

**Abgrenzung von Abstimmungsbeschwerde und Gemeindebeschwerde; amtliche Publikation von Beschlüssen des Grossen Stadtrats Schaffhausen im Internet** – Art. 82<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. c sowie Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 3 und Abs. 4 WahlG; Art. 127 Abs. 1 GG; Art. 22 Stadtverfassung Schaffhausen; Art. 32 Abs. 5 Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats Schaffhausen.

*Bei persönlicher Überbringung der Abstimmungsbeschwerde gegen Empfangsbestätigung wird die Formvorschrift von Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 3 WahlG ("eingeschrieben") gewahrt (E. 2.1).*

*Da die Begründung des angefochtenen Entscheids zeigt, dass der Regierungsrat auf die bei ihm erhobene Beschwerde nicht eintrat, ist von einem Nichteintretensentscheid auszugehen, obwohl er die Beschwerde dem Dispositiv-Wortlaut nach abwies (E. 4).*

*Die Abstimmungsbeschwerde steht namentlich offen für die Anfechtung von Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung oder Wahl. Gerügt werden können damit Mängel in direktem Zusammenhang mit einer Abstimmung oder Wahl bzw. die unmittelbare Verletzung des Stimm- und Wahlrechts bei der Ausübung der politischen Rechte im konkreten Einzelfall. Gegen die Verletzung von übergeordnetem Recht durch Gemeindebehörden und -parlamente ist dagegen Gemeindebeschwerde zu erheben (E. 5).*

*Aus Art. 32 Abs. 5 GO ergibt sich nicht, ob diese Bestimmung eine amtliche Veröffentlichung der Beschlussprotokolle vorsehen soll oder ob diese bloss im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips im Internet publiziert werden sollen. Für den Stimmbürger muss jedoch allein aufgrund der gesetzlichen Regelung eindeutig erkennbar sein, ob die betreffende Vorschrift eine formelle, fristauslösende Veröffentlichung vorsieht. Art. 32 Abs. 5 GO ist deshalb keine fristauslösende Publikationswirkung zuzuerkennen (E. 9.4).*

*In analoger Anwendung von Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 4 WahlG ist auf die Erhebung von Kosten auch dann zu verzichten, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur mittelbar eine Stimmrechtsangelegenheit betrifft (E. 12).*

OGE 60/2019/35 vom 7. April 2020

Veröffentlichung im Amtsbericht

## **Sachverhalt**

Der Stadtrat Schaffhausen beschloss am 28. Mai 2019 die Vorlage "Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild – Zusatzkredit" und beantragte dem Grossen Stadtrat Schaffhausen namentlich die Genehmigung eines Zusatzkredits zum in

der städtischen Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 (Vorlage "Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild") bewilligten Investitionskredit. Am 20. August 2019 genehmigte der Grosse Stadtrat die Vorlage des Stadtrats antragsgemäss. Das entsprechende Beschlussprotokoll wurde anschliessend auf der Website des Grossen Stadtrats veröffentlicht. Der Stadtrat setzte die beschlossene Volksabstimmung zur Kreditvorlage "Werkhof SH POWER – Zusatzkredit" auf den 17. November 2019 an.

Der Regierungsrat wies die Beschwerde von A., mit der dieser die Absetzung bzw. Aufhebung der Volksabstimmung verlangt hatte, am 11. November 2019 ab. Die gegen diesen Entscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde von A. wies das Obergericht ab, soweit es darauf eintrat.

## Aus den Erwägungen

**2.1.** Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde des zur Beschwerde legitimierten Beschwerdeführers ist grundsätzlich [...] einzutreten (vgl. Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 3 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], Art. 36 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200] i.V.m. Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 5 WahlG sowie Art. 89 Abs. 3 i.V.m. Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]; dazu OGE 60/2016/39 vom 16. Dezember 2016 E. 2, nicht publ. in: Amtsbericht 2016, S. 84).

Nichts daran zu ändern vermag der Umstand, dass der Beschwerdeführer die Beschwerde entgegen dem Wortlaut von Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 3 WahlG nicht mit eingeschriebener Postsendung erhoben hat. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass eine mit B-Post versandte Beschwerde erst verzögert bei der Rechtsmittelinstanz eingeht (vgl. Protokoll der 7. Sitzung der Spezialkommission [des Kantonsrats] 2003/8 vom 16. Februar 2004, S. 3; ferner zu Art. 77 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 [BPR, SR 161.1] Botschaft des Bundesrates vom 30. November 2001 über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BBl 2001 6421). Bei persönlicher Überbringung gegen Empfangsbestätigung wird dieser Zweck ebenso gewahrt wie der Beweiszweck.

[...]

**4.** Der Regierungsrat wies die Beschwerde des Beschwerdeführers gemäss Wortlaut von Dispositiv-Ziff. 1 des angefochtenen Beschlusses (volumfänglich) ab. Die Begründung zeigt indes, dass er infolge verspäteter Beschwerdeerhebung auf

die Beschwerde nicht eintrat und diese lediglich mit einer Eventualbegründung abwies. Der Regierungsrat fällte mithin einen Nichteintretensentscheid (vgl. statt vieler BGer 8C\_156/2019 vom 11. September 2019 E. 3.3 mit Hinweisen). Davon gehen auch der Beschwerdeführer und der Stadtrat richtigerweise aus. Das Obergericht hat demnach grundsätzlich nur darüber zu befinden, ob der Regierungsrat zu Recht nicht auf die Beschwerde eintrat (statt vieler BGer 2C\_811/2019 vom 27. September 2019 E. 2; ferner OGE 60/2015/23 vom 25. September 2015 E. 3 und 60/2005/70 vom 22. Juli 2005 E. 1).

**5.** Da der Beschwerdeführer vom Regierungsrat insbesondere die Absetzung bzw. Aufhebung der Volksabstimmung verlangte, bezeichnete er das bei diesem eingereichte Rechtsmittel verständlicherweise als Abstimmungsbeschwerde. Diese steht namentlich offen für Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung einer Abstimmung oder Wahl (Art. 82<sup>bis</sup> Abs. 1 lit. c WahlG). Gerügt werden können damit mithin Mängel in direktem Zusammenhang mit einer Abstimmung oder Wahl bzw. die unmittelbare Verletzung des Stimm- und Wahlrechts bei der Ausübung der politischen Rechte im konkreten Einzelfall. Gegen die Verletzung von übergeordnetem Recht durch Gemeindebehörden und -parlamente ist gemäss Rechtsprechung des Obergerichts dagegen Gemeindebeschwerde im Sinne von Art. 127 Abs. 1 lit. a des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 (GG, SHR 120.100) zu erheben (OGE 60/2018/18 vom 4. Januar 2019 E. 1.3, Amtsbericht 2019, S. 89 f.; OGE 60/2012/56 vom 30. August 2013 E. 1c, Amtsbericht 2013, S. 105; OGE 60/1999/46 vom 25. Februar 2000 i.S. M. E. 2b/cc, Amtsbericht 2000, S. 102).

Der Beschwerdeführer beanstandete beim Regierungsrat im Wesentlichen, dass der Stadtrat für das angepasste Projekt Werkhof SH POWER einen Zusatzkredit im Sinne von Art. 21 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 20. Februar 2017 (FHG/SH, SHR 611.100) statt eines Verpflichtungskredits (Objektkredit) im Sinne von Art. 19 FHG/SH beantragt und der Grosse Stadtrat Ersteren genehmigt hatte. Der Beschwerdeführer brachte zwar vor, die Abstimmungsvorlage wahre die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe nicht. Er rügte inhaltlich aber nicht primär eine unmittelbare Verletzung seines Stimmrechts, namentlich Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung der Abstimmung vom 17. November 2019, sondern in erster Linie die Verletzung von kantonalem Recht. Als Anfechtungsobjekt ist daher mit dem Regierungsrat der Beschluss des Grossen Stadtrats vom 20. August 2019 (bzw. dessen Dispositiv-Ziff. 2) zu betrachten, der mit Gemeindebeschwerde im Sinne von Art. 127 Abs. 1 GG anzufechten gewesen wäre.

Für die Gemeinde- und die Abstimmungsbeschwerde an den Regierungsrat gelten, abgesehen von der Rechtsmittelfrist (vgl. Art. 127 Abs. 1 GG bzw. Art. 82<sup>bis</sup> Abs. 2 WahlG) identische Formvorschriften bzw. Sachurteilsvoraussetzungen (vgl.

Art. 127 Abs. 3 GG bzw. Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 5 WahlG). Allein aus der falschen Bezeichnung des Rechtsmittels darf dem Beschwerdeführer grundsätzlich kein Nachteil erwachsen (vgl. BGE 137 IV 269 E. 1.6 S. 275; BGer 5A\_1044/2018 vom 1. Juli 2019 E. 1.1; OGE 60/2012/56 vom 30. August 2013 E. 1c a.E., nicht publ. in: Amtsbericht 2013, S. 105).

**6.** Der Beschwerdeführer rügt vorab Ausstandsgründe beim Amt für Justiz und Gemeinden, namentlich bei dessen Leiter, da das Amt von der Stadt Schaffhausen bereits vorgängig um eine Rechtsauskunft gebeten worden sei und anschliessend das vorinstanzliche Verfahren instruiert habe.

**6.1.** Behördenmitglieder und Angestellte der öffentlichen Verwaltung haben namentlich dann in den Ausstand zu treten, wenn sie schon in anderer Instanz oder in anderer amtlicher Stellung an der Behandlung der Sache teilgenommen haben (Art. 2 Abs. 1 lit. e VRG). Ausstandsgründe können auch bei einer Person geltend gemacht werden, die nur bei der Vorbereitung des Entscheids mitgewirkt hat, jedoch nicht an der Entscheidung beteiligt gewesen ist (vgl. Feller/Kunz-Notter, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2018, Art. 10 N. 5, S. 165; Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 5a N. 10, S. 103 f.; je mit Hinweisen). Insofern kann die Befangenheit des vom Beschwerdeführer namentlich genannten Amtsleiters gerügt werden. Auf andere, nicht näher bezeichnete Mitarbeitende des Amtes ist hingegen nicht einzugehen, fehlt doch mit Bezug auf diese eine individuelle Begründung, weshalb bei ihnen ein Ausstandsgrund vorliegen sollte.

Zu beachten ist, dass die für Gerichtspersonen geltenden Anforderungen an die Unbefangenheit nicht unbesehen auf das Verwaltungsverfahren bzw. Behördenmitglieder übertragen werden können (vgl. statt vieler BGer 2C\_425/2018 vom 25. März 2019 E. 2.2 mit Hinweisen).

**6.2.** Der Regierungsrat führt an, das Amt für Justiz und Gemeinden habe bloss eine generelle kreditrechtliche Auskunft erteilt (betreffend Verständnis von Art. 21 FHG/SH) und keine inhaltliche Beurteilung vorgenommen. Diese Behauptung erscheint plausibel und wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Entgegen seiner Ansicht ist darin keine Vorbefasstheit im Sinne eines Ausstandsgrundes gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. e VRG zu erblicken. Im Fall einer allgemeinen Auskunft kann noch nicht von einer "Behandlung der Sache" gesprochen werden, umso mehr als es sich beim Amtsleiter nicht um eine Gerichtsperson handelt. Überdies ist fraglich, ob dieser überhaupt "in anderer Instanz oder in anderer amtlicher Stellung" tätig war, wie es das Gesetz verlangt.

**6.3.** Soweit sich das Ausstandsgesuch schliesslich gegen das Amt richtet, ist es von vornherein unbegründet, da Ausstandsgründe grundsätzlich nur bei natürlichen Personen vorliegen können (BGE 139 I 121 E. 4.3 S. 125; BGer 8C\_994/2012 vom 18. Februar 2013 E. 4.1). Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 Ingress VRG (vgl. ferner Art. 30 und 50 des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG, SHR 173.200]).

**6.4.** Das Ausstandsgesuch erweist sich demnach als unbegründet.

**7.** Der Regierungsrat gelangte zum Ergebnis, der Beschwerdeführer habe die Abstimmungsbeschwerde verspätet erhoben. Der Beschwerdeführer macht dagegen geltend, er habe erst mit dem Erhalt der Abstimmungsunterlagen von der strittigen Vorlage erfahren. Da überdies keine frühere, rechtswirksame amtliche Publikation mit Zustellungs- bzw. Ausschlusswirkung erfolgt sei, sei der Regierungsrat zu Unrecht wegen verspäteter Erhebung der Beschwerde nicht auf diese eingetreten.

**8.** Die Gemeindebeschwerde ist innert 20 Tagen nach der Mitteilung oder, mangels einer solchen, nach der Kenntnisnahme der angefochtenen Anordnung beim Regierungsrat einzureichen (Art. 127 Abs. 1 GG und Art. 20 Abs. 1 VRG i.V.m. Art. 127 Abs. 3 GG). Damit das vom Beschwerdeführer am 28. Oktober 2019 beim Regierungsrat eingereichte Rechtsmittel fristgerecht erhoben worden wäre, hätte die Beschwerdefrist entsprechend frühestens am 7. Oktober 2019 zu laufen beginnen dürfen. Als Mitteilung im genannten Sinne hat bei einem innerbehördlichen Akt bzw. generell-konkreten Entscheid (Allgemeinverfügung bzw. -beschluss) der Gemeindelegislative – vorliegend dem Beschluss des Grossen Stadtrats vom 20. August 2019 – die amtliche Veröffentlichung zu gelten (vgl. Art. 7 Abs. 2 VRG analog; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 945 a.E., S. 207; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 30 Rz. 58, S. 295; Alain Griffel, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 22 N. 18, S. 718; Arnold Marti, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Diss. Zürich 1986, S. 194 f.). Nachfolgend ist demnach vorab zu prüfen, ob der streitgegenständliche Beschluss des Grossen Stadtrats vom 20. August 2019 im Sinne einer fristauslösenden amtlichen Publikation mit Zustellfiktion veröffentlicht wurde (vgl. sogleich E. 9 ff.). Ist dies zu verneinen, ist anschliessend festzustellen, wann der Beschwerdeführer vom genannten Grossstadtratsbeschluss und vom gerügten Mangel hinreichend sichere Kenntnis erhielt (vgl. OGE 60/2018/18 vom 4. Januar 2019 E. 1.4, Amtsbericht 2019, S. 90 f.; OGE 60/1999/46 vom 25. Februar 2000 i.S. M. E. 2b/gg,

Amtsbericht 2000, S. 104 f.), namentlich ob er dies bereits vor dem 7. Oktober 2019 tat (vgl. nachfolgend E. 10 ff.).

**9.** Gemäss Art. 21 GG bestimmen die Gemeinden ihre Organisation im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften durch die Gemeindeverfassung. Diese hat namentlich Vorschriften zu enthalten über die Art der vorgeschriebenen Veröffentlichungen (Art. 21 Abs. 2 lit. c GG). Die Stadtverfassung regelt die "amtlichen Veröffentlichungen" in Art. 22 der Verfassung der Stadt Schaffhausen vom 25. September 2011 (Stadtverfassung, RSS 100.1; nachfolgend: StadtV). Demnach bezeichnet der Stadtrat die amtlichen Publikationsorgane der amtlichen Veröffentlichungen der Stadt Schaffhausen (Abs. 1). Die Bekanntgabe der Beschlüsse des Grossen Stadtrats richtet sich indes nach dessen Geschäftsordnung (Abs. 2). Dieser zweite Absatz von Art. 22 StadtV wurde erst von der zuständigen Spezialkommission in den Verfassungsentwurf aufgenommen (vgl. Anhang zum Bericht der SPK Totalrevision Stadtverfassung vom 11. März 2011, < [http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente\\_NiF/Vorlagen/2011/Anhang\\_zum\\_Bericht\\_Totalrevision\\_Stadtverfassung.pdf](http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Vorlagen/2011/Anhang_zum_Bericht_Totalrevision_Stadtverfassung.pdf) >, zuletzt besucht am 31. März 2020). Nachdem mit hin der Stadtrat noch einheitliche Publikationsorgane für sämtliche städtischen amtlichen Veröffentlichungen (einschliesslich der Beschlüsse des Grossen Stadtrats) vorsehen wollte, sollte der Grosse Stadtrat die Bekanntgabe seiner Beschlüsse nach Ansicht der Spezialkommission weiterhin (vgl. dazu sogleich E. 9.1) selbst regeln.

**9.1.** Dass mit Art. 22 Abs. 2 StadtV die *amtliche* Publikation der Grossstadratsbeschlüsse geregelt wird und nicht lediglich die Information der Öffentlichkeit, legt nicht nur die Marginalie zu Art. 22 StadtV, sondern auch die Gesetzessystematik nahe: Öffentlichkeit und Information von Behörden und Verwaltung sind explizit in Art. 21 StadtV geregelt (zu den Beschlüssen des Grossen Stadtrats, die "angemessen zu veröffentlichen sind", vgl. Abs. 2 Satz 2). Aber auch die Regelung in der alten Stadtverfassung vom 4. August 1918 (nachfolgend: aStadtV) spricht dafür. Sie schrieb – zumindest in ihrer letzten Fassung (< [http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente\\_NiF/Vorlagen/2010/Stadtverfassung\\_alt.pdf](http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Vorlagen/2010/Stadtverfassung_alt.pdf) >, zuletzt besucht am 31. März 2020) – einerseits in dem sich im Abschnitt I ("Allgemeines") befindlichen Art. 4<sup>bis</sup> (Marginalie: "Amtliche Veröffentlichungen der Einwohnergemeinde") vor: "Die amtlichen Veröffentlichungen der Einwohnergemeinde Schaffhausen erscheinen in den vom Stadtrat bezeichneten amtlichen Publikationsorganen. Die Bekanntgabe der Beschlüsse des Grossen Stadtrates richtet sich nach den Bestimmungen seiner Geschäftsordnung". Andererseits hiess es in Art. 23 Abs. 2 aStadtV (Marginalie: "Öffentlichkeit der Verhandlungen") im Abschnitt III ("Der Grosse Stadtrat"): "Die Beschlüsse des Grossen Stadtrates sind angemessen zu veröffentlichen". Diese Regelung – klare Unterscheidung von

(amtlicher) Bekanntgabe bzw. Publikation sowie angemessener Veröffentlichung – wurde augenscheinlich inhaltlich unverändert ins neue Recht übernommen (vgl. Formulierungen von Art. 21 Abs. 2 Satz 2 und Art. 22 Abs. 2 StadtV). Das Votum eines einzelnen Kommissionsmitglieds hingegen, eine Veröffentlichung (wohl: nur) im Internet wäre nicht demokratisch, ist höchstens ein schwaches Indiz dafür, dass der Verfassungsgeber eine amtliche Publikation im Internet ausschliessen wollte. Dies umso mehr, als sich das Votum auf die Stadtverfassung und nicht auf die Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats von Schaffhausen vom 9. Dezember 2008 (RSS 110.1; nachfolgend: GO) bezog.

Aus diesen Erwägungen lässt sich indes nichts unmittelbar mit Bezug auf die Regelungen in der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats ableiten (vgl. dazu nachfolgend E. 9.3 f.).

**9.2.** Bei den amtlichen Publikationsorganen für die Stadt Schaffhausen handelt es sich gemäss Stadtrat um die beiden Zeitungen Schaffhauser Nachrichten und Schaffhauser AZ, was vom Beschwerdeführer nicht in Abrede gestellt wird (und als gerichtsnotorisch gelten kann). Problematisch ist allerdings, dass ein Erlass oder Entscheid, mit dem der Stadtrat die amtlichen Publikationsorgane bezeichnet hat, jedenfalls nicht ohne Weiteres allgemein zugänglich ist. Ein solcher ist namentlich nicht in der städtischen Rechtssammlung publiziert oder wenigstens auf der Website des Stadtrats einfach auffindbar veröffentlicht worden; ebenso wenig wird dort – soweit ersichtlich – in anderer geeigneter Form auf die amtlichen Publikationsorgane hingewiesen. Einzig im Zusammenhang mit der Zusammensetzung des *Grossen Stadtrats* wird beiläufig erwähnt, dass es sich bei den Schaffhauser Nachrichten und der Schaffhauser AZ um die amtlichen Publikationsorgane handle (und in diesen die Einladungen und Traktandenlisten zu den öffentlichen Sitzungen des Grossen Stadtrats veröffentlicht würden; vgl. < [http://www.stadt-schaffhausen.ch/Zusammensetzung.3051.0.html?&no\\_cache=1&sword\\_list%5B0%5D=publikationsorgane](http://www.stadt-schaffhausen.ch/Zusammensetzung.3051.0.html?&no_cache=1&sword_list%5B0%5D=publikationsorgane) >, zuletzt besucht am 31. März 2020). Für den Rechtsuchenden ist damit kaum bzw. zumindest nicht leicht erkennbar, welche Publikationsorgane er regelmässig konsultieren muss, um über städtische amtliche Veröffentlichungen im Sinne von Art. 22 Abs. 1 StadtV informiert zu bleiben.

**9.3.** Der Geschäftsordnung des Grossen Stadtrats lässt sich entnehmen, dass dessen Beschlussprotokolle unmittelbar nach ihrer Unterzeichnung im Internet zu veröffentlichen sind (Art. 32 Abs. 5 GO). Zur Frage, wie diese Vorschrift zu verstehen ist, findet sich im Bericht und Antrag der Spezialkommission "Teilrevision der Geschäftsordnung" vom 2. März 2018 nichts (< [http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente\\_NiF/Vorlagen/2016/02.03.2018\\_B\\_A\\_der\\_SPK\\_](http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Vorlagen/2016/02.03.2018_B_A_der_SPK_)

Teilrevision\_GO\_vom\_02.03.2018.pdf >, zuletzt besucht am 31. März 2020). Anlässlich der anschliessenden Beratungen im Grossen Stadtrat war Art. 32 GO kein Thema (vgl. Protokoll der 4./5. Sitzung vom Dienstag, 20. März 2018, < [http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente\\_NiF/Protokolle/2018/Rat4\\_5\\_20\\_03\\_2018.pdf](http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Protokolle/2018/Rat4_5_20_03_2018.pdf) >, zuletzt besucht am 31. März 2020). Diese Bestimmung spricht – in den Abs. 1 und 5 sowie in der Marginalie – nur von "Veröffentlichung" (und "veröffentlicht") bzw. "Publikation", ohne die Ergänzung "amtlich". Das könnte darauf hindeuten, dass Art. 32 GO – wie der Beschwerdeführer sinngemäss geltend macht – bloss der Sicherstellung der Information der Öffentlichkeit dient, ohne fristauslösende Wirkung im Sinne einer Zustellfiktion.

Es erscheint tatsächlich fraglich, ob der Grosse Stadtrat eine amtliche Publikation seiner Beschlüsse mit zustellungsbegründender Wirkung lediglich mittels Veröffentlichung im Internet vorsehen wollte, ohne gleichzeitig die Modalitäten zu regeln (insb. betreffend Zeitpunkt, Häufigkeit und Ort der Veröffentlichung). Falls die Internetpublikation einzig der Information diene, wäre auch die Formulierung von Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GO nachvollziehbar, wonach "die Beschlüsse des Grossen Stadtrats, die dem fakultativen Referendum unterliegen, [...] in den amtlichen Publikationsorganen zu veröffentlichen" sind. Denn diese Vorschrift wäre – jedenfalls in dieser Form – obsolet, wenn die amtliche Veröffentlichung von Grossstadtratsbeschlüssen bereits in einer vorangehenden Bestimmung (Art. 32 Abs. 5 GO) allgemein geregelt wäre. Unter "den amtlichen Publikationsorganen" im Sinne von Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GO sind demnach wohl die beiden vom Stadtrat gestützt auf Art. 22 Abs. 1 StadtV bezeichneten Pressetitel zu verstehen.

**9.4.** Letztlich ergibt sich weder aus der Geschäftsordnung selbst noch aus den Materialien mit hinreichender Sicherheit, ob Art. 32 Abs. 5 GO eine amtliche Veröffentlichung der Beschlussprotokolle vorsehen soll oder ob diese bloss im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips im Internet publiziert werden sollen. Der gesetzgeberische Wille ist mithin unklar. Für den Stimmbürger muss jedoch allein aufgrund der gesetzlichen Regelung eindeutig erkennbar sein, ob die betreffende Vorschrift eine formelle, fristauslösende Veröffentlichung vorsieht. Eine Konsultation von Materialien, Literatur oder Judikatur kann von ihm nicht verlangt werden. Nicht einfacher macht es der Umstand, dass auf der Website des Grossen Stadtrats – wenn auch in anderem Zusammenhang – auf die allgemeinen amtlichen Publikationsorgane i.S.v. Art. 22 Abs. 1 StadtV verwiesen wird (vgl. vorangehende E. 9.2). Nur bei eindeutiger Regelung kann sich der Stimmbürger Rechenschaft darüber ablegen, ob er regelmässig die Website des Grossen Stadtrats besuchen muss, um einen Beschluss desselben fristgerecht anfechten zu können. Art. 32 Abs. 5 GO ist deshalb keine fristauslösende Publikationswirkung zuzuerkennen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Grosse Stadtrat der Vorgabe von Art. 22 Abs. 2 StadtV, die

amtliche Veröffentlichung seiner Beschlüsse in seiner Geschäftsordnung zu regeln, bisher nicht bzw. nur unvollständig (vgl. Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GO) nachgekommen ist. Die Geschäftsordnung ist insoweit als lückenhaft zu betrachten. Massgebend für die Frage der fristgerechten Beschwerdeerhebung ist demnach der Zeitpunkt einer hinreichend sicheren Kenntnis des Beschwerdeführers vom Grossstadtratsbeschluss vom 20. August 2019.

Fehlt es an einer genügenden Rechtsgrundlage für eine amtliche Internetpublikation, kann offenbleiben, ob – und falls ja – unter welchen Voraussetzungen eine amtliche Veröffentlichung ausschliesslich im Internet grundsätzlich zulässig ist. Wie erwähnt ist aber zumindest zu verlangen, dass sich die formelle Publikationswirkung für den Stimmbürger klar aus dem Gesetzestext ergibt.

**10.** Zwischen den Parteien ist umstritten, ob der Beschwerdeführer bereits vor dem 24. bzw. 7. Oktober 2019 rechtsgenügende, tatsächliche Kenntnis von der streitgegenständlichen Abstimmungsvorlage und dem gerügten Mangel hatte.

**10.1.** Der Beschwerdeführer war unbestritten während über 20 Jahren und bis Ende Juni 2019 Mitglied des Grossen Stadtrats, ist seit mehreren Jahren Kantonsrat und präsidiert seit 2018 die kantonale [politische Partei] B.

Der Regierungsrat bringt vor, der Stadtrat habe die Vorlage betreffend Zusatzkredit für den Werkhof SH POWER am 28. Mai 2019 beschlossen und dies am 29. Mai 2019 per Medienmitteilung bekannt gemacht (vgl. dazu < <http://www.stadt-schaffhausen.ch/Pressedienst-2019.4763.0.html> >, zuletzt besucht am 31. März 2020). Die Stadtkanzlei verschicke die Vorlagen den Mitgliedern des Grossen Stadtrats immer vor dem Versand der Medienmitteilung, das heisst in diesem Fall spätestens am 29. Mai 2019, als der Beschwerdeführer noch Mitglied des Grossen Stadtrats gewesen sei. Auch wenn der gerügte Mangel im Entscheid des Grossen Stadtrats vom 20. August 2019 liege, habe der Beschwerdeführer bereits mit der Zustellung der Vorlage an den Grossen Stadtrat von der Absicht gewusst, nur den Zusatzkredit zur Abstimmung zu bringen.

Diese Darstellung bestreitet der Beschwerdeführer nicht, obwohl er auf die entsprechenden Ausführungen des Regierungsrats durchaus eingeht. In der Beschwerdeschrift hat er denn auch ausgeführt, er habe die Geschäfte des Grossen Stadtrats (erst) *nach* seinem Austritt aus dem Grossen Stadtrat Ende Juni 2019 ("seither") nicht mehr weiterverfolgt. Dass für den Neubau Werkhof SH POWER ein Zusatzkredit beantragt werden würde, zeichnete sich im Übrigen bereits bzw. spätestens Mitte 2018 ab. Damals ging man davon aus, dass die entsprechende

Vorlage dem Grossen Stadtrat schon Anfang 2019 unterbreitet würde (vgl. Medienmitteilung des Stadtrats vom 7. Juni 2018; < <http://www.stadt-schaffhausen.ch/Pressedienst-2018.4741.0.html> >, zuletzt besucht am 31. März 2020).

**10.2.** Im Zeitpunkt des Ausscheidens des Beschwerdeführers aus dem Grossen Stadtrat Ende Juni 2019 stand zwar noch nicht fest, dass es zu einer Volksabstimmung über den streitigen Zusatzkredit kommen würde. Eine solche war indes bereits damals jedenfalls eine mögliche Option, von welcher der Beschwerdeführer nach dem Gesagten Kenntnis hatte. Falls die Vorlage "Neubau Werkhof SH POWER im Schweizersbild – Zusatzkredit" im Juni 2019 noch nicht für die Beratung im Grossen Stadtrat im August 2019 traktandiert gewesen sein sollte, so musste der Beschwerdeführer zumindest wissen, dass die Traktandenliste im Internet veröffentlicht wird. Ebenso muss ihm als langjähriges Ratsmitglied bekannt gewesen sein, dass die Sitzungen des Grossen Stadtrats öffentlich sind und dessen Beschlüsse im Internet publiziert werden.

**10.3.** Es gab zudem eine ausführliche Medienberichterstattung zum Zusatzkredit für den Neubau des Werkhofs SH POWER. Bereits kurz nach dem Beschluss der Vorlage durch den Stadtrat, als der Beschwerdeführer noch im Grossen Stadtrat sass, berichteten die Schaffhauser Nachrichten am 31. Mai 2019 auf der Frontseite und auf Seite 18 eingehend über die Vorlage. Zu lesen war dort unter anderem: "Das Ziel ist es, die parlamentarische Bühne im Laufe dieses Jahres abzuschliessen, sodass es noch 2019 zur Volksabstimmung kommen könnte". Ebenso ausführlich berichteten die Schaffhauser Nachrichten am 21. August 2019 über die Streitgegenständliche Abstimmungsvorlage vom 17. November 2019, wiederum auf der Titelseite unter der Überschrift "Werkhof-Zusatzkredit kommt schon im November vors Volk", ferner auf Seite 21.

**10.4.** Der Beschwerdeführer hielt fest, er habe sich nach seinem Ausscheiden aus dem Grossen Stadtrat per Ende Juni 2019 aus der kommunalen Politik zurückgezogen. An der Versammlung der städtischen B. vom 10. September 2019, an der diese die (Ja-)Parole zur Abstimmung vom 17. November 2019 fasste, nahm er nachgewiesenermassen nicht teil. In seiner Funktion als Präsident der Kantonalpartei blieb er aber gleichwohl (weiterhin) auch für die städtische Parteisektion zuständig. Ausserdem gehört er dieser selbst an. Es ist nicht anzunehmen, dass er als Präsident der kantonalen B. und Einwohner der Stadt Schaffhausen nicht nur die Medienmitteilungen und -berichterstattung unbeachtet liess, sondern – als langjähriger, ehemaliger Grossstadtrat – insbesondere auch die innerhalb der städtischen Sektion betreffend die Frage der Kreditform kontrovers geführte Diskussion (...) nicht zur Kenntnis nahm.

**10.5.** Insgesamt musste der Beschwerdeführer nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV, SR 101] und Art. 7 Abs. 2 der Kantonsverfassung [KV, SHR 101.000]) jedenfalls bereits vor dem 7. Oktober 2019 Kenntnis von der streitgegenständlichen Abstimmungsvorlage und dem gerügten Mangel erlangt haben. Sollte er weder die Medienmitteilung der Stadt Schaffhausen vom 21. August 2019 noch die Berichterstattung in den Schaffhauser Nachrichten (unmittelbar) zur Kenntnis genommen haben, konnten ihm spätestens die parteiinternen Diskussionen in seiner Funktion als Kantonalpräsident der B. vor und an der Parteiversammlung vom 10. September 2019, auch wenn er an dieser nicht teilgenommen hatte, nicht entgangen sein.

**11.** Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer den streitgegenständlichen Beschluss des Grossen Stadtrats verspätet beim Regierungsrat angefochten hatte. Dieser trat im Ergebnis zu Recht nicht auf das Rechtsmittel des Beschwerdeführers ein. Ob die materielle Beurteilung des Regierungsrats zutreffend ist, muss unter diesen Umständen nicht geprüft werden (vgl. vorangehende E. 4; ferner BGE 139 II 233 E. 3.2 S. 235 f. mit Hinweisen).

Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet; sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Damit wird das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos; es ist abzuschreiben.

**12.** Im vorliegenden Verfahren ging es ungeachtet des zur Verfügung stehenden Rechtsmittels (vgl. vorangehende E. 5) jedenfalls mittelbar um eine Stimmrechtsangelegenheit. Daher ist in analoger Anwendung von Art. 82<sup>ter</sup> Abs. 4 WahlG auf die Erhebung von Kosten zu verzichten (OGE 60/2018/18 vom 4. Januar 2019 E. 2; Marti, S. 273; je mit Hinweisen).