

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
www.stadt-schaffhausen.ch

Vorlage des Stadtrats vom 17. Januar 2023

Botschaft zur Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen»

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen die Vorlage zur Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen».

1. Zusammenfassung

Das Temporegime auf Strassen ist ein Thema, das nicht nur in der Stadt Schaffhausen intensiv diskutiert wird. Diverse politische Vorstösse zeigen, dass das Thema in der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Politik von grosser Relevanz ist.

Die Initiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» verlangt, dass auf verkehrsorientierten Strassen in der Stadt Schaffhausen, abgesehen von klar definierten Ausnahmen, ein Tempolimit von nicht weniger als 50 km/h gelten soll. Dies soll in einem neuen städtischen Verfassungsartikel verankert werden.

Die Höchstgeschwindigkeiten für Motorfahrzeuge auf allen Strassen in der Schweiz sowie mögliche Ausnahmen werden vom Bundesrat festgesetzt. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts liegt bei 50 km/h. Gründe für abweichende Geschwindigkeiten sind die Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, die Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder die Verbesserung des Verkehrsflusses.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Initiative zwar formell als gültig eingestuft werden kann, inhaltlich empfiehlt er aber der Initiative aus den folgenden Gründen nicht zuzustimmen:

- Der Bund hat sowohl den Grundsatz Tempo 50 innerorts geregelt, als auch klar definierte Bedingungen, wann davon abgewichen werden kann und muss.
- Das übergeordnete Recht zwingt die Behörden im Einzelfall zu prüfen, ob eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 angezeigt ist. Die Stadt Schaffhausen kann nicht Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen generell ausschliessen oder weniger weitreichende «Ausnahmen» anwenden als jene, welche bereits in der Signalisationsverordnung geregelt sind.
- Es gibt zwingende Gründe, auch auf verkehrsorientierten Strassen Tempo 30 anzuordnen, etwa wenn Anwohnende von übermässigem Lärm betroffen sind oder wenn übrige Verkehrsteilnehmende (insbesondere Fussgängerinnen und Fussgänger oder Velofahrende) stark gefährdet sind.
- In der Praxis würde sich nichts ändern, da der neue Verfassungsartikel nur wiederholen würde, was durch Bundesrecht bereits definiert ist. Der Stadtrat stützt sich bei der Anordnung von Temporeduktionen auf das übergeordnete Recht sowie auf fachliche Beurteilungen zur Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit.

Der Stadtrat empfiehlt dem Grossen Stadtrat, die Initiative ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	4
2.1	Zielsetzungen der Stadt Schaffhausen	4
2.1.1	Raumplanerische und verkehrliche Ziele	4
2.1.2	Temporegime auf den Strassen der Stadt Schaffhausen	4
2.2	Gesetzliche Grundlagen	5
2.2.1	Geschwindigkeit auf Schweizer Strassen	5
2.2.2	Lärmschutz	6
3.	Volksinitiative.....	8
3.1	Wortlaut der Initiative	8
3.2	Ziele und Argumente der Initiative	8
3.3	Formelles	8
3.3.1	Einreichung.....	8
3.3.2	Zustandekommen	8
3.3.3	Gültigkeit	8
4.	Stellungnahme des Stadtrats.....	12
4.1	Rechtliches	12
4.2	Inhaltliches	13
4.2.1	Lärmschutz	13
4.2.2	Verkehrssicherheit	14
4.2.3	Busverkehr.....	14
4.2.4	Volkswirtschaftliche Aspekte.....	15
4.3	Fazit und Empfehlung des Stadtrats.....	15
4.3.1	Wirkungsloses Anliegen.....	16
4.3.2	Unklare Formulierung und nicht erfüllbare Erwartungen.....	16
4.3.3	Fehlender Verfassungsrang.....	16
5.	Verfahren	17

2. Ausgangslage

Das Temporegime auf Strassen ist ein Thema, das aktuell nicht nur in der Stadt Schaffhausen intensiv diskutiert wird. Gegenwärtig liegen diverse Projekte und politische Vorstösse vor, die Temporeduktionen in der Stadt Schaffhausen betreffen. Dies zeigt, dass das Thema in der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Politik von grosser Relevanz ist. Während einige Vorstösse mehr Temporeduktionen verlangen, zielt die vorliegende Initiative darauf, dass auf verkehrsorientierten Strassen in Schaffhausen eine Höchstgeschwindigkeit von Tempo 50 km/h gilt.

Auch in anderen Städten, in der Schweiz und in anderen Ländern, werden Temporeduktionen breit diskutiert und als Massnahme zur ausgewogenen Berücksichtigung der Bedürfnisse der verschiedenen Verkehrsteilnehmenden und der Anwohnenden umgesetzt.

Der Stadtrat stützt seine Entscheide zum Tempo auf städtischen Strassen auf die übergeordneten Bestimmungen des Bundes sowie die strategischen Grundsätze der Stadtentwicklung. Die zentralen Zielsetzungen und Grundlagen werden nachfolgend im Überblick zusammengefasst.

2.1 Zielsetzungen der Stadt Schaffhausen

2.1.1 Raumplanerische und verkehrliche Ziele

Die Stadt Schaffhausen orientiert sich bei der Verkehrsplanung an den strategischen Zielen der Siedlungs- und Verkehrspolitik gemäss Richtplan Siedlung und Gesamtverkehrskonzept (GVK) sowie den übergeordneten gesetzlichen Grundlagen.

Mit der Siedlungsentwicklung nach innen und dem steigenden Verkehrsaufkommen stehen die Anforderungen für verschiedene Nutzende vermehrt in einem Spannungsfeld: Die Bedeutung des Lärmschutzes für die Anwohnerinnen und Anwohner nimmt zu und der begrenzte Strassenraum soll allen Verkehrsteilnehmenden zur Verfügung stehen. Damit das städtische Verkehrssystem auch zukünftig funktionsfähig ist und den vielfältigen Ansprüchen genügen kann, sollen die Bedingungen für flächeneffiziente Verkehrsmittel optimiert und Konflikte zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln reduziert werden, je nach Situation durch Entflechtung der Verkehrsteilnehmenden oder Temporeduktion. Handlungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich des Lärmschutzes und der Verkehrssicherheit.

2.1.2 Temporegime auf den Strassen der Stadt Schaffhausen

Die Stadt Schaffhausen verfolgt seit vielen Jahren das Ziel, in den Wohnquartieren nach Möglichkeit flächendeckend Tempo 30-Zonen einzuführen. Dabei orientiert sie sich bislang am «Modell Tempo 30/50» der Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) in Bern. Dies besagt, dass innerorts auf dem Nebennetz generell 30 und auf dem Hauptnetz generell 50 gilt, wobei die signalisierte Geschwindigkeit auf dem Letzteren dem Fuss- und Veloverkehrsaufkommen anzupassen ist. Das heisst, dass auf Hauptstrassen prinzipiell auch Tempo 30 gelten kann.

Auf dem gesamten Gebiet der Stadt Schaffhausen wurden zwischen 1997 und 2019 schrittweise insgesamt 24 Tempo-30-Zonen und bei 33 Strassenabschnitten eine Begegnungszone mit Tempo 20 eingeführt.

2.2 Gesetzliche Grundlagen

2.2.1 Geschwindigkeit auf Schweizer Strassen

Die Höchstgeschwindigkeiten für Motorfahrzeuge auf allen Strassen in der Schweiz sowie mögliche Ausnahmen werden vom Bundesrat festgesetzt. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts liegt gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz ([SVG, SR 741.01] i. V. m. Art 4a Abs. 1 lit. a Verkehrsregelverordnung [VRV, SR 741.11]) bei 50 km/h.

2.2.1.1 Abweichungen

Die Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten werden in der Signalisationsverordnung geregelt (Art. 108 SSV, SR 741.21).

Generell können abweichende Geschwindigkeiten angeordnet werden zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsflusses (Art. 108 Abs. 1 SSV).

Die Herabsetzung ist nach Art. 108 Abs. 2 SSV zulässig, wenn

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

Die Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit abweichender Höchstgeschwindigkeiten wird durch ein Gutachten abgeklärt (Art. 108 Abs. 4 SSV).

Mit der per 1. Januar 2023 eingeführten Änderung der Signalisationsverordnung (Art. 108 Abs. 4a SSV) gelten diese Bestimmungen nicht für die Anordnung von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen auf nicht verkehrorientierten Strassen.

2.2.1.2 Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen

Die Anordnungen von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen richten sich nach Art. 3 Abs. 4 SVG. Dieser besagt, dass Beschränkungen oder Anordnungen erlassen werden können, soweit

- der Schutz der Bevölkerung 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.

Die Signale «Tempo-30-Zone» sind nur auf nicht verkehrsorientierten Nebenstrassen zulässig (Art. 2a Abs. 5 SSV), es sei denn, es werde auf einem Abschnitt einer verkehrsorientierten Strasse aufgrund der Voraussetzungen nach Art. 108 Abs. 1, 2 und 4 SSV die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h begrenzt. In diesen Fällen kann dieser Abschnitt in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden (Art. 2a Abs. 6 SSV).

Für Tempo-30-Zonen auf nicht verkehrsorientierten Strassen ist kein Gutachten mehr erforderlich, der Bundesrat hat diese bürokratische Hürde per 1. Januar 2023 abgebaut. Die Anordnung muss jedoch nach wie vor verfügt und veröffentlicht werden.

2.2.1.3 Verkehrsorientierte Strassen

Ab 1. Januar 2023 wird der auch im Initiativtext gewählte Begriff der «verkehrsorientierten Strasse» in der Signalisationsverordnung definiert (Art. 1 Abs. 9 SSV). Dabei handelt es sich um Strassen innerorts, die

- primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet
- und
- für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind.

2.2.2 Lärmschutz

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz [USG, SR 814.01]) und die Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) verpflichten die öffentliche Hand zur Sanierung von Strassenabschnitten, die übermässigen Lärm verursachen.

Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, die Aussenlärmsituation von Strassen zu ermitteln und diese in Lärmbelastungskatastern festzuhalten. Die Kataster sind periodisch zu überprüfen und zu aktualisieren. Die Beurteilungspegel werden aufgrund des Verkehrsaufkommens, des Anteils Schwerverkehr, der Topographie, der signalisierten Geschwindigkeit, dem Abstand zur Lärmquelle usw. in der Mitte des offenen Fensters von Räumen mit lärmempfindlicher Nutzung ermittelt.

Werden Lärmgrenzwerte überschritten, löst dies eine Sanierungspflicht der Anlage – d. h. vorliegend der Strasse – aus (vgl. Art. 16 USG sowie Art. 13 Abs. 1 LSV). Bei der Strassenlärmsanierung sind in einem ersten Schritt Massnahmen bei der Lärmquelle zu prüfen (vgl. Art. 11 Abs. 1 USG und Art. 13 Abs. 3 LSV), zu denen auch Tempoherabsetzungen gehören. So führt z.B. die Herabsetzung von 50 auf 30 km/h gemäss Untersuchungen zu einer Reduktion des Mittelungspegels um 3 bis 4 dB(A), was mehr als einer Halbierung des Verkehrsaufkommens entspricht.

Die Prüfung von Tempoherabsetzungen als Massnahme an der Quelle ist im Rahmen eines ersten Schritts zwingend vorzunehmen. Nur wenn Massnahmen an der Quelle – insbesondere Temporeduktionen und/oder der Einbau von lärmreduzierenden Belägen – nicht möglich sind, nicht ausreichen oder diesen überwiegende Interessen entgegenstehen, sind in einem zweiten Schritt Massnahmen gegen die Lärmausbreitung – also beispielsweise der Bau von Lärmschutzwänden – zu untersuchen (vgl. Art. 13 Abs. 2 und 3 LSV) oder Sanierungserleichterungen zu gewähren (vgl. Art. 17 USG und Art. 14 LSV).

Dem Lärmschutzinteresse ist bei der Verhältnismässigkeitsprüfung ein hohes Gewicht beizumessen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei der Gewährung von Sanierungserleichterungen zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte nämlich um Ausnahmegewilligungen, deren Erteilung nur restriktiv bzw. in Sonderfällen als «ultima ratio» erteilt werden darf (vgl. z.B. BGE 1C_117/2017 E. 3.1 vom 20. März 2018 und BGE 1C_11/2017 E. 2.1 vom 2. März 2018).

Die vorstehenden Vorgaben des Bundesrechts zur Prüfung von Temporeduktionen gelten gemäss ständiger Bundesgerichtsrechtsprechung auch auf verkehrsreichen Strassen. Dies grundsätzlich unabhängig von der richtplanerischen Klassierung und auch unabhängig davon, ob ein Strassenzug als Hauptstrasse signalisiert ist, beziehungsweise ob es sich um eine Strasse handelt, die im Anhang 2 der Durchgangsstrassenverordnung des Bundes (SR 741.272) aufgeführt ist¹. Unterschiede können sich in diesem Zusammenhang hinsichtlich der Anordnung von Tempo-30 als Zonen- oder Streckensignalisation ergeben. Die Art der Signalisation ist jeweils anhand der konkreten Ortsgegebenheiten zu bestimmen (vgl. BGE 139 II 145 E. 4.1).

¹ vgl. BGE 136 II 539 E. 2.2, BGE 1C_558/2019 E. 6.6 vom 8. Juli 2020 sowie BGE 1C_618/2018 E. 3.4 vom 20. Mai 2019

3. Volksinitiative

Mit der Initiative wird die Einführung eines neuen städtischen Verfassungsartikels verlangt. In einem ersten Schritt ist die Initiative hinsichtlich Gültigkeit zu beurteilen.

3.1 Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Stadtverfassung ist um einen neuen Artikel zu ergänzen:

Art. 2a^{bis} (neu): Die verkehrsorientierten Strassen in der Stadt Schaffhausen sind, von klar definierten Ausnahmen abgesehen, mit einem Tempolimit von nicht weniger als 50 km/h belegt.

3.2 Ziele und Argumente der Initiative

Die Initiantinnen und Initianten wollen erreichen, dass die verkehrsorientierten Strassen in Schaffhausen weiterhin mit Tempo 50 befahren werden können. Tempo 30 könne in Wohngebieten und auch auf siedlungsorientierten Strassen sinnvoll sein, doch müsse unbedingt darauf geachtet werden, dass die Hierarchie des Strassennetzes eingehalten werde.

Eine generelle Tempobeschränkung auf 30 km/h forciere den Schleichverkehr durch die Quartiere, inklusive negativer Auswirkungen für Anwohnerinnen und Anwohner. Die Effizienz der Notdienstorganisationen (Blaulicht) werde beeinträchtigt und die Lieferdienste für lokale Geschäfte benachteiligt. Zudem würde der öffentliche Verkehr verteuert, da mehr Busse und mehr Personal notwendig würden - so die Initianten.

3.3 Formelles

3.3.1 Einreichung

Am 9. Juli 2022 reichte die FDP die Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» ein.

3.3.2 Zustandekommen

Die erfolgte Prüfung der Unterschriftenbogen durch die Einwohnerkontrolle ergab 1'468 gültige Unterschriften städtischer Bürgerinnen und Bürger. Für das Zustandekommen einer Volksinitiative sind die Unterschriften von 600 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten erforderlich (Art. 12 Abs. 1 Stadtverfassung; StV; RSS 100.1). Die Volksinitiative ist daher zustande gekommen.

3.3.3 Gültigkeit

Nach Art. 12 Abs. 1 StV kann mittels Volksinitiative das Begehren gestellt werden auf:

- Total- oder Teilrevision der Verfassung (lit. a);
- Erlass, Änderung oder Aufhebung eines allgemeinverbindlichen Erlasses des Grossen Stadtrates (Verordnung) (lit. b);
- die Übernahme neuer Gemeindeaufgaben (lit. c).

Die Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» bezieht sich nach ihrem Wortlaut ausdrücklich auf Art. 12 Abs. 1 lit. a StV und fordert eine Teilrevision der Verfassung, was grundsätzlich zulässig ist.

Die Gültigkeit einer Volksinitiative setzt sodann voraus, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, durchführbar ist und die Einheit der Form und der Materie wahrt (Art. 76 Wahlgesetz; WahlG; SHR 160.100). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, so erklärt sie der Grosse Stadtrat für ungültig.

3.3.3.1 Einheit der Form und der Materie

Das Initiativbegehren wurde in der Form des ausformulierten Entwurfs gestellt. Das Initiativbegehren bezweckt eine Teilrevision der Verfassung, indem die Einführung eines neuen, bereits ausgearbeiteten Verfassungsartikels gefordert wird. Damit erfüllt die Initiative die Voraussetzungen der Einheit der Form, wie sie von Art. 76 Abs. 3 WahlG vorgegeben ist.

Die Einheit der Materie ist gemäss Art. 76 Abs. 2 WahlG gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die vorliegende Initiative beschlägt lediglich eine Sachfrage mit einem einzigen Begehren. Die Einheit der Materie ist daher ebenfalls gewahrt.

3.3.3.2 Durchführbarkeit

Gemäss Art. 76 Abs. 1 WahlG darf eine Initiative nicht undurchführbar sein. Um eine Initiative für ungültig zu erklären, muss gemäss Rechtsprechung faktische oder juristische Unmöglichkeit vorliegen. Da die Behörden die Initiativen in einem möglichst günstigen Licht auszulegen haben, muss die Unmöglichkeit offensichtlich sein und sich direkt aus dem Initiativtext ergeben. Allfällige Vor- und Nachteile einer Initiative dürfen nicht in diese Bewertung miteinfließen, denn der Entscheid über die Opportunität des Begehrens obliegt den Stimmberechtigten.

Deshalb sind sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Initiative im Falle ihrer Annahme kein legitimer Grund, um sie für ungültig zu erklären. Für eine Ungültigkeitserklärung muss eine Initiative stattdessen zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses undurchführbar sein: Sie darf keinen Raum mehr lassen für eine Auslegung, mit der ihre Anliegen verwirklicht werden könnten.² Es wäre ungerechtfertigt und sinnlos, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über eine Initiative entscheiden zu lassen, die nicht vollzogen werden kann, weil sich die Verwirklichung der Forderung als unmöglich erweist. Der Undurchführbarkeitsgrund muss also objektiv unüberwindbar sein.³

² zum Ganzen: BGE 128 I 190 E. 5; 99 Ia 402 E. 4.c; 94 I 120 E. 4.b; 92 I 358 E. 4; Urteil BGer 1C_357/2009 vom 8. April 2010 E. 3.3; 1P.52/2007 vom 4. September 2007 E. 3.1; Urteil BGer vom 19. Februar 1975 E. 3.b, in ZBI 76/1975 S. 387 ff.; Urteil BGer vom 24. Juni 1966 E. 3 und 4, in ZBI 67/1966 S. 34 ff.; Entscheid VG ZH VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015 E. 2.7.

³ MARKIĆ LUKA, Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten, EGV-SZ 2018, S. 270 ff., 283

Die Umsetzung der vorliegenden Initiative ist möglich, soweit die Bestimmungen des übergeordneten Rechts eingehalten werden (vgl. Kap. 2.2). Der Begriff der «verkehrsorientierten Strasse» wird ab dem 1. Januar 2023 offiziell verwendet (vgl. Kap. 2.2.1.3). Auch wenn dieser Begriff sich erst noch in der Praxis etablieren muss und damit verbunden vermutlich einige praktische Unklarheiten bestehen, so ist damit aufgrund des Obengesagten keine Undurchführbarkeit verbunden.

3.3.3.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Weiter ist zu prüfen, ob die vorliegende Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst und deshalb unrechtmässig ist.

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist ihr Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen (Wortlaut, Systematik und Teleologie) auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist dabei jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint.

Inhaltlich verlangt die vorliegende Initiative gemäss Wortlaut, dass auf verkehrsorientierten Strassen in der Stadt Schaffhausen, von klar definierten Ausnahmen abgesehen, generell mindestens Tempo 50 gelten soll und beschlägt somit vorab das Strassenverkehrsrecht.

Gemäss Art. 82 Abs. 1 Bundesverfassung (BV, SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr – die diesbezügliche Rechtsetzungskompetenz liegt alleine beim Bund. Die Stadt ist daher nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu regeln bzw. zu beschränken (vgl. Bundesgerichtsentscheid [BGE] 130 I 134 E. 3.2).

Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts beträgt ohnehin 50 km/h (vgl. Kap. 2.2.1). Insofern enthält der Initiativtext bloss eine deklaratorische Wiedergabe des Bundesrechts. Daher kann es sich bei der von der Initiative verlangten Neuregelung von Art. 2a^{bis} der Stadtverfassung von vornherein nicht um eine direkt anwendbare Verkehrsregel handeln. Diese ist vielmehr als Norm programmatischer Natur zu verstehen, die anzeigen soll, in welcher Weise von Handlungsspielräumen Gebrauch zu machen ist, die das anwendbare Recht zur Verfügung stellt.

Der Handlungsspielraum ist durch das Bundesrecht jedoch stark eingeschränkt. In bestimmten Fällen, wie beispielsweise bei beeinträchtigter Verkehrssicherheit und/oder übermässiger Umwelt- und Lärmbelastung, sieht das Strassenverkehrsrecht des Bundes zwingend Ausnahmen von der allgemeinen Innerorts-Höchstgeschwindigkeit vom Tempo 50 vor (vgl. Kap. 2.2).

Die gewählte Formulierung der Initiative «von klar definierten Ausnahmen abgesehen» schliesst solche Ausnahmen nicht aus, sondern bestätigt sie und lässt damit Raum dafür, dass zwingende übergeordnete Vorgaben vorgehen, insbesondere auch eine Reduktion von Tempo 50 auf verkehrsorientierten Strassen.

Bei einer Auslegung der Ausnahmen im Sinne der Bestimmungen des Bundes ist die Forderung der Initiative in Übereinstimmung mit dem übergeordnetem Recht. Deshalb ist vorliegend eine verfassungs- und gesetzeskonforme Auslegung möglich.

Kann einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, den sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo» als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen.

3.3.3.4 Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» wahrt die Einheit der Materie, ist nicht undurchführbar und verstösst auch nicht gegen übergeordnetes Recht, solange die gemäss Initiativtext vorgesehenen Ausnahmen dem Strassenverkehrs- und Umweltrecht des Bundes entsprechen. Die Initiative ist somit gültig.

4. Stellungnahme des Stadtrats

4.1 *Rechtliches*

Der Bund hat gestützt auf seine Rechtsetzungskompetenz im Strassenverkehrsrecht festgelegt, dass die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts 50 km/h beträgt. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit kann für bestimmte Strassenabschnitte von der zuständigen Behörde nur unter klar definierten Voraussetzungen herab- oder heraufgesetzt werden (vgl. Kap. 2.2).

Beim Erlass von Temporeduktionen sind die zuständigen Behörden gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist darüber hinaus ein allgemeines Grundprinzip, das das gesamte Verwaltungshandeln umfasst und Bundesverfassungsrang hat (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Er fordert, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels notwendig und geeignet sind. Ferner muss eine Massnahme durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und somit zumutbar sein. Da der Erlass von örtlichen Verkehrsanordnungen regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden ist, verfügen die zuständigen ortskundigen Vollzugsbehörden dabei grundsätzlich über einen Gestaltungsspielraum⁴.

Das Ermessen der Behörden ist dabei kein freies ungebundenes Ermessen, sondern ein pflichtgemässes Ermessen, das sich innerhalb der Verfassungsschranken bewegen muss (vgl. Alain Griffel, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 1. Auflage 2017, Rz. 268 ff.). Wo das Gesetz Ermessen einräumt, und damit einen differenzierten Einzelfallentscheid für nötig hält, sind die Behörden verpflichtet, sachliche Unterscheidungen zu treffen und den konkreten Umständen des Einzelfalls angemessene Rechtsfolgen zu treffen. Tun sie das nicht, so handelt es sich um eine unzulässige Unterschreitung des Ermessensspielraumes.

Die Initiative sieht «klar definierte Ausnahmen» vor, ohne diese näher zu umschreiben. Aufgrund des übergeordneten Bundesrechts kann es sich dabei nur um die in Art. 108 Abs. 2 lit. a-d SSV aufgelisteten Herabsetzungsgründe handeln, es wäre unzulässig, das eingeräumte Ermessen nicht anzuwenden.

Die genannte Gesetzesgrundlage verlangt zwingend eine ordentliche Einzelfallprüfung:

- Liegt beispielsweise eine erhebliche **Gefährdung** von Zufussgehenden vor (lit. b) und sind keine mildereren Mittel ersichtlich, sind die zuständigen Behörden zur Anordnung von Tempo 30 verpflichtet. Hierbei ist auch nicht erforderlich, dass sich die Gefährdung bereits in Verkehrsunfällen niedergeschlagen hat. Unter solchen Umständen wäre es gemäss Bundesgericht ermessensmissbräuchlich, den Interessen an einem möglichst raschen Vorankommen den Vorrang vor

⁴ vgl. z.B. BGE 1C_117/2017 E. 3.3 vom 20. März 2018

der physischen Integrität von ungeschützten Verkehrsteilnehmenden zu geben (vgl. BGE 139 II 145 E. 5, 5.6 und 5.10).

- In Fällen übermässiger **Lärmbelastungen** (lit. d) ist ebenfalls bereits aufgrund des Strassenverkehrsrechts stets eine ordentliche Einzel-fallprüfung erforderlich. Zusätzlich sind dort aber auch die Umweltgesetzgebung und die Lärmschutzverordnung zu beachten (vgl. Kap. 2.2.2). Dem Lärmschutz ist bei der Prüfung verhältnismässiger Massnahmen ein hohes Gewicht beizumessen. Der Lärm ist primär und wenn immer möglich durch Massnahmen an der Quelle zu begrenzen⁵. Vielerorts ist zur Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben bei Emissionsüberschreitungen durch Strassenlärm denn auch eine Kombination verschiedener Massnahmen nötig, da weder der Einbau von Flüsterbelägen noch die Elektromobilität als Einzel-massnahme ausreichen. Somit lassen sich die bundesrechtlichen Vorgaben ohne Tempoherabsetzungen oft gar nicht einhalten.

Der Bund hat somit bereits umfassend geregelt, wann und unter welchen Modalitäten vom Grundsatz von Tempo 50 innerorts abgewichen werden kann und muss. Der Ermessensspielraum der Stadt Schaffhausen geht nicht so weit, dass sie festlegen könnte, Tempo 30 auf verkehrorientierten Strassen auf dem Gebiet der Stadt Schaffhausen generell auszu-schliessen oder weniger weitreichende «Ausnahmen» als jene, welche bereits in der Signalisationsverordnung geregelt sind, anzuwenden.

4.2 *Inhaltliches*

Die Stadt Schaffhausen verfolgt einen differenzierten Ansatz bei der Festlegung der Höchstgeschwindigkeiten auf städtischen Strassen. Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen wurden in verschiedenen Quartieren seit vielen Jahren und oft auf entsprechende Begehren der Anwohnenden hin eingeführt. Des Weiteren werden bei der Anordnung von Temporeduktionen übergeordnete Zielsetzungen wie folgt beachtet.

4.2.1 *Lärmschutz*

Die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes verpflichtet die öffentliche Hand zur Sanierung von Strassenabschnitten, die übermässigen Lärm verursachen. Trotz aller Anstrengungen wurden die Ziele in der Stadt Schaffhausen – wie in vielen anderen Städten – auch nach Ablauf der gesetzlichen Sanierungsfrist vom 31. März 2018 nicht erreicht und viele Anwohnerinnen und Anwohner sind weiterhin von über den zulässigen Werten liegendem Strassenlärm betroffen. Der gesetzliche Auftrag bleibt aber auch nach Ablauf der Sanierungsfrist bestehen.

Deshalb wurden, ausgehend vom Lärmkataster der Stadt Schaffhausen, die Auswirkungen von lärmreduzierenden Belägen und von Temporeduktionen als Lärmschutzmassnahmen untersucht. Die Wirkung dieser Massnahmen wurde abgeschätzt und aufgezeigt, bei wie vielen Liegen-

⁵ vgl. BGE 1C_275/2020 E. 3.2 letzter Abschnitt vom 6. Dezember 2021; BGE 1C_91/2020 E. 5.5 vom 4. März 2020

schaften eine Überschreitung der Lärmschutz-Grenzwerte, Immissionsgrenzwert (IGW) und Alarmwert (AW), vermieden werden kann. Dabei zeigten sich folgende Ergebnisse:

- Mit der Signalisation von Tempo 30 kann die Anzahl der von IGW-Überschreitungen betroffenen Liegenschaften um 40 % reduziert werden, die Erreichung des AW um 85 %.
- Mit lärmreduzierenden Belägen kann eine Reduktion um 13 % bei den IGW-Überschreitungen und um rund einen Drittel bei der AW-Erreichung erzielt werden. Die Wirkung der lärmreduzierenden Beläge nimmt aber im Verlaufe der Zeit merklich ab.
- Die Kombination beider Massnahmen führt zu einer Reduktion der IGW-Überschreitungen um fast 60 % und die Anzahl Liegenschaften mit AW-Erreichung wird fast gänzlich reduziert.

Diese Erkenntnisse bilden die Grundlage für die Planungen für Projekte zur Sanierung und Aufwertung von städtischen Strassen.

Als zusätzliche Massnahmen zur Lärminderung setzt die Stadt Schaffhausen lärmreduzierenden Beläge ein. Auch Elektrofahrzeuge können einen Beitrag zur Reduktion des Strassenlärms leisten. Ihre Vorteile für den Lärmschutz liegen im Bereich des Anfahrens und bei Geschwindigkeiten bis ca. 25 – 35 km/h. Bei höheren Geschwindigkeiten übersteigt das Rollgeräusch des Reifens das Motorengeräusch.

4.2.2 *Verkehrssicherheit*

Tempo 30 leistet auch bezüglich der Verkehrssicherheit einen positiven Beitrag, insbesondere für den Fuss- und Veloverkehr. Wie die Erfahrungen aus vielen Städten zeigen, führt das angepasste Geschwindigkeitsniveau dazu, dass es weniger Unfälle gibt und falls doch etwas passiert, sind die Unfallfolgen meistens weniger schwer. Für Kinder sind die Schul- und Freizeitwege sicherer. Wie die Rechtssprechung des Bundesgerichts zeigt, ist die physische Integrität von ungeschützten Verkehrsteilnehmenden höher zu gewichten als die Interessen an einem möglichst raschen Vorankommen.

4.2.3 *Busverkehr*

Temporeduktionen können zu Fahrzeitverlängerungen für den Busbetrieb und folglich zu Mehrkosten führen. Bei der Planung und Umsetzung von Tempo 30 auf Strassenabschnitten mit Buslinien ist deshalb ein gesamtheitliches und mit allen Bestellern abgeprochenes Verfahren notwendig.

Der heutige Fahrplan der vbsh basiert auf einem sehr effizient geplanten Liniennetz, das 1992 entworfen wurde. Die Linien wurden so gestaltet, dass wenig Standzeiten entstehen. Aufgrund der Entwicklungen in den vergangenen 30 Jahren ist der Fahrplan heute auf mehreren Linienästen vollkommen ausgereizt und es bestehen kaum noch zeitliche Reserven. Ein Grund dafür ist der Mehrverkehr auf dem städtischen Strassennetz: 1992 waren 14'186 Fahrzeuge immatrikuliert, 2020 bereits 19'087 Fahrzeuge, was einer Zunahme von rund 35 % entspricht. Ein weiterer Grund sind Temporeduktionen, wobei die Auswirkungen auf die Fahrzeit stark

von den verkehrsräumlichen Gegebenheiten und den Abständen zwischen den Haltestellen abhängig sind. Seit der Fahrplankonzeption 1992 wurde nur auf wenigen Strassenabschnitten mit Buslinien eine Temporeduktion eingeführt. Angesichts des stark ausgereizten Fahrplans können bereits kleinere Fahrzeitverlängerungen dazu führen, dass der Schwellenwert für ein zusätzliches Fahrzeug im Umlauf einer Linie erreicht wird.

Seitens vbsh wird Zurückhaltung bei der Einführung von Tempo 30 auf Busrouten empfohlen. Fahrzeitverlängerungen machen den öffentlichen Verkehr nicht attraktiver und widersprechen dem Ziel der Stadt und der vbsh, mehr Fahrgäste zu transportieren und den Modalsplit zu Gunsten des öffentlichen Verkehrs zu verbessern.

Zur Kompensation von Fahrzeitverlängerungen werden von den Verkehrsbetrieben punktuell mögliche Massnahmen wie zum Beispiel konsequente Busbevorzugungen an Lichtsignalanlagen oder wo möglich eigene Busspuren vorgeschlagen.

4.2.4 Volkswirtschaftliche Aspekte

Bei der Beurteilung von Nutzen und Kosten einer Temporeduktion sind verschiedene Aspekte relevant:

- Nutzen: Temporeduktionen haben als Massnahme für die Verkehrssicherheit und den Lärmschutz einen volkswirtschaftlichen Nutzen, wie beispielsweise reduzierte Gesundheitskosten, höhere Wohn- und Lebensqualität, Aufwertung von Immobilien.
- Kosten: Verlängerungen der Fahrzeiten können sich negativ auswirken, wenn das Tempo auf einem grossen Anteil der zurückgelegten Strecken reduziert ist. Dies gilt insbesondere für den Busbetrieb (vgl. Kap. 4.2.3).
- Aufwand im Vergleich zu anderen Massnahmen: Alternativen zu einer Temporeduktion sind u.a. der Bau von separaten Fuss- und Velowegen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit. Infrastrukturmassnahmen sind mit zusätzlichen Investitions- und Unterhaltskosten verbunden.

4.3 Fazit und Empfehlung des Stadtrats

Der Stadtrat stützt sich bei der Anordnung von Temporeduktionen auf das übergeordnete Recht sowie die entsprechend erforderlichen fachlichen Beurteilungen zur Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit. Das übergeordnete Recht verpflichtet die zuständigen Behörden stets zu einer Einzelfallprüfung im Hinblick auf die Einführung von Tempo 30, wobei sie an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden sind. Diese Einzelfallprüfung darf weder unterbleiben noch unsachgemäss oder ergebnisorientiert zugunsten einer schematischen Pauschallösung von Tempo 50 oder auch Tempo 30 erfolgen. Spezifische Erfordernisse konkreter Situationen wie Sicherheitsdefizite oder übermässige Lärmbelastungen liessen sich so von vornherein nicht mehr berücksichtigen.

Auf die Anordnung einer Temporeduktion darf nur verzichtet werden, wenn im konkreten Einzelfall entweder mildere Mittel zur Verfügung stehen oder Gegeninteressen vorliegen, die das öffentliche Interesse an der Einführung von Tempo 30 überwiegen. Bei der erforderlichen Interessenabwägung ist allfälligen Schutzpflichten des Staates ein grosses Gewicht beizumessen. Dies ist insbesondere bei der Prüfung von Temporeduktionen infolge bestehender Sicherheitsdefizite und / oder überschrittener Lärmschutzgrenzwerte der Fall.

Diese Zielsetzungen spiegeln sich grösstenteils in Art. 108 Abs. 2 SSV und zeigen, dass die Stadt auch in ihrer bisherigen Praxis nichts anderes tat, als von Bundesrechts wegen vorgesehen ist, und dies mit Augenmass und unter Berücksichtigung aller wesentlichen Aspekte.

Aus den nachfolgend aufgelisteten Gründen überzeugt das Initiativbegehren aus inhaltlicher Sicht und in der Praxis nicht und der Stadtrat empfiehlt dem Grossen Stadtrat, die Initiative ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung zu unterbreiten.

4.3.1 *Wirkungsloses Anliegen*

Aufgrund des Obengesagten ist das Initiativbegehren wirkungslos. In der Praxis würde sich nichts ändern, es handelte sich lediglich um eine Wiedergabe der von Bundesrechts wegen ohnehin geltenden Regelung in der Stadtverfassung.

Der Bund hat sowohl den Grundsatz Tempo 50 innerorts geregelt als auch klar definierte Bedingungen, wann davon abgewichen werden kann und muss. Die Stadt Schaffhausen kann nicht Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen generell ausschliessen oder weniger weitreichende «Ausnahmen» anwenden als jene, welche bereits in der Signalisationsverordnung geregelt sind.

4.3.2 *Unklare Formulierung und nicht erfüllbare Erwartungen*

Die Initiative weckt möglicherweise Erwartungen, welche nicht erfüllt werden können. Die Initianten fordern zwar nicht generell Tempo 50 auf verkehrsorientierten Strassen, sondern sehen «klar definierte Ausnahmen» vor. Welchen Inhalt diese Ausnahmen allerdings aufweisen sollen und wer für die Definition derselben zuständig sein könnte, wird offengelassen.

Aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts ist es unzulässig, das mehrfach angesprochene Ermessen nicht oder nicht pflichtgemäss anzuwenden und in diesem Sinne bezüglich der Anordnung von Tempo 30 weniger weit zu gehen - sollten das die Initianten beabsichtigt haben - als es die SSV festlegt. Mit anderen Worten: Bei einer Annahme der Initiative würden die gleichen rechtlichen Bestimmungen massgebend sein, wie sie bereits heute vom Bundesrecht vorgegeben sind.

4.3.3 *Fehlender Verfassungsrang*

Weiter ist festzuhalten, dass in der Verfassung die wichtigsten und übergeordneten Ziele einer Stadt verankert werden sollen. Eine Wiedergabe von ohnehin geltenden Verkehrsregeln gehört nicht dazu.

5. Verfahren

Nach Einreichung eines Initiativbegehrens hat der Grosse Stadtrat innerhalb von sechs Monaten zu beschliessen, ob er diesem zustimmt, es ablehnt oder ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (Art. 46 StV i.V.m. Art. 77 Abs. 1 WahlG).

Eine Ablehnung des Initiativbegehrens durch den Grossen Stadtrat führt direkt zur Volksabstimmung.

Soll einem ausgearbeiteten Entwurf oder einer Vorlage, die aufgrund einer allgemeinen Anregung ausgearbeitet worden ist, ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Grossen Stadtrat zu beraten (Art. 77 Abs. 3 WahlG). Anschliessend muss innert sechs Monaten nach der Beratung im Grossen Stadtrat die Volksabstimmung durchgeführt werden (Art. 77 Abs. 4 WahlG).

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 17. Januar 2023 betreffend «Botschaft zur Volksinitiative Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen».
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» für gültig.
3. Die Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Marijo Caleta
Stadtschreiber i.V.