überzeugt die Erwägung der Vorinstanz, dass der Regierungsrat die im Landrat unterlegene Fraktion zum Verfassen eines Gegenstandspunkts hätte einladen sollen. Der Regierungsrat äussert vor Bundesgericht die allgemeine Befürchtung, dass bei einem solchen

Vorgehen wesentliche Aspekte der gegnerischen Argumente ausgeschlossen worden wären. Er konkretisiert diese Behauptung aber nicht für den vorliegenden Fall. Im Übrigen hat er ausgeführt, dass sich die kurzen Passagen in der Abstimmungsbotschaft zur Ablehnung der Vorlage auf das Landratsprotokoll stützen. Bei der Abfassung genügten dem Regierungsrat demnach die im Landrat geäusserten Ansichten. Unter diesen Umständen war es nicht ausreichend, dass der Regierungsrat den von ihm verfassten Entwurf nur dem Landratsbüro, in dem alle Fraktionen vertreten sind, vorgelegt hat. In diesem Leitungsgremium des Parlaments vermochte die unterlegene Fraktion nicht mehr erfolgreich auf Änderungen an den Abstimmungsunterlagen in ihrem Sinne hinzuwirken.

5.2 Die von den Beschwerdeführern gerügte Unterscheidung der Vorinstanz zwischen der Überprüfung der Abstimmungsbotschaft und der Gesamtbetrachtung über die Informationslage ist ebenfalls mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vereinbar.

5.2.1 Behördliche Abstimmungserläuterungen im Hinblick auf eine kantonale Abstimmung können beim Bundesgericht gestützt auf Art. 82 lit. c BGG wegen Verletzung von Art. 34 BV eigenständig angefochten werden (vgl. BGE 136 I 389, nicht publ. E. 1.1, und BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83; dagegen BGE 138 I 61 E. 7.2 S. 85 f. zur abweichenden Rechtslage bezüglich Abstimmungserläuterungen des Bundesrats). Dem diesbezüglichen Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer entsprach die Vorinstanz mit der Feststellung über die Verletzung von Art. 34 BV bei der Abstimmungsbotschaft.

5.2.2 Wenn die Vorinstanz anschliessend eine Gesamtbetrachtung anstellte, ob die Vorlage deswegen zur Überarbeitung zurückzuweisen bzw. die Abstimmung abzusetzen sei, hat sie das Stimmrecht der Beschwerdeführer ebenso wenig missachtet. Auf die von der Vorinstanz dabei verwendete Wortwahl kommt es nicht entscheidend an. Es schadet der Verfassungsmässigkeit des angefochtenen Entscheids somit nicht, wenn die Vorinstanz von einer Heilung der Mangelhaftigkeit der Abstimmungsbotschaft angesichts der breiten, öffentlichen Diskussion vor der Abstimmung gesprochen hat. In der Praxis des Bundesgerichts ist die Gesamtsituation der Berichterstattung, in der sich die Stimmberechtigten vor der Abstimmung befinden, von Bedeutung. Insoweit kann geprüft werden, ob die Stimmberechtigten mit Blick auf die ihnen von den verschiedensten Akteuren und Medien vorgelegten Informationen objektiv in der Lage sind, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegen-

stand zu bilden (vgl. BGE 138 I 61 E. 7.4 S. 87; Urteil 1C_130/2015 vom 20. Januar 2016 E. 3.2 und E. 3.5.1, in: SJ 2016 I 357). Die Vorinstanz hat im Ergebnis eine solche Prüfung durchgeführt. Eine andere Frage ist, ob eine Absetzung bzw. Aufhebung der Abstimmung im konkreten Fall bei einer Gesamtbetrachtung geboten ist (vgl. dazu unten E. 7).

6.

Bevor die angesprochene Gesamtbetrachtung anzustellen ist, muss auf Rügen gegen weitere Interventionen des Regierungsrats vor der Abstimmung eingegangen werden. Die Beschwerdeführer behaupten, der Regierungsrat habe in zweierlei Hinsicht unzulässige Behördenpropaganda ausserhalb der Abstimmungsbotschaft betrieben. Auch wenn es sich dabei teilweise um echte Noven handelt, erweisen sich diese als zulässig, weil im vorliegenden Verfahren das Abstimmungsergebnis als mitangefochten gilt (vgl. oben E. 1.1).

6.1 Am 15. November 2017 hat der Regierungsrat die Öffentlichkeit mit einer Medienmitteilung über den Ausgang des Rechtsmittelverfahrens vor der Vorinstanz informiert. Wenn die Beschwerdeführer bei dieser behördlichen Intervention eine Verletzung von Art. 34 BV erblicken (vgl. allgemein zur Zulässigkeit BGE 132 I 104 E. 4.1 S. 112; 130 I 290 E. 5.2 S. 304; Urteil 1C_412/2007 vom 18. Juli 2008 E. 6.1–6.2, in: ZBI 111/2010 S. 507), kann ihnen nicht beigespflichtet werden. Nach Ergehen des angefochtenen Entscheids bestanden triftige Gründe für eine behördliche Orientierung der Öffentlichkeit (vgl. auch Urteil 1P.116/2000 vom 5. Mai 2000 E. 2c, in: ZBI 102/2001 S. 148). Zwar war es überspitzt, wenn in dieser Medienmitteilung steht, es seien alle Anträge der Beschwerdeführer abgewiesen worden. Immerhin wird in der Mitteilung die von der Vorinstanz festgestellte Mangelhaftigkeit der Abstimmungsbotschaft klar angesprochen. Die enthaltenen Aussagen erweisen sich ansonsten als genügend sachlich. Gesamthaft hat diese Medienmitteilung nicht in unverhältnismässiger Art bzw. im Sinne eigentlicher Propaganda die freie Willensbildung der Stimmberechtigten beeinträchtigt.

6.2 Weiter rügen die Beschwerdeführer, dass der gesamte Regierungsrat dem befürwortenden Abstimmungskomitee "Impuls Nidwalden" angehört habe. Dieser Umstand allein verlieh aber dem von den Beschwerdeführern kritisierten Internetauftritt des Abstimmungskomitees keinen unzulässigen amtlichen Anstrich (vgl. dazu BGE 130 I 290 E. 3.3 S. 295; Urteil 1C_379/2011 vom 2. Dezember 2011 E. 4.2). Dass der Werbeslogan dieses Komitees "Ja zum Flugplatz

Nidwalden" irreführend sein soll, trifft nicht zu. Im Übrigen werden in der Beschwerdeschrift keine weiteren konkreten Anhaltspunkte dafür vorgebracht, dass die Äusserungen dieses Abstimmungskomitees offensichtlich unwahre und irreführende Angaben enthalten hätten. Auch in dieser Hinsicht ist keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit ersichtlich.

7.

Sofern im Vorfeld einer Abstimmung oder bei deren Durchführung Mängel festgestellt werden, so wird der Urnengang aufgrund einer gesamthaften Betrachtung nur dann aufgehoben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können (vgl. BGE 143 I 78 E. 7.1 S. 90 mit Hinweisen).

7.1 Die verfassungsrechtliche Prüfung im konkreten Fall hat gezeigt, dass die Abstimmungsbotschaft den Stimmberechtigten keine sachgerechte Meinungsbildung ermöglichte (oben E. 5.1). Die von der Vorinstanz detailliert aufgeführten Informationen verschiedener Akteure und Medien ermöglichten den Stimmberechtigten trotzdem eine freie und unverfälschte Willensbildung im Sinne von Art. 34 BV. Der entsprechenden Beurteilung der Vorinstanz ist im Ergebnis zuzustimmen, wie im Folgenden dargelegt wird. Diese Schlussfolgerung gilt unter Einbezug der oben bei E. 6 überprüften Aspekte sowie selbst unter der Annahme, dass in der Abstimmungsbroschüre auf Einwände gegen die Planerfolgsrechnung (oben E. 3.4.3) und auf den angeblichen Konflikt zwischen der Vorlage und Art. 19a WFG (oben E. 4.3.3) hätte hingewiesen werden müssen.

7.2 Die Vorinstanz hat die am Abstimmungskampf beteiligten Interessengruppierungen samt Webauftritt angegeben. Weiter hat sie festgestellt, dass die Abstimmungsvorlage in den Printmedien und an Podiumsveranstaltungen breit diskutiert worden ist. Bei ihrer Untersuchung zog sie die kostenlos verteilten Medien "Unterwaldner – DAS Magazin" und "Nidwaldner Blitz" sowie die (kostenpflichtige) Regionalzeitung "Nidwaldner Zeitung" ein. Nach der Vorinstanz war die Zahl der Inserate in den genannten beiden Gratismedien zwischen Mitte Oktober und ihrem Entscheid hoch und zeigte umfangmässig ein Gleichgewicht. Einzelne, ablehnende Inserate seien mit der Internetseite der entsprechenden Abstimmungskomitees versehen gewesen, so dass sich die Stimmberechtigten dort weitergehend hätten informieren können. Bei der Nidwaldner Zeitung erachtete sie die Berichterstattung über den Abstimmungsgegenstand seit dem Landratsbeschluss als ausführlich und hielt fest, dass wiederholt auch befür-

wortende wie ablehnende Leserbriefe abgedruckt worden seien. Öffentliche Podiumsdiskussionen über die Abstimmungsvorlage sind nach der Vorinstanz nicht nur von den einzelnen politischen Parteien, sondern auch von der Gemeinde Buochs und in der Folge von der Nidwaldner Zeitung in Stansstad veranstaltet worden. Über beide Veranstaltungen gab es im Anschluss Berichte in der Nidwaldner Zeitung. Bei dieser besonderen Informationslage zog die Vorinstanz den Schluss, dass jeder Stimmberechtigte die gegensätzlichen Standpunkte mitsamt der Begründung aus den genannten Quellen problemlos und häufig auch kostenlos nachvollziehen konnte. Auf diese Weise wurde gemäss der Vorinstanz eine freie Willensbildung sichergestellt.

7.3 Die Beschwerdeführer haben die Feststellungen der Vorinstanz zur Informationslage, abgesehen von der oben bei E. 6.2 behandelten Ergänzung zum Abstimmungskomitee "Impuls Nidwalden", nicht konkret kritisiert. Im Gegenteil bescheinigen sie der Vorinstanz ansonsten eine akribische Sammlung und Aufarbeitung der Aktivitäten der beiden Lager im Abstimmungskampf. Ferner haben selbst nach Meinung der Beschwerdeführer die Gegner der Vorlage einen aufwendigen und kostspieligen Abstimmungskampf geführt. Wie die von der Vorinstanz angeführte Berichterstattung in der Nidwaldner Zeitung zeigt, vermochte die Gegnerschaft die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf ihre ablehnenden Argumente zu lenken. Die öffentliche Debatte war im Vorfeld dieser kantonalen Abstimmung aussergewöhnlich intensiv. In diesem Rahmen erhielten breite Teile der Bevölkerung, unabhängig von den behördlichen Abstimmungserläuterungen, vertiefte Kenntnis von den gegensätzlichen Standpunkten zur Abstimmungsvorlage.

7.4 Im angefochtenen Entscheid steht unter Bezugnahme auf BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294 f., dass die behördlichen Abstimmungserläuterungen nicht das einzige bzw. nur ein Informationsmittel im Vorfeld einer Abstimmung seien. Es trifft zu, dass die Stimmberechtigten von den für oder gegen die Vorlage sprechenden Argumenten auch noch über andere Quellen Kenntnis erhalten können und sollen. Dies ändert aber nichts am grossen Gewicht der behördlichen Abstimmungserläuterungen bei der Willensbildung der Stimmberechtigten. Es ist daran zu erinnern, dass die Abstimmungsbotschaft im Kanton Nidwalden, wie im vorliegenden Fall, zusammen mit dem Abstimmungsmaterial den Stimmberechtigten zugestellt wird (vgl. Art. 40 Abs. 1 des kantonalen Wahl- und Abstimmungsgesetzes vom 26. März 1997; NG 132.2). Die Vorinstanz hat die fragliche Abstimmungsvorlage als gewichtig für den Kanton bezeichnet und eine Informationspflicht des Regierungsrats zu diesbezüglichen Abstimmungserläuterungen bejaht.

Unter diesen Umständen darf diese Abstimmungsbotschaft im Falle einer Mangelhaftigkeit nicht leichthin zu einem Informationsmittel unter vielen herabgestuft werden. Dennoch rechtfertigt die Informationslage nach der aussergewöhnlich breiten Abstimmungsdebatte die Annahme, dass die Stimmberechtigten bei einer Gesamtbetrachtung objektiv in der Lage waren, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden. Dies muss umso mehr gelten, als infolge der Medienmitteilung vom 15. November 2017 (oben E. 6.1) die Mangelhaftigkeit der Abstimmungsbotschaft vor der Abstimmung allgemein bekannt gemacht worden ist.

7.5 Hinzu kommt, dass die Vorlage mit rund einer Zweidrittelmehrheit angenommen worden ist. Bei einem derart klaren Ausgang der Abstimmung erscheint die Möglichkeit, dass diese ohne die Mangelhaftigkeit der Abstimmungsbotschaft anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt. Von einer Aufhebung der Abstimmung ist demzufolge abzusehen.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen abzuweisen. Angesichts der Heilung der vorinstanzlichen Gehörsverletzung durch das Bundesgericht im konkreten Fall (vgl. oben E. 3.4) ist auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten. Die Voraussetzungen für die (ausnahmsweise) Zusprechung einer Umtriebsentschädigung an die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer sind nicht erfüllt, weil ihnen im Rahmen des bundesgerichtlichen Beschwerdeverfahrens kein ausserordentlicher Aufwand entstanden ist (vgl. BGE 68 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 III 439 E. 4 S. 446; 125 II 518 E. 5b S. 519 f.). Den kantonalen Behörden steht praxisgemäss kein Anspruch auf Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.

2.

Es werden weder Gerichtskosten erhoben noch Parteientschädigungen zugesprochen.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat des Kantons Nidwalden und dem Obergericht des Kantons Nidwalden, Verfassungsgericht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. März 2018

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

Der Präsident:



Merkli

Der Gerichtsschreiber:



Kessler Coendet

