

Unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsnormen; gesetzliche Umsetzung der Transparenzinitiative – Art. 37a KV.

Art. 37a KV ist nicht unmittelbar anwendbar, sondern bedarf der vorgängigen Umsetzung auf Gesetzesstufe (E. 5 ff.).

OGE 60/2020/25 vom 13. November 2020

Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

3.1. Am 9. Februar 2020 hat das Schaffhauser Stimmvolk die Volksabstimmung "Transparenz in der Politikfinanzierung" (Transparenzinitiative) angenommen und die Kantonsverfassung (KV, SHR 101.000) um Art. 37a ergänzt (Amtsblatt für den Kanton Schaffhausen Nr. 7 vom 14. Februar 2020, S. 264). Diese Bestimmung lautet wie folgt (vgl. Schaffhauser Abstimmungs-Magazin zur Transparenzinitiative vom 9. Februar 2020, S. 12; < <https://sh.ch/CMS/get/file/cf26879c-9e33-4d09-8d7e-30bb2a7ef151> >, zuletzt besucht am 13. November 2020):

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 Kanton 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.

3.2. Zwischen den Parteien ist strittig, ob die Wahlanordnung vom 13. August 2020 [vom Stadtrat Schaffhausen publiziertes Vorverfahren für die auf den 29. November 2020 angesetzte Wahl des Grossen Stadtrats Schaffhausen für die Amtsdauer 2021–2024] Art. 37a KV verletzt. Der Regierungsrat gelangt im angefochtenen Beschluss zum Ergebnis, diese Bestimmung sei nicht unmittelbar anwendbar, sondern bedürfe einer Konkretisierung auf Gesetzesebene. Der Beschwerdeführer demgegenüber vertritt die Ansicht, Art. 37a KV sei zumindest teilweise direkt anwendbar, was jedenfalls für Abs. 2 und zum Teil – wenigstens in Bezug auf (politische) Parteien und sonstige politische Gruppierungen – für Abs. 1 gelte.

4. Das kantonale Recht regelt nicht, wann eine in einer Volksabstimmung angenommene Verfassungsbestimmung in Kraft tritt. Mangels besonderer Regelung in der Verfassungsnorm selbst ist mit den Parteien davon auszugehen, dass Art. 37a KV mit der Annahme durch das Volk, mithin am 9. Februar 2020 in Kraft trat (vgl. Corina Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zürich/St. Gallen 2019, S. 133 mit Hinweisen; ferner Art. 195 der Bundesverfassung [BV, SR 101] und Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR, SR 161.1] analog sowie dazu etwa BGE 139 II 243 E. 8 S. 248 f.).

5. Nachfolgend ist zu prüfen, ob Art. 37a KV zumindest teilweise unmittelbar anwendbar ist.

5.1. Ob eine Verfassungsbestimmung mit ihrem Inkrafttreten ohne ausführende Gesetzgebung umgehend (ganz oder teilweise) Anwendung findet mit Wirkungen auch für Private, hängt im Wesentlichen von ihrer Bestimmtheit ab. Dies setzt voraus, dass Tatbestand und Rechtsfolgen genügend genau formuliert sind: Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) verlangt eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze im Dienste des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (zum Ganzen BGer 1D_4/2016 vom 4. Mai 2017 E. 2.2.1 mit Hinweis namentlich auf BGE 139 II 243 E. 10 S. 252).

5.2. Die Abgrenzung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Anwendbarkeit fällt im Einzelfall oft schwer. Ob eine Verfassungsnorm direkt anwendbar ist, muss nötigenfalls durch Auslegung ermittelt werden. Dabei gelten grundsätzlich dieselben methodischen Regeln wie zur Auslegung von Normen des Gesetzesrechts (BGer

2C_610/2019 vom 18. Mai 2020 E. 2.3.2 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen). Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (statt vieler BGE 146 V 195 E. 7.1.1 S. 203 mit Hinweisen).

5.3. Gegen eine unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsnormen spricht, wenn diese sehr offen und untechnisch formuliert sind, keine klaren Konturen haben und nach dem Verfassungstext erst noch durch den Gesetzgeber konkretisiert werden sollen, selbst wenn ein Gesetzgebungsauftrag die zumindest teilweise direkte Anwendbarkeit der Bestimmungen nicht zwingend ausschliesst (BGE 139 I 16 E. 4.3.1 S. 26 mit Hinweisen). Sieht die Verfassungsbestimmung eine Umsetzung durch den Gesetzgeber vor, spricht dies mithin für eine nur indirekte Anwendbarkeit, entsprechend dem Gedanken, dass in der Verfassung die elementaren Grundregelungen verankert werden, die auf Gesetzesstufe zu konkretisieren sind (vgl. Fuhrer, S. 123 und 129; ferner OGE 60/2003/28 vom 24. Oktober 2003 E. 2e, Amtsbericht 2003, S. 116, wo im Zusammenhang mit der direkten Anwendbarkeit von Art. 17 KV darauf hingewiesen wurde, dieser enthalte "keinen Vorbehalt zugunsten der Gesetzgebung"). Umgekehrt können auch an sich klar formulierte Verfassungsartikel einer direkten Anwendbarkeit entzogen sein. Dies namentlich, wenn ein Verfassungsauftrag zu seiner Verwirklichung der Schaffung flankierender Massnahmen bedarf, etwa weil die Verfassungsbestimmung nur das Ziel nennt, nicht aber, wie dieses konkret zu erreichen ist. So bedingen Normen mit Verbotsnatur zu ihrer Umsetzung in der Regel ergänzende Kontrollmassnahmen und Sanktionen (vgl. BGE 133 I 110 E. 6.2 S. 122 betreffend Rauchverbot im Kanton Genf; zum Ganzen Fuhrer, S. 126 f. mit Hinweisen).

Stellt sich die Frage der direkten Anwendbarkeit nur bei einzelnen von mehreren Vorschriften, ist unter Berücksichtigung des "Gesamtsystems" zu beurteilen, ob eine unmittelbare Anwendung nur eines Teils davon geboten ist. Sich daraus ergebende Widersprüche sollen vermieden werden (BGE 139 I 16 E. 4.3.2 S. 26). Zurückhaltung ist insbesondere angezeigt, wenn es sich insgesamt ohne die erforderliche Feinabstimmung auf Gesetzesstufe um eine wertungsmässig offene Regelung handelt, die dem Gesetzgeber einen Konkretisierungsspielraum belässt. Ebenso, wenn die Umsetzung der Verfassungsbestimmung(en) heikle verfassungsrechtliche Probleme stellt, deren Lösung aus Gründen der Gewaltenteilung dem Gesetzgeber obliegt (BGE 139 I 16 E. 4.3.3 f. S. 27 f.). Es kann diesfalls geboten sein, von der sofortigen Anwendung neuen Verfassungsrechts abzusehen, um dessen Umsetzung ausschliesslich dem Gesetzgeber zu überlassen, und zwar

selbst dann, wenn eine zumindest partielle unmittelbare Anwendung nicht ausgeschlossen wäre (Mathias Kaufmann, Die unmittelbare Anwendbarkeit von Verfassungsnormen, in: Jusletter 16. Oktober 2017, Ziff. 3 S. 13). Das Ausführungsgesetz untersteht wiederum dem (obligatorischen oder fakultativen) Referendum, was seine demokratische Legitimität erhöht (Fuhrer, S. 129 mit Hinweis).

5.4.1. Art. 37a Abs. 6 KV bestimmt, dass das Gesetz die Einzelheiten regelt. Daraus erhellt, dass die strittige Verfassungsnorm einer Umsetzung auf Gesetzesstufe bedarf, worin ein Indiz dafür zu sehen ist, dass Art. 37a KV nicht unmittelbar anwendbar ist. Führt der Beschwerdeführer aus, Art. 37a Abs. 6 KV statuiere "keinen umfassenden Gesetzgebungsauftrag", ist das zu relativieren: Wortlaut und Systematik von Art. 37a KV zeigen, dass sich Abs. 6 auf die ganze Verfassungsnorm bezieht. Dies ergibt sich auch daraus, dass betreffend alle vorangehenden Absätze in Art. 37a KV Konkretisierungsbedarf besteht (vgl. nachfolgend E. 5.4.2 ff.). Im Übrigen kann der Beschwerdeführer nichts aus dem Umstand ableiten, dass Art. 37a KV nicht ausdrücklich von "notwendiger" oder "erforderlicher" Ausführungsgesetzgebung spricht. Mit Abs. 6 hat der Verfassungsgeber explizit zum Ausdruck gebracht, dass Art. 37a KV der Umsetzung auf Gesetzesstufe bedarf, auch wenn – wie der Beschwerdeführer richtig anführt – die entsprechende Rechtsetzungskompetenz dem Gesetzgeber ohnehin bereits gestützt auf Art. 53 Abs. 1 KV zusteht.

5.4.2. Selbst wenn für gewisse Teile von Art. 37a KV eine unmittelbare Anwendung nicht ausgeschlossen ist, besteht insgesamt ein erheblicher Umsetzungsbedarf:

5.4.2.1. In Abs. 1 werden die Personen und Organisationen genannt, die vom Transparenzgebot betreffend ihre Finanzen erfasst sind. Vorausgesetzt wird, dass sie sich an Abstimmungskämpfen sowie [wohl gemeint: oder] an Wahlen *beteiligen*. Was darunter zu verstehen ist bzw. wann von einer "Beteiligung" gesprochen werden kann, erschliesst sich aus Art. 37a KV jedoch nicht, auch wenn Kandidierende für Wahlen zweifellos darunter fallen. Weiter enthält Abs. 1 in nicht abschliessender Form ("insbesondere") den Gegenstand der Offenlegungspflicht. Unklar bleibt, wann und wo (gegenüber welcher Stelle) die Offenlegung zu erfolgen hat und wie bei (erheblichen) Änderungen vorzugehen ist, zumal sich das zur Verfügung stehende Globalbudget aufgrund nicht zeitgleich eingehender Spenden in aller Regel laufend während – und allenfalls sogar noch nach Abschluss – des Abstimmungs- und Wahlkampfs verändert. Fraglich ist sodann, ob Abs. 1 lit. b dem Wortlaut entsprechend nur juristische Personen erfasst, oder auch Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit darunter fallen (vgl. Abs. 1 Ingress i.V.m. Abs. 5). Ferner muss festgelegt werden, ob mit "Finanzierung" nur die Zuwendung von finan-

ziellen Mitteln oder etwa auch das unentgeltliche Zur-Verfügung-Stellen von Ressourcen, der Verzicht auf Ansprüche usw. darunter fallen. Schliesslich drängt sich eine Regelung des Umgangs mit anonymen Spenden (vgl. dazu BGer 1C_388/2019 vom 26. Oktober 2020 E. 6 ff.) und der Berechnung des Grenzbeitrags von Fr. 3'000.– auf.

5.4.2.2. Abs. 2 regelt die Offenlegung der Interessenbindungen von Kandidierenden. Mit dem Beschwerdeführer ist davon auszugehen, dass Zeitpunkt und Ort ("bei der Anmeldung der Kandidatur"; bei der diese entgegennehmenden Behörde) und der betroffene Adressatenkreis für die Ebene der Gemeinden (Kandidierende für "Exekutiven und Legislativen") hinreichend klar sind (vgl. allerdings auch Abstimmungs-Magazin S. 3, wo angemerkt wird: "Für die korrekte Umsetzung der Initiative müsste ein obligatorisches Anmeldeverfahren für alle Wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene eingeführt werden."). Hingegen ist auf kantonaler Ebene unklar, wie weit der Begriff "öffentliche Ämter" reicht. Nicht näher definiert ist sodann der unbestimmte Begriff der "Interessenbindungen". Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers gibt es keinen Hinweis, dass sich der genannte Begriff inhaltlich mit demjenigen in § 29 der Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen vom 20. Dezember 1999 (SHR 171.110) deckt. Zwar ist es richtig, dass Art. 37a Abs. 2 KV ohne Weiteres auch das kantonale Parlament erfasst. Wie diese Bestimmung konkretisiert wird, ist aber offen. Es mag naheliegen, sich an § 29 Abs. 1 der kantonsrätlichen Geschäftsordnung zu orientieren. Genauso ist indes denkbar, dass angesichts des Volksvotums für Transparenz eine strengere Regelung geschaffen wird (die § 29 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrats selbstredend vorgehen würde). Gleichermassen ist vorstellbar, dass für Kantonsräte aufgrund ihrer besonderen Stellung strengere, für die übrigen Mandatsträger weniger weitgehende Transparenzvorschriften erlassen werden. Ein "schweizweiter Minimalkonsens", auf den hier abgestellt werden könnte, besteht schliesslich entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht. Dies ergibt sich bereits daraus, dass bis anhin nur (aber immerhin) einige Kantone *für den Grossteil oder sämtliche Amtsträger* eine Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen kennen (vgl. Abstimmungs-Magazin, S. 11; vgl. ferner etwa die deutlich weniger weit gehenden Regelungen für die *Mitglieder des kantonalen Parlaments* in den Kantonen Aargau [§ 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung vom 19. Juni 1990; Geschäftsverkehrsgesetz, GVG, SAR 152.200] und Thurgau [§ 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22. März 2000; GOG, RB 171.1]). Daran ändert auch der Verweis des Beschwerdeführers auf die offenen Formulierungen im Zürcher Gemeindegsgesetz nichts. Die Umsetzung und Konkretisierung erfolgt in diesem Fall in den kommunalen Organisationserlassen (vgl. Emanuel Brügger, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar

zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Zürich 2017, § 29 N. 7, S. 169 f.; Benjamin Schindler, a.a.O., § 42 N. 21, S. 250). Die vom Beschwerdeführer genannte Sekundarschulgemeinde Kreis Uhwiesen tat dies in Art. 5 ihrer Gemeindeordnung vom 1. Januar 2020 (< https://www.sekuhwiesen.ch/p182000382.html?cmsaction=get_document&page_id=182000460 >, zuletzt besucht am 13. November 2020).

5.4.2.3. Für Abs. 3 gilt das zu Abs. 2 Gesagte. Überdies bleiben die Fragen unbeantwortet, gegenüber welcher Stelle und innert welcher Frist nach Beginn eines neuen Kalenderjahres die Interessenbindungen offenzulegen sind.

5.4.2.4. Im Zusammenhang mit Abs. 4 ist namentlich festzulegen, welche Stelle (innerhalb oder ausserhalb der kantonalen Verwaltung) die Richtigkeit der offengelegten Angaben zu überprüfen hat, welche Anforderungen an diese Überprüfung zu stellen sind und wie das veröffentlichte Register inhaltlich aussehen soll (was massgeblich von der Konkretisierung der Abs. 1–3 abhängt).

5.4.2.5. Hinsichtlich Abs. 5 gilt es das gesamte Sanktionssystem zu regeln. Zu präzisieren ist auf jeden Fall, ob auch juristische Personen "persönlich" gebüsst werden können und – unabhängig davon – wer bei Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit zur Rechenschaft zu ziehen ist (vgl. etwa die unterschiedlichen Regelungen von Art. 102 des Strafgesetzbuchs [StGB, SR 311.0] und von Art. 6 f. des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 [VStrR, SR 313.0]). Das Abstimmungs-Magazin (S. 8) führt ferner an, es bedürfe bei (erst) nachträglicher Feststellung eines Verstosses gegen das Transparenzgebot wohl einer (eigenständigen) Sanktion, z.B. die Einstellung im Amt oder der Ausschluss von einer Wiederwahl.

5.4.2.6. Auch wenn nicht sämtliche der genannten Konkretisierungen einer expliziten gesetzlichen Regelung bedürfen, sondern gegebenenfalls durch die rechtsanwendenden Behörden auszulegen sind, weist Art. 37a KV somit insgesamt eine erhebliche Unbestimmtheit auf.

5.4.3. Die Absätze 1 sowie 2 und 3 von Art. 37a KV haben einen unterschiedlichen Regelungsgegenstand, auch wenn ein sachlicher Zusammenhang unverkennbar ist. Die Abs. 4 und 5 beziehen sich hingegen beide auf die Abs. 1–3. Ersteren kommt ohne Letztere keine Bedeutung zu. Aber auch umgekehrt gilt, dass erst die Abs. 4 und 5 die griffige Anwendung und Durchsetzbarkeit der Abs. 1–3 gewährleisten. Der Stadt ist daher zuzustimmen, wenn sie vorbringt, die Abs. 1 und 2 dürften nicht isoliert vom Rest der Bestimmung betrachtet werden. Dass die Abs. 4 und 5 nicht unmittelbar anwendbar sind, anerkennt auch der Beschwerde-

führer. Insofern sind die Verfassungsbestimmung von Art. 37a KV bzw. deren einzelnen Absätze als sich gegenseitig bedingende Einheit zu betrachten, die insgesamt und im Einzelnen der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedarf.

Hinzu kommt, dass es bei der Detailregelung von Art. 37a KV verschiedene Interessen gegeneinander abzuwägen und auszugleichen gilt, namentlich mit Bezug auf die Transparenz einerseits und den Anspruch auf Privatsphäre/Datenschutz andererseits (vgl. dazu auch Art. 37a Abs. 6 Satz 2 KV). Betroffen ist überdies nicht nur das aktive Stimm- und Wahlrecht der Stimmbürger, sondern namentlich auch deren passives Wahlrecht als mögliche Kandidierende. Die Volksinitiative wurde im Kantonsrat klar abgelehnt (mit 35 zu 20 Stimmen) und vom Volk relativ knapp angenommen (mit 53.8% Ja-Stimmen, wobei die Initiative in 19 von 26 Gemeinden mehrheitlich abgelehnt wurde; vgl. Amtsblatt Nr. 7 vom 14. Februar 2020, S. 264). Bei dieser Ausgangslage rechtfertigt es sich aus demokratiepolitischen Gründen umso mehr, vor einer Anwendung und (notwendigerweise damit verbundenen) Auslegung von Art. 37a KV durch die rechtsanwendenden Behörden die – dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehende (vgl. Art. 32 lit. c i.V.m. Art. 33 Abs. 1 lit. a KV) – Ausführungsgesetzgebung durch den Gesetzgeber abzuwarten (vgl. zu dessen Umsetzungsspielraum BGer 1C_388/2019 vom 26. Oktober 2020 E. 4 ff. betr. das Schwyzer Transparenzgesetz). Der Regierungsrat hat inzwischen die Vorlage zum Transparenzgesetz in die Vernehmlassung gegeben (Amtsblatt Nr. 45 vom 6. November 2020, S. 1945 f.).

Wenn der Regierungsrat unter diesen Umständen zum Ergebnis gelangte, dass Art. 37a KV weder insgesamt noch in Teilen unmittelbar anwendbar sei, verletzte er kein Bundes- oder kantonales Recht.

5.4.4. Anzumerken bleibt, dass Art. 37a KV entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers keine Grundrechtsqualität zugesprochen werden kann: Art. 37a KV verbürgt keine subjektiven Rechte gegenüber Trägern *staatlicher* Aufgaben, verschafft dem Einzelnen mithin keinen selbständigen Leistungs- oder Abwehranspruch (vgl. namentlich Art. 34 BV und zu dieser Bestimmung jüngst BGer 1C_388/2019 vom 26. Oktober 2020 E. 3 mit Hinweis) gegenüber dem *Staat* (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV). Vielmehr verpflichten Art. 37a KV bzw. die zu erlassenden gesetzlichen Ausführungsbestimmungen die *privaten* Adressaten, ihre Finanzierungsquellen und Interessenbindungen im vorgeschriebenen Umfang offenzulegen. Die Verletzung dieser Vorschriften durch die Verpflichteten kann die einzelne stimm- und wahlberechtigte Person nicht direkt gerichtlich einklagen. Sie kann lediglich im Rahmen einer Gemeindebeschwerde eine Verletzung im Sinne von Art. 127 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100) rügen, was der Beschwerdeführer vorliegend denn auch getan hat. Beschwerde-

gegner ist nicht die Person oder Organisation, die ihre Finanzierung oder Interessenbindungen nicht vorschriftsgemäss offengelegt hat, sondern das Gemeinwesen, das Art. 37a KV bzw. dessen Umsetzungsbestimmungen nicht durchgesetzt hat.

Entsprechend ist auch ein Vergleich mit dem Öffentlichkeitsprinzip nicht zielführend. Dieses verpflichtet – anders als Art. 37a KV – *Behörden* und andere *staatliche* Organisationen zur Transparenz (vgl. Art. 47 Abs. 3 KV sowie Art. 8a Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 [Organisationsgesetz, OrgG, SHR 172.100]).

5.5. Der vorinstanzliche Entscheid ist auch angesichts der folgenden Überlegungen nicht zu beanstanden: Wie der Beschwerdeführer richtig festhält, zeitigt der (positive) Gewährleistungsentscheid zwar an sich keine Wirkung mit Bezug auf das *Inkrafttreten* einer Verfassungsnorm (Andreas Stöckli, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 172 N. 13, S. 2553; Alexander Ruch, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich 2014, Art. 51 N. 18, S. 1071; je mit Hinweisen). Bedarf aber ein Erlass oder eine Norm noch der Genehmigung durch eine übergeordnete Behörde, ist das Rechtsetzungsverfahren erst mit der Genehmigung abgeschlossen (vgl. Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht [ZStöR], Band 259/2019, S. 141; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 9. Juli 1968, Zürcher Studien zum Verfahrensrecht [ZStV], Band 108/2009, § 68 Rz. 46, S. 708; je mit Hinweisen). Entsprechend wird die Anwendung bereits geltender Verfassungsartikel in der Regel bis zur Gewährleistung durch die Bundesversammlung (Art. 51 Abs. 2 und Art. 172 Abs. 2 BV) – die betreffend Art. 37a KV bisher nicht erfolgt ist – sistiert. Denn würde die Gewährleistung durch den Bund (ganz oder teilweise) verweigert, wäre die entsprechende Bestimmung insoweit rückwirkend (von Anfang an, *ex tunc*) als nichtig zu betrachten (Fuhrer, S. 121; Ruch, Art. 51 N. 19, S. 1071; je mit Hinweisen).

Art. 37a KV ist folgerichtig noch nicht im Schaffhauser Rechtsbuch veröffentlicht worden (vgl. < <https://rechtsbuch.sh.ch> >; ferner Systematische Rechtssammlung des Bundes, SR 131.223; letztmals besucht am 13. November 2020).

6. Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet; sie ist abzuweisen.

7. Im vorliegenden Verfahren ging es mittelbar um eine Wahlrechtsangelegenheit, weshalb auf die Erhebung von Kosten zu verzichten ist (Art. 82^{ter} Abs. 4 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen

sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 [Wahlgesetz, WahlG, SHR 160.100] analog; vgl. OGE 60/2019/35 vom 7. April 2020 E. 12 mit Hinweisen, zur Publikation im Amtsbericht vorgesehen). [...]