

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend die «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen
Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)»

25-04

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)».

1. Volksinitiative

1.1 Zustandekommen

Die Initiative wurde am 12. November 2024 mit 1'742 gültigen Unterschriften eingereicht, womit sie die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist. Gestützt auf Art. 28 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV; SHR 101.00) i.V.m. Art. 69 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 (Wahlgesetz; SHR 160.100) hat der Regierungsrat die Initiative daher am 26. November 2024 als zustande gekommen erklärt (ADS 24-134, Amtsblatt Nr. 48 vom 29. November 2024).

1.2 Wortlaut

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichnenden, im Kanton Schaffhausen wohnhaften Stimmberechtigten stellen gemäss Art. 27 der Schaffhauser Kantonsverfassung (SHR 101.000) folgendes Begehren:

I.

Das Strassengesetz des Kantons Schaffhausen vom 18. Februar 1980 wird wie folgt geändert:

Art. 12 (Einschränkungen)

Absatz 3 (neu)

Auf Kantonsstrassen innerorts, die auch durch den öffentlichen Verkehr genutzt werden, gilt generell als Höchstgeschwindigkeit 50 km/h. Der Verkehrsfluss auf diesen Strassen darf grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt werden.

Absatz 4 (neu)

Ausnahmen von Abs. 3 dürfen nur über kurze Strecken bewilligt werden. Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan.

[Rückzugsklausel]»

1.3 Formelle Prüfung der Verkehrsflussinitiative

Gemäss Art. 28 Abs. 2 KV entscheidet der Kantonsrat über die Gültigkeit von Volksinitiativen. Diese sind für ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen, undurchführbar sind oder die Einheit der Form oder der Materie verletzen (Art. 28 Abs. 2 lit. a–c KV). Die Einheit der Materie ist gemäss Art. 76 Abs. 2 des Wahlgesetzes gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist (Art. 76 Abs. 3 Wahlgesetz). Betreffend die Anforderungen an die Einhaltung des übergeordneten Rechts (Art. 28 Abs. 2 lit. a KV) sowie betreffend Durchführbarkeit (Art. 28 Abs. 2 lit. b KV) enthält das Gesetz keine weiteren Vorgaben.

Die Verkehrsflussinitiative ist mit 1'742 Unterschriften gültig eingereicht worden. Sie ist in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst und umfasst zwei Absätze (Abs. 3 und 4 von Art. 12), welche neu im Strassengesetz vorgesehen werden sollen. Dabei verfolgt die Initiative einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck, den Verkehrsfluss auf Kantonsstrassen innerorts weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen zu behindern oder zu verlangsamen. Die Initiative ist somit grundsätzlich durchführbar, wahrt die Einheit der Materie und entspricht der Einheit der Form insofern, als sie präzise die Bestimmung des Strassengesetzes, welche angepasst werden sollen, vorsieht. Aus formeller Sicht stehen der Initiative keine Hindernisse entgegen.

2. Inhaltliche Beurteilung der Verkehrsflussinitiative

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

2.1.1 Bundesrechtliche Vorgaben zur Höchstgeschwindigkeit

Die Verkehrsflussinitiative betrifft mit dem Thema «Höchstgeschwindigkeit» auf Strassen einen Sachbereich, der bundesrechtlich namentlich im Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) seine gesetzliche Grundlage findet. Konkretisierend sind insbesondere die Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV, SR 741.11) und die Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) von Bedeutung.

Innerorts hat der Bund eine allgemeine Höchstgeschwindigkeit (unter günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen) von 50 km/h festgelegt (Art. 32 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 4a Abs. 1 lit. a VRV).

a) Abweichungen allgemein

Art. 108 SSV regelt die Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten. Art. 108 Abs. 1 SSV lautet: «Zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs kann die Behörde oder das ASTRA für bestimmte Strassenstrecken Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten (Art. 4a VRV) anordnen.»

Nach Art. 108 Abs. 2 SSV ist die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zulässig, wenn:

- «a. eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist;
- b. bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen;
- c. auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann;
- d. dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.»

Gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV wird vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten durch ein Gutachten (Art. 32 Abs. 3 SVG) abgeklärt, ob die Massnahme nötig (Abs. 2), zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann.

b) Abweichungen bei Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen

Für die Anordnung von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen sieht Art. 108 Abs. 4bis SSV vor, dass diese sich in Abweichung der (vorangehend dargelegten) Absätze 1, 2 und 4 nur nach Art. 3

Abs. 4 SVG richtet, der lautet: «Andere Beschränkungen oder Anordnungen können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Die Gemeinden sind zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden.»

Die Signale «Tempo-30-Zone» und «Begegnungszone» sind nur auf nicht verkehrsorientierten Nebenstrassen zulässig (Art. 2a Abs. 5 SSV). Wenn jedoch auf einem Abschnitt einer verkehrsorientierten Strasse die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h begrenzt wird, so kann dieser Abschnitt in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden (Art. 2a Abs. 6 SSV).

2.1.2 Bundesrechtliche Lärmschutz-Bestimmungen

Ein häufiger Grund für die Herabsetzung von Höchstgeschwindigkeiten ist der Lärmschutz. Gemäss dem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) sowie der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) ist die öffentliche Hand zur Sanierung von Strassenabschnitten, die übermässigen Lärm verursachen, verpflichtet (vgl. u.a. Art. 19 ff. USG und Art. 17, 20 ff. LSV).

Art. 16 ff. USG regeln die Sanierungspflicht, unter anderem auch für Strassen, an denen die Lärmgrenzwerte überschritten sind. Temporeduktionen gelten als Massnahme zur Reduktion des Lärms an der Quelle (vgl. Art. 11 Abs. 1 USG, der vorsieht, dass Lärm durch Massnahmen bei der Quelle begrenzt werden muss). Eine andere Massnahme an der Quelle ist der Einbau von lärmreduzierenden Belägen.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat sich in den letzten Jahren verschiedentlich zu Temporeduktionen (auch auf verkehrsorientierten Strassen) geäussert. Das Bundesgericht hat klargestellt, dass Temporeduktionen als Massnahmen zur Lärmreduktion auch auf verkehrsreichen Strassen in Frage kommen (vgl. BGE 139 II 145 [Kanton Graubünden], BGE 136 II 539 [Kanton Bern], aber auch Urteile des Bundesgerichts 1C_117/2017 vom 20. März 2018 [Stadt Zürich] und 1C_11/2017 vom 2. März 2018 [Basel-Stadt] oder 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 [Zug]).

2.1.3 Vorgaben im kantonalen Recht

a) Zuständigkeiten und Verfahren

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 17. Mai 2004 (EG SVG, SHR 741.100) bestimmt, dass im Kanton Schaffhausen grundsätzlich – vorbehalten bleiben abweichende Erlasse – der Kanton für den Vollzug von Bundeserlassen und kantonalen Erlassen im Bereich des Strassenverkehrsrechts zuständig ist (Art. 2 EG SVG). Art. 2 Abs. 1 lit. d erster Satzteil EG SVG nennt ausdrücklich Verkehrsanordnungen auf Autobahnen, Autostrassen und Kantonsstrassen

(Art. 107 SSV). Nach Art. 3 Abs. 1 lit. c EG SVG sind die Gemeinden zuständig für Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen. Das Verfahren richtet sich gemäss Art. 5 EG SVG nach dem kantonalen Strassengesetz vom 18. Februar 1980 (SHR 725.100). Die Kantonale Strassenverkehrsverordnung vom 7. Juli 1992 (SHR 741.011) enthält in §§ 5a–5d konkretisierende Bestimmungen zur Zuständigkeit und verweist bezüglich Verfahren auf Art. 14 des Strassengesetzes. Eine besondere Regelung gilt in der Stadt Schaffhausen, da die Stadt gemäss Art. 6 Abs. 2 StrG Eigentümerin der Kantonsstrassen innerhalb der Bauzone ist. Gemäss § 5b Abs. 3 der kantonalen Verkehrsordnung 741.011 (Verordnung zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr) verfügt in der Stadt Schaffhausen die zuständige Gemeindebehörde Verkehrsanordnungen auf Kantonsstrassen im Einvernehmen mit dem Baudepartement.

Das Strassengesetz vom 18. Februar 1980 (SHR 725.100) regelt, wie bestimmt wird, welche Strassen Kantons- und Gemeindestrassen sind (Art. 5–7). Der bereits erwähnte Art. 14 Strassengesetz regelt das Verfahren, wenn es um Einschränkungen geht, die nicht nur vorübergehend dauern. Diese sind im Amtsblatt auszuschreiben und den betroffenen Strasseneigentümern mit eingeschriebenem Brief bekanntzugeben (Abs. 1). Gegen Einschränkungen, wie z.B. gegen Temporeduktionen, sind Einsprachen bei der anordnenden Instanz möglich (Abs. 2). Anschliessend kann der übliche Rechtsweg beschritten werden (Abs. 3).

b) Strassenrichtplan und Strassenbauprojekte

Der Bau der Strassen – und damit auch bewilligungspflichtige Anpassungen an Strassen – richtet sich nach Art. 26 ff. des Strassengesetzes. Sowohl der Kanton wie auch die Gemeinden erstellen Strassenrichtpläne (Art. 27 Abs. 1). Deren Inhalt ist spätestens alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls den veränderten Verhältnissen anzupassen (Art. 27 Abs. 3). Zum Inhalt der Strassenrichtpläne bestimmt Art. 28 Abs. 1 Strassengesetz, dass die Strassenrichtpläne das Netz der bestehenden und künftigen Kantons- beziehungsweise Gemeindestrassen, getrennt nach Einteilung, und die wichtigsten Knotenpunkte sowie die Radrouten und Wanderwege enthalten. Der kantonale Strassenrichtplan bedarf der Genehmigung des Kantonsrats (Art. 30 Abs. 1). Art. 35 ff. des Strassengesetzes schliesslich regeln das Verfahren von Strassenbauprojekten.

2.2 Beurteilung der Verkehrsflussinitiative

2.2.1 Kantonale Mobilitätsstrategie

In der kantonalen Mobilitätsstrategie sind die folgenden Ziele – abgeleitet aus der Verfassung des Kantons Schaffhausen – festgelegt:

- Sicherstellung einer langfristigen Funktionsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems, damit Wohnen und Arbeiten im Kanton Schaffhausen auf hohem Niveau attraktiv und Industrie und Gewerbe wettbewerbsfähig bleiben;
- Förderung einer ressourcenschonenden und klimafreundlichen Mobilität und verträgliche Gestaltung des Verkehrs für Gesellschaft und Wirtschaft.

Diese Ziele werden mittels der sogenannten «4-V-Strategie» erreicht. Sie setzt sich zusammen aus den vier Teilstrategien «Vermeiden», «Verlagern», «Verträglich abwickeln» und «Vernetzen».

Die Wichtigkeit einer hohen Wohnqualität nimmt mit der inneren Verdichtung allgemein zu. Temporeduktionen können zu einer höheren Wohnqualität beitragen. Die Initiative fordert zwar, dass innerorts die signalisierte Höchstgeschwindigkeit in Übereinstimmung mit der Bundesgesetzgebung generell bei 50 km/h liegen soll, sie lässt aber auf «kurzen» Abschnitten Ausnahmen zu. Dem Ziel einer verträglichen Abwicklung der Mobilität – aus allen Perspektiven – kann somit grundsätzlich nachgekommen werden.

2.2.2 *Strassenhierarchie*

Das Strassennetz setzt sich aus dem übergeordneten Nationalstrassennetz, dem Kantonsstrassennetz und den Gemeindestrassen zusammen. Die Alltagsvelorouten sind in der Regel den Kantons- und Gemeindestrassen überlagert, sofern sie nicht abgesetzt auf separaten Radwegen geführt werden. Auch die Wanderwege sind teilweise Gemeinde- und Kantonsstrassen überlagert. Die Netzhierarchie und der entsprechende Ausbaustandard sind für ein funktionsfähiges Verkehrssystem zentral. Je höher die Hierarchieebene, desto höher der Ausbaustandard und in der Regel auch die Verkehrsbelastung. Bei den Kantonsstrassen gibt es drei Hierarchieklassen, nämlich die überregionalen, regionalen und überlokalen Kantonsstrassen. Die im kantonalen Strassenrichtplan deklarierten überregionalen und regionalen Kantonsstrassen sind mit wenigen Ausnahmen auch in der eidgenössischen Durchgangsstrassenverordnung erfasst. Sie gelten in der Regel als verkehrsorientiert. Bei den überlokalen Kantonsstrassen handelt es sich im Allgemeinen um weniger belastete Kantonsstrassen, welche die Gemeinden, die nicht an einer Hauptachse liegen, erschliessen bzw. verbinden. Der Anteil des Durchgangsverkehrs ist in der Regel tief; überlokale Kantonsstrassen sind teilweise als siedlungsorientiert charakterisiert.

Bei der Beurteilung einer Herabsetzung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV ist die Strassenhierarchie angemessen zu berücksichtigen. Bei verkehrsorientierten Strassen mit höheren Verkehrsbelastungen ist bei der Beurteilung der Umweltbelastung die Verhältnismässigkeit zu wahren.

2.2.3 *Verkehrsfluss*

Der Begriff «Verkehrsfluss» beschreibt das Fliessen des Verkehrs auf einem bestimmten Abschnitt eines Strassenzugs. Werden Fahrzeuge gebremst oder gar gestoppt, so wird der Verkehrsfluss gestört oder unterbrochen. Verkehrsfluss und Kapazität korrelieren in der Regel. Die Kapazität einer Strasse ist abhängig von der gefahrenen Geschwindigkeit und vom spezifischen Strassenraum. Jede Strasse weist eine «ideale» Geschwindigkeit auf, bei der sie eine maximale Kapazität aufweist. Liegt die gefahrene Geschwindigkeit unter oder über dieser Geschwindigkeit, so nimmt die Kapazität ab. In der Praxis ist dies vor allem bei Nationalstrassen relevant. Deshalb wird auf Nationalstrassen bei hohen Verkehrsbelastungen die signalisierte Höchstgeschwindigkeit dynamisch gesteuert bzw. reduziert. Art. 108 Abs. 2 c der SSV bezieht sich insbesondere auf diesen Fall.

Auf den Kantonsstrassen und Gemeindestrassen im Kanton Schaffhausen, die mit der vorliegenden Volksinitiative adressiert sind, hat die signalisierte Höchstgeschwindigkeit keinen bzw. einen vernachlässigbaren Einfluss auf die Kapazität. Durch die Signalisation von Tempo 30 innerorts wird auch der Verkehrsfluss nicht gestört, sondern gegenüber Tempo 50 lediglich verlangsamt. Über eine Distanz von 100 Meter beträgt die Zeitdifferenz von Tempo 30 gegenüber Tempo 50 knapp 5 Sekunden. Die Verkehrsflussinitiative wirkt sich somit nicht auf die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems aus. Indes kann eine Temporeduktion auf längeren Abschnitten die Reisezeit erhöhen, was insbesondere für den öffentlichen Verkehr nachteilig sein kann.

Einen wesentlich grösseren Einfluss auf den Verkehrsfluss als die signalisierte Höchstgeschwindigkeit haben hingegen die Knotenkapazitäten und die Steuerungen der Verkehrsampeln auf den städtischen Hauptachsen. Das ist vor allem auf den Parallelachsen zur Nationalstrasse relevant, da die Kapazität der Nationalstrasse während der Spitzenverkehrszeit erreicht ist und der städtische Verkehr vermehrt auf das untergeordnete, städtische Strassennetz ausweicht. Die Knotensteuerungen sind mit zunehmendem Verkehr vermehrt auf die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems auszurichten. Auch in Zukunft wird angestrebt, die heute hohe Fahrplanstabilität des öffentlichen Verkehrs so gut wie möglich zu bewahren. Wie erwähnt haben die Knotensteuerungen dabei höheren Einfluss als die signalisierten Höchstgeschwindigkeiten innerhalb der Bauzonen.

2.2.4 Verkehrssicherheit

Nach Art. 108 Abs. 2 SSV ist die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zulässig, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist und/oder wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen. Die Verkehrsflussinitiative fordert zwar, dass innerorts die signalisierte Höchstgeschwindigkeit in Übereinstimmung mit der Bundesgesetzgebung generell bei 50 km/h liegen soll, sie lässt aber auf «kurzen» Abschnitten Ausnahmen zu. Die Verkehrsflussinitiative steht somit grundsätzlich nicht im Widerspruch mit dem Art. 108 SSV bzw. mit dem Ziel einer hohen Verkehrssicherheit.

Die Beurteilung, ob eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist und/oder wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen, wird (unabhängig von der Verkehrsflussinitiative) von den Verkehrsteilnehmenden unterschiedlich beurteilt. Die zuständige Behörde wird mit den zusätzlichen Gesetzesvorgaben gemäss Initiative angewiesen, Ausnahmen von der generellen Höchstgeschwindigkeit mit Zurückhaltung und nur auf «kurzen» Streckenabschnitten zu bewilligen. Diese Anweisung kann somit in bestimmten Fällen im Widerspruch zur Sicherstellung einer möglichst hohen Verkehrssicherheit stehen.

Im Kanton Schaffhausen sind die Fahrbahnen von Kantonsstrassen in vielen Dörfern sehr schmal. Zudem sind Trottoirs aufgrund der engen Platzverhältnisse vielerorts ungenügend ausgebaut oder

sie fehlen gänzlich. Auch die Sichtweiten sind oft ungenügend. In diesen Fällen kann die Herabsetzung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit zu einer wesentlichen Verbesserung der Verkehrssicherheit führen, ohne dabei hohe Investitionen tätigen zu müssen. Beispiele für solche, im übergeordneten öffentlichen Interesse liegenden Einschränkungen gibt es auch im Kanton Schaffhausen, so u.a. in Buchberg, Stetten und Herblingen. Auch bei Überlagerungen von kantonalen Alltagsvelorouten mit Kantons- oder Gemeindestrassen, die nur geringe Fahrbahnbreiten ausweisen und auf denen keine separaten Radstreifen markiert werden können (Führung des Veloverkehrs im sogenannten Mischverkehr), können Temporeduktionen angemessen sein.

2.2.5 Aufwertung von Ortsdurchfahrten

Im kantonalen Richtplan vom September 2021, Kapitel Verkehr (V1.4, S. 14), sind Vorgaben zur Aufwertung von Ortsdurchfahrten behördenverbindlich festgesetzt:

«Bei grossen baulichen Unterhaltsarbeiten innerorts prüfen die Gemeinden eine Aufwertung der Ortsdurchfahrt. Sie prüfen, bei Kantonsstrassen in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Tiefbauamt, mit welchen Massnahmen die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer erhöht und wie der Langsamverkehr gefördert werden kann sowie welche gestalterischen Massnahmen zur Verbesserung des Ortsbildes beitragen könnten. Entlang von Ortsdurchfahrten sind oftmals die Immissionsgrenzwerte gemäss Lärmschutzverordnung überschritten. Im Rahmen von Aufwertungen kann u.a. auch mit gestalterischen Massnahmen die Lärmsituation verbessert werden. Der Einbau von lärmarmen Deckbelägen reduziert die Lärmimmissionen. Solche Lärmschutzmassnahmen werden auch vom BAFU im Rahmen der Programmvereinbarungen subventioniert, sofern sie als Sanierungsprojekt eingegeben werden. Ein Betriebs- und Gestaltungskonzept ist zu erarbeiten.»

Die Verkehrsflussinitiative verlangt, dass an Kantonsstrassen grundsätzlich keine baulichen Massnahmen realisiert werden dürfen, die den Verkehrsfluss behindern oder verlangsamen. Der Richtplan leitet die Behörde hingegen an, die Siedlungsverträglichkeit entlang der Kantonsstrasse innerhalb der Bauzone zu verbessern. Mit einer ansprechenden Gestaltung des Strassenraums und baulichen Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit für den Fuss- und Veloverkehr sollen die Ortsdurchfahrten aufgewertet werden. Dieses Aufwertungsziel wird insbesondere mit dem Bau von Fussgängerschutzinseln und Verschwenkungen an Ortseingängen (Eingangsbremsen) erreicht. Insofern steht die Initiative in einem gewissen Widerspruch mit dem Ziel des kantonalen Richtplans zur Aufwertung der Ortskerne und kann nicht vollumfänglich umgesetzt werden.

2.2.6 Umweltbelastung (Lärmschutz)

Wie bereits in Kapitel 2.1.2 erwähnt, ist der Lärmschutz ein häufiger Grund für die Herabsetzung von Höchstgeschwindigkeiten. Gemäss dem Bundesgesetz über den Umweltschutz sowie der Lärmschutz-Verordnung ist die öffentliche Hand zur Lärmsanierung von Strassenabschnitten, die übermässigen Lärm verursachen, verpflichtet.

Temporeduktionen gelten als Massnahme zur Reduktion des Lärms an der Quelle. Eine andere Massnahme an der Quelle ist der Einbau von lärmreduzierenden Belägen, die sich in den letzten Jahren stark entwickelt haben. Die lärmreduzierende Wirkung konnte wesentlich gesteigert werden (dauerhaft bis zu 3 Dezibel). An verkehrsorientierten Strassen kommen im Kanton Schaffhausen zur

Reduktion der Immissionsgrenzwerte in erster Priorität lärmreduzierende Beläge zum Einsatz. Erst wenn die Immissionsgrenzwerte trotz Belagswechsel nicht eingehalten werden und die Lärmbelastung weiterhin als übermässig beurteilt wird, wird in zweiter Priorität eine Reduktion der signalisierten Höchstgeschwindigkeit notwendig. Die Behörde wird in diesem Fall verpflichtet, die signalisierte Höchstgeschwindigkeit zu reduzieren; die «Kann-Formulierung» gemäss Art. 108 wird bedeutungslos.

Die Verkehrsflussinitiative verlangt, dass an Kantonsstrassen grundsätzlich keine Verkehrsanordnungen realisiert werden dürfen, die den Verkehrsfluss verlangsamen. Insofern kann die Verkehrsflussinitiative im Widerspruch mit der Lärmschutzverordnung stehen. Allerdings lässt die Initiative auf «kurzen» Abschnitten Ausnahmen zu. Die Streckenlänge, auf der eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden muss, wird aufgrund der Immissionswerte an den angrenzenden Liegenschaften bestimmt.

3. Rechtliche Einschätzung

Kantonales Recht kann Bundesrecht nicht übersteuern, wenn dieses – wie im Strassenverkehrsgesetz oder im Umweltschutzgesetz – abschliessende Regelungen enthält.

Das Wahlgesetz vom 15. März 1904 (SHR 160.100) bestimmt in Art. 76 Abs. 1, dass Initiativen vom Kantonsrat für ungültig erklärt werden, wenn eine Volksinitiative gegen übergeordnetes Recht verstösst, sowie (hier nicht von Bedeutung) undurchführbar ist oder die Einheit der Form oder der Materie verletzt wird. Vorliegend ist einzig zu prüfen, ob die Volksinitiative in solcher Weise gegen übergeordnetes Recht verstösst, dass sie für ungültig erklärt werden müsste.

a) Neuer Absatz 3

Der vorgeschlagene erste Satz des neuen Abs. 3, wonach auf Kantonsstrassen innerorts, die auch durch den öffentlichen Verkehr genutzt werden, generell als Höchstgeschwindigkeit 50 km/h gelten, hat rein deklaratorische Wirkung, denn dies gilt bereits von Bundesrechts wegen und ist somit unproblematisch.

Weiter enthält der vorgeschlagene neue Absatz 3 folgenden zweiten Satz: «Der Verkehrsfluss auf diesen Strassen darf grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt werden.»

Diese Vorgabe ist zulässig, soweit der im Bundesrecht vorgesehene Handlungsspielraum bezüglich Verkehrssicherheit, Lärmschutz etc. dadurch nicht eingeschränkt wird. Es wäre nicht zulässig, die bundesrechtlichen Vorgaben abzuändern. Da der Satz den Begriff «grundsätzlich» enthält, sind Abweichungen möglich, soweit es dafür gute Gründe gibt. Im Übrigen ist diese Bestimmung als Auftrag an die Behörden zu verstehen, wie vom Handlungsspielraum, den das Bundesrecht gewährt, Ge-

brauch zu machen ist. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser Handlungsspielraum angesichts der detaillierten bundesrechtlichen Vorgaben relativ gering ist und das Ziel des Absatzes 3 vermutlich nicht vollumfänglich erreichbar ist.

b) Neuer Abs. 4

Der vorgeschlagene Abs. 4 lautet: «Ausnahmen von Abs. 3 dürfen nur über kurze Strecken bewilligt werden. Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan.»

Wie auch der vorgeschlagene Abs. 3 muss Abs. 4 so ausgelegt werden, dass der bundesrechtlich vorgesehene Handlungsspielraum gewahrt bleibt. Dies ist grundsätzlich möglich, soweit es um den ersten Satz geht, denn wann es sich um «kurze» Strecken handelt, wird nicht abschliessend festgelegt.

Problematischer ist der zweite Satz: Mit der Pflicht zur Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan wird ein neues Kriterium eingeführt, das zum einen im Bundesrecht nicht vorgesehen ist, zum andern aber auch dem Wesen eines Richtplans als langfristigem Planungsinstrument widerspricht und nicht stufengerecht ist. Gemäss Art 28 Abs. 1 StrG enthalten die Strassenrichtpläne des Kantons und der Gemeinden das Netz der bestehenden und künftigen Kantons- beziehungsweise Gemeindestrassen, getrennt nach Einteilung, und die wichtigsten Knotenpunkte sowie die Radrouten und Wanderwege. Der Ausbaustandard von Kantonsstrassen ist in der Strassenverordnung geregelt. Zudem sind die Schweizer Normen zu berücksichtigen. Die Signalisation richtet sich nach der eidgenössischen Signalisationsverordnung und dem kantonalen Strassengesetz betreffend das Verfahren. Der Strassenrichtplan ist ein Planungsinstrument für die Netzfestlegung und somit nicht das richtige Instrument, um den Ausbaustandard und die Signalisation zu regeln. Damit der zweite Satz nicht als ungültig beurteilt werden muss, wäre eine Auslegung in dem Sinne nötig, dass die Vorgabe zwar wünschenswert, aber nicht zwingend ist.

c) Ergebnis

Die Verkehrsflussinitiative ist zulässig, wobei das Bundesrecht den Handlungsspielraum in der Rechtsanwendung erheblich einschränkt. Bezüglich Eintrag im Strassenrichtplan ist festzuhalten, dass diese Vorgabe im Bundesrecht nicht vorgesehen ist und im Sinne einer programmatischen Bestimmung ausgelegt werden müsste.

4. Politische Beurteilung und Anträge

Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen der Initianten, nämlich den Verkehrsfluss auf Hauptverkehrsachsen flüssig zu halten. Die Bundesgesetzgebung regelt die Signalisation der Höchstgeschwindigkeit und lässt den zuständigen Behörden einen Handlungsspielraum in deren Auslegung. Ebenso sind die Verfahren zur Umsetzung der eidgenössischen Gesetzgebung in den kantonalen Erlassen geregelt und der Rechtsschutz ist gewahrt. Die von der Initiative geforderten Ergänzungen des Art. 12 bekräftigen das Anliegen, den Verkehrsfluss auf Hauptverkehrsachsen flüssig und den Fahrplan des öffentlichen Verkehrs stabil zu halten sowie den Individualverkehr nicht

unnötig zu behindern. Gegen diese Forderung spricht aus Sicht des Regierungsrats auf verkehrsorientierten Hauptverkehrsachsen nichts und zwar unabhängig davon, ob auf diesen verkehrsorientierten Strassen der öffentliche Bus verkehrt oder nicht.

Die Forderung des zweiten Abschnitts von Absatz 3 «Der Verkehrsfluss auf diesen Strassen darf grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt werden.» beurteilt der Regierungsrat in der vorgelegten Formulierung hingegen als kritisch. Die Anweisung des kantonalen Richtplans zur Aufwertung von Ortsdurchfahrten muss für die Behörden umsetzbar bleiben. Beispielsweise sind die gezielte Reduktion der gefahrenen Geschwindigkeit bei Ortseingängen mit «Eingangsbremsen» oder der Bau von Mittelschutzinseln bei Fussgängerquerungen Massnahmen, welche die Verkehrssicherheit wesentlich verbessern können. Allerdings beurteilt der Regierungsrat die Forderung auf Gesetzesstufe, den Verkehrsfluss grundsätzlich nicht zu behindern, als angemessen. Im nachfolgenden Gegenvorschlag wird der Absatz 3 deshalb angepasst. "Durch die Formulierung, dass grundsätzlich Tempo 50 gelten soll, ergibt sich auch, dass dort wo betreffend der Tempofestsetzung ein grosser Ermessensspielraum besteht, im Zweifelsfall Tempo 50 gelten soll."

Die Initiative soll gemäss Absatz 4 Ausnahmen ermöglichen, Temporeduktion auf kurzen Strecken zuzulassen. Auf diese Ausnahmeregelung kann verzichtet werden, wenn in Absatz 3 die Formulierung «grundsätzlich» ergänzt wird. Die Forderung des zweiten Teils von Absatz 4 «Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan» geht jedoch entschieden zu weit, denn sie ist nicht praktikabel und widerspricht dem Bundesrecht. Im nachfolgenden Gegenvorschlag wird deshalb auf einen Absatz 4 verzichtet.

5. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Bezugnehmend auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat, es sei die Initiative abzulehnen und folgendem Gegenvorschlag zuzustimmen:

Neue Fassung (Formulierung Gegenvorschlag):

I.

Das Strassengesetz des Kantons Schaffhausen vom 18. Februar 1980 wird wie folgt geändert:

Art. 12 (Einschränkungen)

Absatz 3 (neu)

Auf verkehrsorientierten Kantonsstrassen innerorts gilt grundsätzlich als Höchstgeschwindigkeit 50 km/h. Der Verkehrsfluss darf nicht behindert werden.

6. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen – vorbehältlich des Rückzuges der Initiative – gemäss Art. 30 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 77 des Wahlgesetzes die folgenden Möglichkeiten:

- Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (d.h. bis zum 12. Mai 2025), ob er die Verkehrsflussinitiative zustimmt, ob er sie ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen die Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)» mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Schaffhausen, 11. Februar 2025

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Martin Kessler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger