

Behördenzuständigkeit und Gültigkeit von Initiativen in der Stadt Schaffhausen

I. Geltende Zuständigkeitsordnung im Strassenverkehrsrecht

Im Bereich des Strassenverkehrsrechts enthält das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG)¹ Zuständigkeitsbestimmungen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c verfügt die zuständige Gemeindebehörde *Verkehrsordnungen auf Gemeindestrassen* sowie auf Strassen von Güterkorporation und Privatstrassen von kommunalem Interesse. Art. 13 Abs. 1 Strassengesetz² bestimmt, dass der Gemeinderat oder das von ihm bezeichnete Referat hierfür zuständig ist.

Der Regierungsrat kann einer Gemeinde in weiteren Bereichen den Vollzug des Strassenverkehrsrechts auf ihrem Gebiet übertragen, namentlich die Befugnis, Verkehrsordnungen auf Kantonsstrassen zu treffen (Art. 3 Abs. 2 EG). In der Stadt Schaffhausen verfügt die zuständige Gemeindebehörde *Verkehrsordnungen auf Kantonsstrassen* im Einvernehmen mit dem Baudepartement (§ 5b Abs. 3 Kantonale Strassenverkehrsverordnung)³. Daraus ergibt sich, dass der Stadtrat für die Anordnung von Tempo 30 in Form einer funktionalen Verkehrsanordnung sowohl bezüglich Gemeindestrassen als auch bezüglich Kantonsstrassen zuständig ist. Im Übrigen verweist Art. 5 Abs. 1 EG für Verkehrsordnungen auf Art. 14 Strassengesetz.

II. Gültigkeitserfordernis für Volksinitiativen

1. Recht des Kantons und der Stadt Schaffhausen

Art. 45 Abs. 1 Gemeindegesetz⁴ verpflichtet Gemeinden mit Einwohnerrat zur Einräumung des Initiativrechts in der Gemeindeverfassung. Dies erfolgt in der Stadt Schaffhausen in Art. 12 Abs. 1 Stadtverfassung⁵. Das kantonale Recht bestimmt u.a., dass die Initiative unzulässig ist, soweit ausschliesslich der Gemeinderat zuständig ist. Der Gemeinderat ist die Exekutive (vgl. Art. 51 ff. Gemeindegesetz). In der Stadt Schaffhausen heisst die Exekutive Stadtrat (vgl. Art. 40 ff. Stadtverfassung). Allgemeine Zuständigkeiten des Stadtrates werden in Art. 43 und 44 Stadtverfassung genannt. Besondere Zuständigkeiten bestehen u.a. im Strassenverkehrsrecht (siehe dazu I.).

Im Wege einer Volksinitiative dürfte daher die formale Zuständigkeit zur Anordnung bzw. Signalisation von Tempo 30 nicht auf eine andere Behörde als den Stadtrat, beispielsweise auf den Grossen Stadtrat oder die Stimmberechtigten, übertragen werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in formeller Hinsicht keine weiteren Zustimmungserfordernisse angeordnet werden dürften. So dürfen Verkehrsordnungen auf Kantonsstrassen bereits nach geltendem Recht nur im Einvernehmen mit dem kantonalen Baudepartement erfolgen (§ 5b Abs. 3 Kantonale Strassenverkehrsverordnung). Darüber hinaus ergeben sich Zustimmungserfordernisse

¹ SHR 741.100.

² SHR 725.100.

³ Verordnung zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr – SHR 741.011.

⁴ SHR 120.100.

⁵ RSS 100.1.

seitens des Grossen Stadtrates und der Stimmberechtigten teilweise auch aus den durch ein Projekt verursachten Ausgaben (vgl. Art. 25 lit. e und f.; Art. 27 Abs. 1 lit. a und b Stadtverfassung). In der Praxis unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Stadtrat denn auch regelmässig Vorlagen zur Genehmigung der Einführung von Tempo-30-Zonen.

Materielle Vorgaben für den Stadtrat in Bezug auf Befugnisse im Rahmen seiner ausschliesslichen Zuständigkeit sind ebenfalls unproblematisch. So bestehen bei der Anordnung von Verkehrsanordnungen bereits umfangreiche rechtliche Vorgaben des Bundes und des Kantons. Das Recht der Stadt Schaffhausen darf im Rahmen des übergeordneten Rechts weitere Vorgaben regeln, beispielsweise durch Zielbestimmungen in der Stadtverfassung.

Ein Beispiel aus einem anderen Bereich ist Art. 2a Stadtverfassung: «Die Bootsliegendeplätze der Stadt Schaffhausen werden so vergeben, dass es zur Hälfte Boote mit und zur Hälfte Boote ohne Motoren hat». Für die konkrete Zuteilung der Liegeplätze im Einzelfall ist zwar die Exekutive zuständig,⁶ sie unterliegt dabei aber u.a. der Vorgabe aus Art. 2a Stadtverfassung.

2. Vergleichender Blick auf das Recht des Kantons Zürich

Zu einer vergleichbaren Bestimmung im Kanton Zürich, die Initiativen über Gegenstände nur zulässt, soweit diese nicht in die ausschliessliche Zuständigkeit der Exekutive fallen,⁷ führte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich aus, dass eine Initiative lediglich nicht dazu dienen darf, in einzelne Verwaltungsakte des Gemeindevorstands einzugreifen.⁸ Die Stimmberechtigten dürfen im Wege einer Initiative aber über etwas abstimmen, was die Behörden anschliessend umzusetzen haben.⁹ Zulässig ist daher ein indirektes Einwirken der Stimmberechtigten auf Verwaltungsakte der Exekutive durch Erteilung einer verbindlichen Weisung.

Dementsprechend beantragte der Stadtrat der Stadt Zürich die Gültigerklärung einer vergleichbaren Initiative wie in Schaffhausen. Er führte u.a. aus: «Zulässig sind dabei auch Normen, die politische Ziele definieren oder als Programmnormen Grundzüge festlegen [...] Somit enthält die Initiative den Auftrag, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten gemäss dem Grundsatz zu handeln [...]».¹⁰

Prof. Dr. Andreas Glaser, 20. November 2023

⁶ Reglement über die Benützung der Bootsliegendeplätze (Weidlingsreglement) – RSS 430.1.

⁷ Vgl. § 147 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte (GPR) – LS 161.

⁸ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 31. März 2022, VB.2022.00081, E. 3.1.

⁹ Dazu und zum Folgenden Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Urteil vom 31. März 2022, VB.2022.00081, E. 4.4.

¹⁰ Beschluss des Stadtrats vom 2. November 2022, Nr. 1135/2022, S. 3 f.