

**Unterstellung einer Angelegenheit unter das Referendum; Abgrenzung von Stimmrechtsbeschwerde und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Auslösung und Wahrung der Beschwerdefrist** – Art. 82<sup>bis</sup> Abs. 1 und Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 3 WahlG; Art. 44 Abs. 1 lit. a JG; Art. 39 Abs. 1 VRG.

*Mit der speziellen Stimmrechtsbeschwerde kann nur die unmittelbare Verletzung des Stimm- und Wahlrechts gerügt werden. Dass ein Beschluss des Regierungsrats nicht dem Referendum unterstellt wird, betrifft das Stimmrecht nur indirekt. Entscheide über die Unterstellung unter das Referendum sind daher mit der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (E. 1.3).*

*Auch wenn keine formelle Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung ergeht, beginnt die Beschwerdefrist zu laufen, wenn der Betroffene hinreichend sichere Kenntnis vom Beschluss bzw. von dessen Nichtunterstellung unter das Referendum erhalten hat. Im Interesse der Rechtssicherheit ist nach dieser Kenntnisnahme unverzüglich, jedenfalls innerhalb der üblichen Rechtsmittelfrist Beschwerde zu erheben (E. 1.4).*

OGE 60/2018/18 vom 4. Januar 2019

Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Sachverhalt**

Am 20. März 2018 verabschiedete der Regierungsrat die Stellungnahme zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager zuhanden des Bundesamts für Energie. Zudem verabschiedete er eine Medienmitteilung dazu zur Veröffentlichung am 21. März 2018 im Anschluss an den Versand der Stellungnahme. Im Amtsblatt vom 23. März 2018 veröffentlichte er eine Zusammenfassung seiner Stellungnahme.

Im Amtsblatt vom 3. April 2018 veröffentlichte die Staatskanzlei das Kreisschreiben betreffend kantonale Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 über eine Volksinitiative, zwei Kreditbeschlüsse und einen weiteren Beschluss. Mitte Mai 2018 wurde das Abstimmungs-Magazin zur Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 veröffentlicht.

Am 22. Mai 2018 erhob A. beim Regierungsrat Abstimmungsbeschwerde bezüglich der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018. Er beantragte unter anderem, bei den zuständigen Bundesbehörden abzuklären, ob eine nachträgliche Unterstellung der "Vernehmlassung Tiefenlager" unter das obligatorische Referendum zeitlich noch möglich wäre, und gegebenenfalls die entsprechende Volksabstimmung anzusetzen sowie festzustellen, dass die Nicht-Unterstellung unter das obligatorische Referendum die Abstimmungsfreiheit verletze. Der Regierungsrat überwies die Beschwerde bezüglich dieser Anträge zuständigkeitshalber ans Obergericht. Dieses trat auf die Beschwerde nicht ein.

## Aus den Erwägungen

**1.1.** In Stimmrechtsangelegenheiten kann innert dreier Tage seit der Entdeckung des Beschwerdegrunds wegen Verletzung des Stimmrechts bei Ausübung der Volksrechte und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung oder Wahl beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden (Art. 82<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. b und c sowie Abs. 2 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]). Gegen den Entscheid des Regierungsrats kann innert fünf Tagen seit Eröffnung beim Obergericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 3 WahlG).

Nach allgemeiner Regelung kann sodann gegen letztinstanzliche Entscheide kantonalen Verwaltungsbehörden – etwa des Regierungsrats – innert 20 Tagen nach Mitteilung des angefochtenen Entscheids beim Obergericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 44 Abs. 1 lit. a des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200] i.V.m. Art. 39 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]).

**1.2.** Der Beschwerdeführer bezeichnet den Beschluss des Regierungsrats vom 20. März 2018 als Anfechtungsobjekt. Er beanstandet, dass der Regierungsrat die damals verabschiedete Stellungnahme zu Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager nicht der Volksabstimmung unterstellt habe. Der Beschwerdeführer habe mit Empfang der Abstimmungsunterlagen am 16. Mai 2018 festgestellt, dass die Volksabstimmung nicht wie erwartet am nächstmöglichen Abstimmungstermin vom 10. Juni 2018 traktandiert worden sei. Hierauf habe er die Abstimmungsbeschwerde fristgemäss erhoben.

Der Regierungsrat macht geltend, er habe am 20. März 2018 sinngemäss angeordnet, dass die Stellungnahme nicht der Volksabstimmung unterstellt werde (kein Vorbehalt einer allfälligen Volksabstimmung). Der Beschluss sei im Amtsblatt vom 23. März 2018 öffentlich kommuniziert worden. Seit diesem Datum sei dem Beschwerdeführer bekannt, dass die Stellungnahme nicht der Volksabstimmung unterstellt werde. Mit der Beschwerdeerhebung am 22. Mai 2018 habe er somit die Frist zur Einreichung einer Abstimmungsbeschwerde verpasst.

**1.3.** Der Regierungsrat hat bei der Überweisung der Sache ans Obergericht auf die Bestimmung zur allgemeinen Verwaltungsgerichtsbeschwerde verwiesen (Art. 44 Abs. 1 lit. a JG). Der Beschwerdeführer ist jedoch der Auffassung, er habe eine Abstimmungsbeschwerde im Sinn von Art. 82<sup>bis</sup> WahlG erhoben, und der

Rückgriff auf Art. 44 Abs. 1 lit. a JG sei unnötig; die Beschwerde sei daher nach der praktisch unbegründeten Abweisung durch den Regierungsrat – gemeint wohl: die Überweisung ans Obergericht – gestützt auf Art. 82<sup>ter</sup> WahlG durch das Obergericht weiterzubehandeln.

Mit der speziellen Stimmrechtsbeschwerde kann grundsätzlich nur die *unmittelbare* Verletzung des Stimm- und Wahlrechts gerügt werden (vgl. Gerold Steinmann, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. A., Basel 2018, Art. 82 N. 82, S. 1141, mit Hinweisen; Bosshart/Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 N. 64, S. 494). Die Rüge, ein Beschluss sei zu Unrecht nicht dem Referendum unterstellt worden, betrifft zwar die politischen Rechte. Gleichzeitig geht es auch um eine allfällige Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips und damit eines allgemeinen verfassungsmässigen Grundsatzes. Diese ist aber mit den *allgemeinen* verfassungs- bzw. verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen zu beurteilen (vgl. BGer 1P.91/2002 vom 26. August 2002 E. 1.3 [in BGE 128 I 327 nicht veröffentlicht]; generell zur Abgrenzungsproblematik: Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, Diss. Zürich 1990, S. 144 ff.). Dementsprechend sind im Kanton Schaffhausen letztinstanzliche Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden über die Unterstellung unter das Referendum grundsätzlich mit der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 133; vgl. auch etwa OGE 60/1999/46 vom 25. Februar 2000 i.S. M. E. 2b, Amtsbericht 2000 S. 100 ff. [bezüglich Umgehung des Finanzreferendums]).

Der Regierungsrat hat daher die Sache zu Recht unter Verweis auf Art. 44 Abs. 1 lit. a JG ans Obergericht überwiesen.

**1.4.** Der Beschluss des Regierungsrats vom 20. März 2018 war keine formelle Verfügung, d.h. ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, womit eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt worden wäre. Die grundsätzliche Anfechtbarkeit ergibt sich vielmehr daraus, dass der Beschwerdeführer gemäss seiner Rüge indirekt in seiner Rechtsstellung, nämlich im Stimmrecht, betroffen war und dazu nicht noch ein förmlicher Entscheid erging bzw. ergehen sollte. Mangels formeller Eröffnung des Beschlusses begann die Beschwerdefrist zu laufen, als der Betroffene hinreichend sichere Kenntnis vom Beschluss bzw. von dessen Nichtunterstellung unter das Referendum erhalten hatte. Auch wenn aufgrund der Natur des behördlichen Akts keine Rechtsmittelbelehrung angebracht war (vgl. die auf eigentliche Verfügungen zugeschnittene Bestimmung von Art. 8 VRG), musste von einem Stimmbürger, der den Beschluss wegen Stimmrechtsverletzung anfechten wollte,

im Interesse der Rechtssicherheit verlangt werden, dass er dies nach Kenntnisnahme unverzüglich, jedenfalls innerhalb der üblichen Rechtsmittelfrist tue (vgl. OGE 60/1999/46 vom 25. Februar 2000 i.S. M. E. 2b/cc und gg, Amtsbericht 2000 S. 101 f., 104 f.).

Der Beschwerdeführer hat am 22. Mai 2018, d.h. rund zwei Monate nach der Amtsblattpublikation zur fraglichen Stellungnahme und damit – auch unter Berücksichtigung des Fristenstillstands an Ostern (Art. 50 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 145 Abs. 1 lit. a ZPO) – erst einige Zeit nach Ablauf der zur Verfügung stehenden Rechtsmittelfrist, Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts erhoben. Die Eintretensvoraussetzung der Wahrung der Beschwerdefrist muss aber auch dann erfüllt sein, wenn für den Sachentscheid ausnahmsweise kein aktuelles Rechtsschutzinteresse erforderlich sein sollte. Ob hier ein solcher Ausnahmefall vorliegt, kann somit offenbleiben.

**1.5.** Auf die Beschwerde ist daher mangels fristgerechter Einreichung nicht einzutreten.