[AZA 3]
1P.116/2000/boh

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

5. Mai 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der
I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter
Aeschlimann, Féraud, Jacot-Guillarmod, Catenazzi und Gerichtsschreiber Karlen.

———

In Sachen
Martin Ruch, Hohberg 8, Schaffhausen, Beschwerdeführer,

gegen
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, Grosser Rat des Kantons Schaffhausen,
betreffend

Art. 85 lit. a OG (Volksabstimmung über die Abberufung des Regierungsrats), hat sich ergeben:

A.- Im Kanton Schaffhausen wurde den Stimmberechtigten am 12. März 2000 neben drei kantonalen und fünf eidgenössischen Vorlagen ein Begehren um Abberufung des Regierungsrats unterbreitet. Das Volk lehnte das Begehren mit 19'352 Nein- gegen 9'984 Ja-Stimmen ab.

Anlass für das Abberufungsbegehren bildete der Entscheid der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt, die Liegenschaft der Silbermanufaktur Jezler AG am Herrenacker in Schaffhausen zum Preis von 4,5 Mio. Franken zu erwerben. Der Regierungsrat stimmte dem Kauf zu. Der Initiant des Abberufungsbegehrens, Kantonsrat Gerold Meier, warf dem Regierungsrat vor, mit seiner Zustimmung zum Kauf das Finanzreferendum umgangen und ausserdem einen übersetzten Kaufpreis gebilligt zu haben.

B.- Martin Ruch erhob am 28. Februar 2000, also noch vor dem Urnengang, beim Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der politischen Rechte und weiterer verfassungsmässiger Garantien. Er beantragte die Absetzung der Abstimmung durch eine vorsorgliche Verfügung und die Aufschiebung des Urnengangs, bis den Stimmberechtigten eine Erläuterung über das Abberufungsbegehren unterbreitet werden könne. Ausserdem stellte er den Antrag auf Aufhebung der allenfalls über das Abberufungsbegehren durchgeführten Abstimmung vom 12. März 2000.

Der Regierungsrat und der Grosse Rat des Kantons Schaffhausen haben sich gemeinsam zur Beschwerde vernehmen lassen. Sie beantragen, es sei auf das Rechtsmittel nicht einzutreten, soweit es sich gegen den Regierungsrat richte, im Übrigen sei es abzuweisen. Der Beschwerdeführer hält in der Replik an seinen Anträgen fest.

C.- Der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts hat am 8. März 2000 das Gesuch um Absetzung der Abstimmung vom 12. März 2000 über das Abberufungsbegehren abgewiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Die Beschwerde richtet sich gegen die amtlichen Erläuterungen zum kantonalen Urnengang vom 12. März 2000, das sog. Schaffhauser Abstimmungsmagazin. In dieser vom Grossen Rat verfassten Broschüre werden drei kantonale Vorlagen (ein Gesetz und zwei Kreditbewilligungen), die an diesem Datum zur Abstimmung gelangten, vorgestellt. Das Abberufungsbegehren, über das am 12. März 2000 ebenfalls abzustimmen war, findet

im genannten Abstimmungsmagazin dagegen keine Erwähnung.
In der fehlenden Information über das Abberufungsbegehren sieht der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner politischen Rechte sowie weiterer Verfassungsgarantien.

Angefochten ist somit eine Vorbereitungshandlung des Grossen Rats zum Urnengang vom 12. März 2000. Auch wenn der Beschwerdeführer ebenfalls eine allfällige Informationspflicht des Regierungsrats zur Diskussion stellt, bildet Anfechtungsobjekt allein die den Stimmbürgern vom Grossen Rat unterbreitete Information im Abstimmungsmagazin. Gegen Akte dieses Organs steht weder die Wahl- und Abstimmungsbeschwerde gemäss Art. 82bis Abs. 1 lit. c des Wahlgesetzes vom 15. März 1904 (WahlG) noch ein anderes kantonales Rechtsmittel zur Verfügung (Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 135). Sie können daher gemäss Art. 86 OG direkt beim Bundesgericht mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden.

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die staatsrechtliche Beschwerde einzutreten.
Ausser Betracht zu bleiben haben indessen die Rügen der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 BV) und der Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 BV), die der Beschwerdeführer erstmals in der Replik vorträgt.
Beschwerdeergänzungen im Rahmen eines zweiten Schriftenwechsels gemäss Art. 93 Abs. 2 OG sind nur so weit zulässig, als erst die Erwägungen der kantonalen Behörden hierzu Anlass geben (BGE 125 I 71 E. 1a/aa S. 77), was für die genannten Rügen nicht zutrifft.

2.- Der Beschwerdeführer macht geltend, dass über das Abberufungsbegehren im Abstimmungsmagazin grundsätzlich in gleicher Weise hätte informiert werden müssen wie über die übrigen drei dem Volk unterbreiteten Vorlagen, die das Parlament verabschiedet hatte. Er sieht in der mangelhaften Information in erster Linie einen Verstoss gegen den Anspruch der Stimmberechtigten auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Willenskundgabe (Art. 34 BV). Ferner rügt er eine Verletzung des Anspruchs auf Information (Art. 16 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV) sowie der Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) und der Menschenwürde (Art. 7 BV).

a) Im Kanton Schaffhausen ist die Information der Behörden über Abstimmungsvorlagen nicht einheitlich geregelt.
Nach Art. 42 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV) sind alle Erlasse des Grossen Rates, über welche die Volksabstimmung stattzufinden hat, den Aktivbürgern mit einer die Hauptpunkte beleuchtenden Botschaft auf geeignete Weise zur Kenntnis zu bringen. Die Erläuterungen werden vom Büro des Grossen Rats verfasst und sollen die befürwortenden und ablehnenden Argumente angemessen darstellen (Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes über den Grossen Rat vom 20. Mai 1996). Dieselbe Information soll nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift auch bei Initiativen erfolgen (Art. 77 Abs. 4 WahlG). Dagegen ist bei Abstimmungen über Abberufungsbegehren im Gesetz keine behördliche Erläuterung vorgesehen.

Der Beschwerdeführer vertritt die Ansicht, Abberufungsbegehren seien mit Bezug auf die behördliche Information gleich wie Volksinitiativen zu behandeln. Das kantonale Recht bietet dafür jedoch keine Grundlage. Es ordnet das Abberufungsrecht vielmehr gesondert von der Initiative (Art. 80 ff. WahlG). Die für die Letztere aufgestellten Vorschriften gelten daher nicht für das Abberufungsrecht.
Wäre es tatsächlich die Absicht des Gesetzgebers gewesen, die in Art. 42 Abs. 3 KV vorgesehene Informationspflicht nicht nur auf Initiativvorlagen, sondern auch auf Abberufungsbegehren auszudehnen, hätte er dazu gleich wie bei der Initiative eine besondere Vorschrift erlassen.

Nach dem kantonalen Recht besteht demnach keine Pflicht des Grossen Rats, den Stimmberechtigten vor der Abstimmung über Abberufungsbegehren gleich wie bei Referendums- und Initiativvorlagen eine beleuchtende Botschaft vorzulegen.

b) Die neue Bundesverfassung gewährleistet in Art. 34 die politischen Rechte (Abs. 1) und schützt insbesondere

die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2). Sie verankert damit ausdrücklich den in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts dem Stimmbürger eingeräumten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 189 ff. sowie zur Praxis des Bundesgerichts BGE 121 I 138 E. 3 S. 141).

Der genannte Anspruch soll garantieren, dass der Stimmbürger seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen kann. Er richtet sich namentlich gegen unzulässige Beeinflussungen der Stimmbürger durch Interventionen der Behörden im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen. Die Rechtsprechung erachtet amtliche Erläuterungen bei Sachabstimmungen zwar grundsätzlich als zulässig, verlangt aber, dass die Stimmbürger darin in objektiver Weise informiert werden. Bei Wahlen ist ein behördliches Eingreifen dagegen im Prinzip unzulässig, da den Behörden hier im Unterschied zu den Sachentscheiden keine Beratungsfunktion zukommt (BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 273; 118 Ia 259 E. 3 S. 262). Allerdings sind gleicherweise bei Wahlen und Abstimmungen stets diejenigen behördlichen Interventionen erlaubt, die erforderlich sind, um eine freie und unverfälschte Willensbildung zu gewährleisten, so namentlich Richtigstellungen offensichtlich falscher Informationen, die von privater Seite während des Wahl- oder Abstimmungskampfs verbreitet werden (BGE vom 5. Juli 1995 in ZBl 97/1996, S. 223; 118 Ia 259 E. 3 S. 262 f.). In solchen Fällen besteht unter Umständen auch ohne gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht
eine Pflicht der Behörden, zur Sicherstellung des bundesrechtlichen Anspruchs auf eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe zu intervenieren (vgl. auch Jeanne Ramseyer, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Diss. Basel 1992, S. 34; Gion-Andri Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf, Diss.
Freiburg 1992, S. 174).

Vorliegend werden vom Beschwerdeführer keine besonderen Vorfälle, die ein behördliches Eingreifen im Interesse der freien Willensbildung erfordert hätten, geltend gemacht.
Allein auf Grund der Tatsache, dass das Abberufungsbegehren sehr umstritten war, bedurfte es keiner behördlichen Intervention.
Hingegen legte der Umstand, dass die Funktionsweise des Abberufungsrechts dem Volk nicht geläufig ist, eine Erläuterung der Behörden zuhanden der Stimmbürger nahe. Im Kanton Schaffhausen war von diesem Recht seit seiner Einführung im Jahre 1852 zuvor überhaupt nie Gebrauch gemacht worden, und auch in den übrigen Schweizer Kantonen, die dieses Recht vorsehen, sind nur sehr wenige Anwendungsfälle bekannt (vgl. Alfred Kölz, Das Abberufungsrecht, in: Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, Solothurn 1998, S. 190 ff.). Dieser besondere Umstand rief bei den Stimmberechtigten ein gesteigertes Informationsbedürfnis hervor, dem die Behörden im Interesse einer freien und unverfälschten Willensbildung Rechnung tragen mussten. Dabei stand ihnen freilich ein grosser Ermessensspielraum zu.

c) Der Regierungsrat hat die Stimmberechtigten mehrfach über das Abberufungsbegehren, über das am 12. März 2000 abgestimmt wurde, informiert. So hat er sich am 25. Januar 2000 an die Medien gewandt, um das Zustandekommen des Begehrens bekannt zu geben und zu den ihm zu Grunde liegenden Vorwürfen Stellung zu nehmen. Ferner wurde der Termin für die Abstimmung über das Begehren im Amtsblatt publiziert.
Am 1. März 2000 erfolgte eine weitere Mitteilung des Regierungsrats an die Medien. Darin wurde über das Urteil des Obergerichts zur Zulässigkeit des umstrittenen Liegenschaftenkaufs der Gebäudeversicherung berichtet. Zudem kamen darin der Standpunkt der Initianten und jener des Regierungsrats zur Sprache, und es wurde auch auf staatspolitische Aspekte des Begehrens hingewiesen. Schliesslich beantwortete der Regierungsrat verschiedene parlamentarische Vorstösse, die im Zusammenhang mit dem Abberufungsbegehren eingegangen waren. Darin wurden ebenfalls Anlass, Zweck und Funktion des Abberufungsbegehrens beleuchtet.

Mit den genannten Verlautbarungen ist die den kantonalen Behörden obliegende Informationspflicht ausreichend erfüllt worden. Der Beschwerdeführer behauptet denn auch nicht, dass die erfolgten Informationen ungenügend oder irreführend gewesen seien, sondern kritisiert allein, dass nicht auch im Abstimmungsmagazin über das Abberufungsbegehren orientiert wurde. Im Blick auf eine umfassende und transparente Informationspolitik mag es zwar wünschbar erscheinen, dass ins Abstimmungsmagazin ebenfalls Erläuterungen zu Abbe-

rufungsbegehren aufgenommen werden. Aus der verfassungsmässigen Garantie von Art. 34 Abs. 2 BV lässt sich indessen ein solcher Anspruch nicht ableiten. Jedenfalls haben die kantonalen Behörden auf eine Information über das Abberufungsbegehren im Abstimmungsmagazin nicht deshalb verzichtet, um dieses Begehren herabzuwürdigen und seine Erfolgschancen zu verkleinern. Eine Erläuterung unterblieb vielmehr, weil dafür im kantonalen Recht keine Rechtsgrundlage besteht. Die Rüge der Verletzung der politischen Rechte erweist sich unter diesen Umständen als unbegründet. Inwiefern sich aus der Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 BV bzw. den allgemeinen Garantien von Art. 5, 7 und 9 BV etwas anderes ergeben sollte, wird vom Beschwerdeführer nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich.

d) Die geltend gemachte Verletzung der Informationspflicht könnte aber auch aus einem weiteren Grund nicht zur Aufhebung der Abstimmung vom 12. März 2000 führen. Nach der Rechtsprechung wird von der Aufhebung eines Urnengangs abgesehen, wenn die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering erscheint, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt (BGE 119 Ia 271 E. 3b S. 274).
Die Stimmberechtigten lehnten das Abberufungsbegehren am 12. März 2000 mit einem Stimmenverhältnis 2:1 ab. Bei diesem klaren Ausgang kann ausgeschlossen werden, dass eine Erläuterung des Abberufungsbegehrens im Abstimmungsmagazin zu einem anderen Abstimmungsergebnis geführt hätte, zumal die Stimmbeteiligung mit 66,5 % hoch war und in der Öffentlichkeit erwiesenermassen eine breite Diskussion über das Begehren stattgefunden hatte.

3.- Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist in dem Umfang, in dem auf sie einzutreten ist, abzuweisen.

Praxisgemäss sind bei Stimmrechtsbeschwerden keine Kosten zu erheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Es werden keine Kosten erhoben.

3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie dem Regierungsrat und dem Grossen Rat des Kantons Schaffhausen schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 5. Mai 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: