

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 5. November 2024

Botschaft zur «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)»

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat die Vorlage zur «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)».



1. Zusammenfassung

Am 19. Juli 2024 reichte das Initiativkomitee die «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)» ein. Die Initiative fordert, dass sich der Stadtrat mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln dafür einsetzt, dass Mehrverkehr auf dem lokalen Strassennetz aufgrund von Nationalstrassenprojekten verhindert wird. Zudem soll der Stadtrat für eine möglichst frühzeitige Umsetzung flankierender Massnahmen sorgen.

Nach eingehender Prüfung der Voraussetzung kann festgehalten werden, dass die Initiative den Anforderungen des Wahlgesetzes genügt und dementsprechend für gültig zu erklären ist.

Die Grundsätze der Initiative stimmen mit den verkehrspolitischen Zielen der Stadt Schaffhausen überein. Das städtische Gesamtverkehrskonzept 2020 sowie die Agglomerationsprogramme sind darauf ausgerichtet, den Verkehr sicher, stadtverträglich und umweltfreundlich zu gestalten. Der motorisierte Individualverkehr auf dem städtischen Strassennetz soll in seiner Gesamtheit stabilisiert und die flächeneffizienten Verkehrsträger wie Fuss-, Velo- und öffentlicher Verkehr gestärkt werden. Damit kann die durch das angestrebte moderate Bevölkerungswachstum und die wirtschaftliche Entwicklung steigende Mobilitätsnachfrage stadtverträglich gewährleistet werden.

Gemäss diesen Zielen hat die Stadt zusammen mit dem Kanton und dem Bund die flankierenden Massnahmen zum Nationalstrassenprojekt geplant. Der Stadtrat setzt sich für eine frühzeitige Umsetzung der flankierenden Massnahmen im Rahmen des Nationalstrassenprojekts ein, um sicherzustellen, dass das städtische Strassennetz insgesamt nicht unnötig zusätzlich belastet wird.

Der Stadtrat empfiehlt, die Initiative anzunehmen, da sie mit den übergeordneten Zielen der Stadt Schaffhausen in Bezug auf die Entwicklung des städtischen Verkehrssystems und der Siedlungsentwicklung übereinstimmt. Die Initiative formuliert zuhanden des Stadtrats eine Handlungsanweisung für zukünftige Massnahmen im Kontext von Nationalstrassenprojekten, soweit diese in seiner Zuständigkeit liegen.

Die Wirkung der Initiative ist allerdings auf den Handlungsspielraum des Stadtrats begrenzt, der bei Nationalstrassenprojekten durch das übergeordnete Recht vorgegeben ist. Auch würde sich in der Praxis bei einer Annahme der Initiative nicht viel ändern, da sich der Stadtrat bereits heute bei Verkehrsprojekten dafür einsetzt, negative Auswirkungen auf die Stadtbevölkerung zu vermeiden.

Inhalt

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Zusammenfassung | 2 |
| 2. | Ausgangslage | 4 |
| 2.1 | Verfahren für Nationalstrassenprojekte..... | 4 |
| 2.2 | Verfahren für Projekte auf städtischen Strassen..... | 5 |
| 3. | Volksinitiative..... | 6 |
| 3.1 | Wortlaut der Initiative | 6 |
| 3.2 | Ziele und Argumente der Initiative | 6 |
| 3.3 | Formelles | 6 |
| 3.3.1 | Einreichung..... | 6 |
| 3.3.2 | Zustandekommen | 6 |
| 3.3.3 | Gültigkeit..... | 7 |
| 3.3.3.1 | Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht | 7 |
| 3.3.3.2 | Durchführbarkeit | 9 |
| 3.3.3.3 | Einheit der Form und der Materie | 10 |
| 3.3.3.4 | Zusammenfassung | 10 |
| 4. | Engpassbeseitigung A4 Schaffhausen Süd - Herblingen | 11 |
| 4.1 | Flankierende Massnahmen..... | 11 |
| 4.2 | Koordination Nationalstrassenprojekt und flankierende Massnahmen | 13 |
| 4.3 | Verkehrliche Auswirkungen | 13 |
| 5. | Erwägungen und Stellungnahme des Stadtrats | 15 |
| 5.1 | Auslegung der Initiative..... | 15 |
| 5.1.1 | Lokales Strassennetz..... | 15 |
| 5.1.2 | Mehrverkehr verhindern..... | 15 |
| 5.2 | Beurteilung im Kontext städtischer Ziele und Massnahmen | 16 |
| 5.3 | Fazit..... | 16 |
| 6. | Verfahren | 18 |

2. Ausgangslage

Die «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)» wurde im Kontext des Projekts «Engpassbeseitigung A4 Schaffhausen-Süd - Herblingen (Engpassbeseitigung A4)» eingereicht.

Um die Wirkung des Nationalstrassenprojekts zu erhöhen und negative Auswirkungen zu vermeiden, planen Bund, Kanton und Stadt gemeinsam flankierende Massnahmen (FlaMa). Diese sollen den Verkehr auf dem untergeordneten städtischen Strassennetz auf die Nationalstrasse lenken, indem auf der Parallelachse Bachstrasse - Fulacherbürgli - Fulachstrasse - westliche Ebnatstrasse Temporeduktionen signalisiert werden. Bund, Kanton und Stadt haben dazu eine Absichtserklärung unterzeichnet.

Die Verfahren und Entscheidungsprozesse zum Nationalstrassenprojekt und zu den FlaMa sind unterschiedlich, werden aber aufeinander abgestimmt.

2.1 Verfahren für Nationalstrassenprojekte

Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen richten sich nach dem Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (NSG; SR 725.11) und der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV; SR 725.111). Die Nationalstrassen stehen unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes. Die Federführung für Nationalstrassenprojekte liegt beim Bundesamt für Strassen (ASTRA).

Die Nationalstrassen haben hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen; sie sollen insbesondere eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs gewährleisten. Die Nationalstrassen werden im Rahmen eines strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) schrittweise ausgebaut. Dazu legt der Bundesrat der Bundesversammlung alle vier Jahre einen Bericht zum Stand des Ausbaus, zu notwendigen Anpassungen des STEP und zum nächsten geplanten Ausbaus vor. Das Bundesparlament beschliesst die einzelnen Ausbauschritte. Die Bundesbeschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum.

Die Federführung für die Planung und Realisierung von Nationalstrassenprojekten liegt beim ASTRA. Es erarbeitet dazu generelle Projekte in Zusammenarbeit mit den relevanten Bundesstellen und tangierten Kantonen. Die Kantone nehmen unter Einbezug der betroffenen Gemeinden gegenüber dem Bund Stellung. Der Bundesrat genehmigt die generellen Projekte abschliessend. Die in der anschliessenden Projektierungsphase erarbeiteten Ausführungsprojekte (AP) geben Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien. Die FlaMa sind verpflichtender Bestandteil des Ausführungsprojekts und werden im technischen Bericht erläutert. Der Bund beteiligt sich an den Kosten der FlaMa auf dem untergeordneten Strassennetz.

Die Plangenehmigung für die Ausführungsprojekte erteilt das zuständige Bundesdepartement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

(UVEK). Das AP wird dazu in den amtlichen Publikationsorganen der betroffenen Kantone und Gemeinden publiziert und während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Parallel dazu übermittelt das UVEK das AP den betroffenen Kantonen und fordert sie auf, innerhalb von drei Monaten dazu Stellung zu nehmen. Wer nach den Vorschriften des eidgenössischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021) Partei ist, kann während der Auflagefrist gegen das AP beim UVEK Einsprache erheben. Wer keine Einsprache erhebt, ist vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Die betroffenen Gemeinden wahren ihre Interessen über das Einspracheverfahren.

2.2 Verfahren für Projekte auf städtischen Strassen

Bau, Betrieb und Unterhalt der städtischen Strassen richten sich nach dem kantonalen Strassengesetz (SHR 725.100) und der Strassenverordnung (SHR 725.101). Die Signalisation richtet sich nach der eidg. Signalisationsverordnung sowie kantonalen Ausführungserlassen.

Die Stadt Schaffhausen stellt die Ausführungsprojekte für ihre Gemeindestrassen sowie für die Kantonsstrassen in ihrem Eigentum auf. Die Ausführungsprojekte der Kantonsstrassen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates. Die Ausführungsprojekte für Neubauten und grössere Ausbauten und Korrekturen sowie für Strassenlinien sind im Amtsblatt auszuschreiben und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Wer an der Änderung oder der Aufhebung des Ausführungsprojekts ein schutzwürdiges eigenes Interesse geltend macht, kann innerhalb der Auflagefrist bei jener Instanz mit schriftlicher Begründung Einsprache erheben, die das Ausführungsprojekt aufgestellt hat.

Bei den FlaMa zum Nationalstrassenprojekt Schaffhausen Süd - Herblingen kommt das kantonale Strassengesetz zur Anwendung. Die Massnahmen sind in Abstimmung mit dem Nationalstrassenprojekt durch die Stadt verpflichtend zu planen, öffentlich aufzulegen und zu realisieren. Sie stehen betreffend die Kreditgenehmigung unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die zuständigen Instanzen von Stadt und Kanton.

3. Volksinitiative

3.1 Wortlaut der Initiative

Die Stadtverfassung ist um folgenden neuen Artikel zu ergänzen:

Art. 2b (neu): Der Stadtrat setzt sich mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln dafür ein, dass Mehrverkehr auf dem lokalen Strassennetz aufgrund von Nationalstrassenprojekten verhindert wird. Er sorgt für eine möglichst frühzeitige Umsetzung flankierender Massnahmen. Diese müssen spätestens vor der Eröffnung eines Neubaustücks rechtskräftig angeordnet worden sein. Der Stadtrat kann nötigenfalls vorläufige sofort wirksame Massnahmen erlassen.

3.2 Ziele und Argumente der Initiative

Die A4 soll im Rahmen des Projekts «Engpassbeseitigung A4» im Bereich Schaffhausen-Süd bis Herblingen ausgebaut werden. Durch den Ausbau werde es laut Initiativkomitee in Wohnraumquartieren zu unerwünschtem und erheblichem Mehrverkehr kommen. Es verweist auf eine ursprüngliche Kantonsvariante, welche unter Beibehaltung des Nordanschlusses eine nachhaltige Entlastung der Lokalstrassen um -2'225 Fahrzeugkilometer pro Tag vorsah. Mit dem Fäsenstaub-Variantenentscheid habe das ASTRA eine Mehrbelastung von +1'850 Fahrzeugkilometer pro Tag in Kauf genommen.

Da die geplanten FlaMa nicht Teil des ASTRA Projekts seien und dementsprechend auch nicht verbindlich, sei ohne die neue Verfassungsbestimmung die Umsetzung der FlaMa höchst ungewiss. Deswegen fordert das Initiativkomitee, dass sich der Stadtrat gegen Mehrverkehr auf Lokalstrassen einsetzt und vor Eröffnung eines Nationalstrassen-Neubaustücks FlaMa rechtskräftig anordnet. Damit soll die Mehrbelastung von Lokalstrassen verhindert und damit die Lebensqualität der Quartierbevölkerung erhalten werden.

Es gilt nun zu prüfen, ob die Initiative für gültig erklärt werden kann, worauf im Folgenden näher eingegangen wird.

3.3 Formelles

3.3.1 Einreichung

Am 19. Juli 2024 reichte das Initiativkomitee die «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)» ein.

3.3.2 Zustandekommen

Die Prüfung der Unterschriftenbogen durch die Einwohnerkontrolle ergab 742 gültige Unterschriften von städtischen Stimmberechtigten. Für das Zustandekommen einer Volksinitiative sind die Unterschriften von 600 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten erforderlich (Art. 12 Abs. 1 Stadtverfassung; RSS 100.1). Die Volksinitiative ist daher zustande gekommen.

3.3.3 Gültigkeit

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

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

Die Entlastungsinitiative fordert eine Ergänzung der Stadtverfassung, was nach lit. a ohne weiteres zulässig ist.

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

Zu den Voraussetzungen der Gültigkeit im Einzelnen:

3.3.3.1 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Zunächst 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 der Stadtrat sich dafür einsetzt, dass Mehrverkehr auf dem lokalen Strassennetz aufgrund von Nationalstrassenprojekten verhindert wird. Dazu soll er rechtzeitig rechtskräftige FlaMa anordnen.

Nach Art. 82 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr; er besitzt die Strassenverkehrshoheit. Es handelt sich hierbei um eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Art. 83 Abs. 2 BV hält sodann fest, dass der Bund die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und dessen Benutzbarkeit sicherstellt. Er baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen.

Mit der vom Initiativkomitee vorgeschlagenen Bestimmung wird keine neue Vorschrift über den Strassenverkehr erlassen, vielmehr handelt es sich um eine Verhaltensbestimmung des Stadtrats bei Nationalstrassenprojekten. Die umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich des Strassenverkehrs nach Art. 82 BV wird dadurch nicht verletzt. Sodann betrifft die vorgeschlagene Bestimmung auch nicht den Bau, Betrieb oder Unterhalt der Nationalstrassen, da die neue Bestimmung parallel zum Projekt Verhaltensvorschriften für den Stadtrat fest-

legt. Die Verhaltensvorschriften beeinträchtigen das vom Bund festgelegte Nationalstrassenprojekt nicht, da sie sich auf das lokale Strassennetz, mithin Kantons- und Gemeindestrassen, beziehen. Somit wird auch Art. 83 Abs. 2 BV nicht verletzt.

Art. 3 Abs. 1 lit. c des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 17. Mai 2004 (EG SVG; SHR 741.100), § 5b der kantonalen Strassenverkehrsverordnung vom 7. Juli 1992 (SHR 741.011) sowie Art. 13 Abs. 1 des kantonalen Strassengesetzes vom 18. Februar 1980 (SHR 725.100) regeln die Zuständigkeiten für Verkehrsanordnungen bzw. Anordnungen von Einschränkungen auf Kantons- bzw. Gemeindestrassen. Danach ist der Gemeinderat bzw. Stadtrat oder das von ihm bezeichnete Referat für Gemeindestrassen sowie Strassen von Güterkorporationen und Privatstrassen von kommunalen Interesse zuständig. Durch § 5b Abs. 3 der kantonalen Strassenverkehrsverordnung ist der Stadtrat im Einvernehmen mit dem kantonalen Baudepartement zusätzlich zuständig für Kantonsstrassen. Der Initiativtext adressiert den Stadtrat und spricht vom «lokalen Strassennetz». Aufgrund des Wortlauts ist davon auszugehen, dass hiermit Kantons- und/oder Gemeindestrassen gemeint sind. Da der Stadtrat gemäss obengenannten Bestimmungen sowohl für Kantonsstrassen als auch für Gemeindestrassen Verkehrsanordnungen verfügen kann, ist der Stadtrat für die Anordnung von FlaMa die zuständige und somit korrekt adressierte Behörde.

Allerdings ist fraglich, ob die Initiative mit Art. 45 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 (GG; SHR 120.100) vereinbar ist. Danach ist eine Initiative unzulässig, soweit sie in den abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats eingreift. Wie den zuvor zitierten Bestimmungen zu entnehmen ist, handelt es sich bei Verkehrsanordnungen für Gemeindestrassen um eine Kompetenz des Stadtrates und vor diesem Hintergrund scheint es naheliegend, dass die Initiative womöglich in diesen Kompetenzbereich eingreift.

Bei Vorliegen gewisser Umstände kann der Stadtrat bereits heute aufgrund von Bundesrecht Verkehrsanordnungen, insbesondere die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit, erlassen. Die neue Bestimmung würde bestehende Handlungsmöglichkeiten dahingehend konkretisieren, dass die FlaMa spätestens vor Eröffnung eines Nationalstrassen-Neubaustücks rechtskräftig angeordnet werden müssen. Zwar liegt eine Handlungseinschränkung dahingehend vor, dass neu eine zeitliche Vorgabe für die zu treffenden Massnahmen festgelegt wird, dennoch hat die Initiative programmatischen Charakter. Darüber hinaus bewirkt die Initiative auch nicht eine Verlagerung der Kompetenz auf andere Behörden, bspw. auf den Grossen Stadtrat oder die Stimmberechtigten, diese bleibt wie bisher beim Stadtrat. Sofern die formelle Entscheidungskompetenz beim Stadtrat bleibt, kann eine durch Volkinitiative eingeführte Verfassungsbestimmungen durchaus materielle Vorgaben vorsehen. Sodann enthält das Initiativbegehren weder Aussagen darüber, welcher Gestalt die FlaMa sein müssen, noch welchen Umfang sie aufweisen bzw. welche Gebiete sie beschlagen sollen. Vielmehr enthält die neue Bestimmung eine sehr offene Formulierung, wodurch dem Stadtrat nach wie vor die sachgerechte Ausübung seines Ermessens beim Erlass von Ver-

kehrsanordnungen bzw. bei der Verabschiedung von Strassenbauprojekten ermöglicht wird. Schliesslich ist es auch bei der Annahme der Initiative weiterhin der Stadtrat, welcher im Einzelfall die Sachlage beurteilt und ausgehend davon entscheidet, welche FlaMa angemessen erscheinen und ergriffen werden sollen.

Sofern sich die Stadt bei Anordnungen von FlaMa an die Vorschriften des Bundes, bspw. bei Tempo 30 Anordnungen Art. 108 Abs. 4^{bis} der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21; SSV) i.V.m. Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01; SVG), hält, ist kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht anzunehmen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass auch die vorläufigen sofort wirksamen Massnahmen nur gestützt auf die in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Gründe angeordnet werden können.

Sonstige Verstösse gegen übergeordnetes Recht sind nicht ersichtlich. Dementsprechend ist die Initiative in dieser Hinsicht gültig. Im Übrigen ist zu beachten, dass der Initiativtext vom Stadtrat lediglich fordert, dass er alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpft. Daraus geht bereits unweigerlich hervor, dass die Initiative bloss Massnahmen umfasst, die der Stadtrat rechtmässig umsetzen kann und die infolgedessen mit der übergeordneten Rechtsordnung in Einklang sind.

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 Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. 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 könnten¹. 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 sein².

¹ 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.

² MARKIĆ LUKA, Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten, EGV-SZ 2018, S. 270 ff., 283

Aus dem Initiativtext fliessen keine offensichtlichen, unmittelbaren Unmöglichkeitensgründe. Das Erfordernis der Durchführbarkeit ist somit zu bejahen.

3.3.3.3 Einheit der Form und der Materie

Die Einheit der Form verlangt, dass die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist. Die Initiative wurde in der Form des ausformulierten Entwurfs gestellt und 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 wird.

Die Einheit der Materie gemäss Art. 76 Abs. 2 WahlG ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Der Grundsatz der Einheit der Materie soll sicherstellen, dass mit einer Initiative nicht verschiedene Anliegen vorgebracht werden, die nichts miteinander zu tun haben. Die vorliegende Initiative betrifft lediglich eine Sachfrage mit einem einzigen Begehren. Die Einheit der Materie ist daher ebenfalls gewahrt.

3.3.3.4 Zusammenfassung

Die «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)» verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht, ist nicht undurchführbar und wahrt die Einheit der Form und Materie. Die Initiative ist somit gültig.

4. Engpassbeseitigung A4 Schaffhausen Süd - Herblingen

Das Projekt «Engpassbeseitigung A4» mit u.a. einer 2. Röhre des Fäsenstaubtunnels wird unter Federführung des ASTRA geplant. Zwischen den Anschlüssen Schaffhausen-Süd und Herblingen sollen neu durchgängig je zwei Fahrspuren pro Richtung angeboten werden.

Das Nationalstrassenprojekt inkl. der FlaMa und die Projekte der Agglomerationsprogramme sollen zusammen die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems in der Agglomeration Schaffhausen langfristig sicherstellen. Die Nationalstrasse soll den Transitverkehr sowie möglichst hohe Anteile des Ziel-Quellverkehrs und des Binnenverkehrs aufnehmen. Dazu muss die Nationalstrasse inkl. deren Anschlüsse den Verkehr aufnehmen können.

Das Projekt soll dazu beitragen, die städtischen Strassen nicht zusätzlich durch den motorisierten Individualverkehr (MIV) zu belasten. In Übereinstimmung mit den Zielen des städtischen Gesamtverkehrskonzepts (GVK) 2020 soll sich der Modalsplit, d.h. das Verhältnis zwischen MIV, öffentlichem Verkehr (öV), Velo- (VV) und Fussverkehr (FV), auf dem städtischen Verkehrsnetz zugunsten der flächeneffizienten Verkehrsträger (öV, VV und FV) verbessern. So kann langfristig trotz Bevölkerung- und Arbeitsplatzzuwachs die Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems in der Stadt und der Agglomeration Schaffhausen sichergestellt werden.

Das Projekt «Engpassbeseitigung N4» sieht aufgrund der räumlichen Gegebenheiten eine Reduktion des Anschlusses Schaffhausen Nord vor. Die Ausfahrt in Fahrtrichtung Nord soll erhalten bleiben. Als Ersatz ist bei der Verzweigung Mutzentäli ein Dreiviertelanschluss geplant (Ausfahrt in Richtung Nord, Ein- und Ausfahrt in Richtung Süd).

Die Neukonzeption der Nationalstrasse mit den Veränderungen der Anschlüsse Nord und Mutzentäli führt gemäss den Verkehrsmodellierungen von Bund und Kanton neben weiteren Einflüssen zu Verkehrsumlagerungen auf dem untergeordneten Verkehrsnetz (siehe dazu Kapitel 4.3).

Das Initiativkomitee kritisiert, dass das Projekt zu Mehrverkehr auf dem städtischen Strassennetz («Lokalstrassen») führe. Es verweist auf eine ursprüngliche Kantonsvariante, welche unter Beibehaltung des Nordanschlusses eine nachhaltige Entlastung der Lokalstrassen um -2'225 Fahrzeugkilometer pro Tag vorsah. Mit dem Fäsenstaub-Variantenentscheid habe das ASTRA eine Mehrbelastung von +1'850 Fahrzeugkilometer pro Tag in Kauf genommen.

4.1 Flankierende Massnahmen

Die vorgesehenen Veränderungen der Anschlüsse Schaffhausen Nord und Mutzentäli wirken sich auf diverse Abschnitte des untergeordneten Strassennetzes der Stadt und Agglomeration Schaffhausen aus.

Mit den FlaMa sollen positive Wirkungen des Nationalstrassenprojekts verstärkt und negative Folgen reduziert werden. Für die angestrebte Entlastung der städtischen Strassen vom MIV soll der Verkehr aus den Industrie-, Gewerbe- und Wohngebieten möglichst direkt zu den Nationalstrassenanschlüssen gelenkt werden. Dazu ist geplant, die signalisierte Höchstgeschwindigkeit auf dem Strassenzug Bachstrasse -

Fulacherbürgli - innere Fulachstrasse - äussere Fulachstrasse sowie den westlichen Abschnitt der Ebnatstrasse auf 30 km/h zu reduzieren. Die Zufahrtsstrecke östliche Ebnatstrasse zum neuen Anschluss Mutzentäli wird weiterhin mit 50 km/h signalisiert. Ebenfalls sollen die Zufahrtsstrecken zum Anschluss Schweizersbild Süd über die Gemsgasse und die Schweizersbildstrasse weiterhin mit 50 km/h signalisiert bleiben.

Die FlaMa bieten neben der verkehrlichen Entlastung durch Aufhebung von Fahrspuren (innere Fulachstrasse) und die differenzierte Signalisation der Höchstgeschwindigkeit auch Chancen für gestalterische und verkehrliche Aufwertungen des Strassenraums im betroffenen Perimeter. So soll der Strassenraum nach Möglichkeit begrünt und die Infrastruktur für den Fuss- und Veloverkehr verbessert werden.

Die Massnahmen werden auf die Ziele der übergeordneten Planungsinstrumente abgestimmt, namentlich auf den städtischen Richtplan Siedlung, das städtische Freiraumkonzept, die Agglomerationsprogramme und das GVK 2020.

Aus der im Jahr 2020 erarbeiteten Konzeptplanung der verkehrlichen FlaMa zur Engpassbeseitigung zeichneten sich vier Strassenabschnitte ab, die für die lenkende Wirkung von Bedeutung sind:

- Ebnatstrasse, gesamter Strassenzug
- Innere Fulachstrasse, Knoten Fulacherbürgli bis Knoten Schönenberg
- Äussere Fulachstrasse, Knoten Schönenberg bis Kreisel Falkeneck
- Bachstrasse, Schützengraben bis Unterstadt

Die vier genannten Strassenabschnitte wurden einer umfassenden Analyse und Prüfung unterzogen, woraufhin die erforderlichen Betriebs- und Gestaltungskonzepte (BGK) entwickelt wurden.

Die Aufwertung der Bachstrasse soll unabhängig vom Nationalstrassenprojekt realisiert werden. Der Grund dafür liegt darin, dass die Bachstrasse bereits im Agglomerationsprogramm 2 berücksichtigt wurde. Um die Finanzierung durch Bund und Kanton sicherzustellen, muss der Beginn der Umsetzung bis spätestens 2027 erfolgen. Derzeit laufen die Planungen, um die geplanten Massnahmen rechtzeitig voranzutreiben und die entsprechenden Fristen einzuhalten.

Neben den FlaMa auf dem untergeordneten Strassennetz sind zwei neue Verbindungen für den Fuss- und Veloverkehr beim neuen Anschluss Mutzentäli geplant. Diese Infrastrukturen werden in die Kunstbauten der Nationalstrasse integriert. In West-Ost Richtung ist eine direkte Rad- und Fusswegverbindung zwischen der äusseren Fulachstrasse und der Ernst-Hombergerstrasse geplant. In Süd-Nord Richtung werden das Industrie- und Gewerbegebiet Ebnat mit dem Falkeneckkreis und Herblingen miteinander verbunden. Die neue Fuss- und Veloinfrastruktur sollen durch den Bund, den Kanton und die Stadt Schaffhausen gemeinsam finanziert werden.

4.2 Koordination Nationalstrassenprojekt und flankierende Massnahmen

Parallel zur öffentlichen Auflage des Nationalstrassenprojekts soll eine öffentliche Konsultation zu den FlaMa stattfinden. Die Rückmeldungen der Bevölkerung werden geprüft und sofern möglich in die Bauprojekte miteinbezogen.

Der Zeitpunkt der Realisierung der FlaMa am Fulacherbürgli, an der inneren und äusseren Fulachstrasse sowie an der Ebnetstrasse in den Bereichen West, Mitte und Ost wird mit der Realisierung des Nationalstrassenprojekts abgestimmt. Ziel ist, die FlaMa möglichst frühzeitig, d.h. vor oder während dem Bauprozess des Nationalstrassenprojekts, zu realisieren. Voraussetzung für die Realisierung von FlaMa ist die Erlangung der Plangenehmigung zum Nationalstrassenprojekt.

Das ASTRA sowie der Kanton beteiligen sich an den verkehrlich FlaMa zum Nationalstrassenprojekt. Der Kostenteiler ist zurzeit in Verhandlung.

4.3 Verkehrliche Auswirkungen

Die zukünftige Verkehrsentwicklung auf dem städtischen Strassennetz von Schaffhausen ist v.a. abhängig von:

- a) der regionalen und lokalen Bevölkerungsentwicklung;
- b) der Arbeitsplatzentwicklung in der Agglomeration und in der Stadt Schaffhausen;
- c) der Verkehrszunahme auf dem Nationalstrassennetz sowie der Kapazität und Konzeption der Stadtdurchfahrt (Nationalstrassenprojekt);
- d) den verkehrlichen Massnahmen auf dem kantonalen und städtischen Strassennetz (u.a. öV Angebot, Parkplatzangebot, FVV Infrastruktur, MIV Lenkungsmassnahmen);
- e) dem Verhalten der Verkehrsteilnehmenden (Verkehrsmittelwahl, Verkehrszeiten).

Die Anteile des Transitverkehrs, des Ziel-Quellverkehrs und des Binnenverkehrs, die über die Nationalstrasse abgewickelt werden, sind u.a. abhängig von der Tages- und der Jahreszeit. Der Transitverkehr wird im Modell auf rund 25% beziffert. Der innerstädtische Verkehr sowie der Ziel- und Quellverkehr, der über die Nationalstrasse abgewickelt wird, kann mit gezielten Massnahmen teilweise auf den öV oder den FVV verlagert werden. Der Transitverkehr auf der Nationalstrasse ist durch den Kanton und die Stadt Schaffhausen allerdings nur wenig beeinflussbar.

Um die Auswirkungen auf das untergeordnete Strassennetz abschätzen zu können, wurde der Verkehr mit dem kantonalen, feinmaschigen Verkehrsmodell (MIV monomodal) modelliert. Dazu wurde das Verkehrsaufkommen auf der Basis der Siedlungsentwicklungsdaten langfristig ohne und mit Nationalstrassenausbau inkl. FlaMa modelliert.

Die Modellierung wurde für einen langfristigen Zeithorizont ausgelegt (2040) und basiert auf den Inputdaten des Bundesamts für Statistik (Szenarien Bevölkerungsentwicklung) sowie der Stadtplanung zur Siedlungsentwicklung (gemäss städtischem Richtplan Siedlung) in den einzelnen Stadtgebieten. Die Bevölkerungszahl wird im 2040 gemäss Prognose

des Bundes bei rund 45'000 Personen in der Stadt Schaffhausen bzw. 100'000 Personen im Kanton Schaffhausen liegen. Im Kanton Zürich werden ähnliche Wachstumsraten prognostiziert. Die Anzahl Arbeitsplätze wird gemäss Prognosen in der Agglomeration und insbesondere auch in der Stadt Schaffhausen ebenfalls deutlich zunehmen. Das Modell geht allerdings von einem stabilen Anteil des MIV aus, die Ziele und Massnahmen gemäss GVK 2020 sind nicht berücksichtigt. Dieses sieht vor, dass der Anteil des MIV im Verhältnis zum öV und zum FV und VV abnimmt.

Insgesamt zeigt das Verkehrsmodell für 2040 gegenüber dem Referenzszenario eine Nettoentlastung auf dem untergeordneten Strassennetz von Schaffhausen von rund 8'000 Fahrzeugkilometern an einem durchschnittlichen Werktag.

Die im Initiativtext erwähnte Angabe mit Mehrverkehr von 1'850 Fahrzeugkilometern pro Tag ist nicht nachvollziehbar. Die Angabe stammt aus dem Variantenstudium im Rahmen des generellen Projekts mit einem kurzfristigen Prognosehorizont und einer Anschlusskonzeption ohne Ausfahrt am Anschluss Schaffhausen Nord. Eine im Initiativtext erwähnte «ursprüngliche Kantonsvariante» hat es nie gegeben.

Das Modell zeigt eine Entlastungswirkung auf den Parallelachsen zur Nationalstrasse vor allem während den Spitzenverkehrszeiten am späteren Nachmittag. Wie stark der Verkehr auf dem städtischen Strassennetz ohne den Nationalstrassenausbau zunehmen wird, ist stark von den Modellannahmen zur Entwicklung des Ziel-, Quell- und Binnenverkehrs abhängig.

Dabei ist festzuhalten, dass es sich um eine Entlastung im Vergleich zum Referenzszenario 2040 handelt. Im Vergleich zu heute prognostiziert das Modell, auch mit dem Ausbau und den FlaMa, Verkehrszahlen in der heutigen Grössenordnung.

5. Erwägungen und Stellungnahme des Stadtrats

Die im Initiativtext formulierten Ziele decken sich weitgehend mit den bereits bestehenden Zielen und Strategien der Stadt. Die Umsetzung von FlaMa von Nationalstrassenprojekten ist auch im Sinne des Stadtrats. Offener ist hingegen, wie die in der Initiative genannte Forderung «Mehrverkehr auf dem lokalen Strassennetz zu verhindern» umgesetzt werden kann, ohne die Stadtentwicklung (angestrebtes Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum) zu blockieren.

5.1 Auslegung der Initiative

Der Initiativtext lässt Raum für verschiedene Auslegungen, insbesondere in Bezug auf den Begriff «lokales Strassennetz» und die Definition von «Mehrverkehr verhindern». Der Stadtrat erläutert in der Folge sein Verständnis des Initiativtextes, das für künftiges Handeln im Falle einer Annahme der Initiative leitend sein soll.

5.1.1 Lokales Strassennetz

Die verschiedenen Kategorien von Strassen werden im kantonalen Strassengesetz aufgeführt. Der Begriff «lokales Strassennetz» wird jedoch nicht definiert. Die tiefste Kategorie der Kantonsstrassen wird als «überlokale Strassen» bezeichnet. Bei einer Auslegung im engeren Sinne bezieht sich die Initiative somit nur auf Gemeindestrassen. Wie das Beispiel des Projekts «Engpassbeseitigung A4» zeigt, sollen die FlaMa auch auf Kantonsstrassen eine verkehrliche Entlastung bewirken. Eine Einschränkung nur auf Gemeindestrassen wäre nicht zielführend. Auch ist davon auszugehen, dass dies nicht im Sinne der Initiative wäre, weshalb die Bezeichnung «lokale Strassen» als «städtische Strassen» auszulegen wäre. Damit umfasst der Begriff «lokales Strassennetz» sowohl die Gemeinde- als auch die Kantonsstrassen, die durch das Stadtgebiet führen. Diese Auslegung betont die Gesamtverantwortung des Stadtrats für den Verkehr auf allen Strassen innerhalb der Stadtgrenzen. Der Stadtrat ist auch für die Kantonsstrassen im Eigentum der Stadt verantwortlich. Solche Projekte bedürfen jedoch auch der Genehmigung des Regierungsrats.

5.1.2 Mehrverkehr verhindern

Die Initiative fordert, dass Mehrverkehr auf dem lokalen Strassennetz aufgrund von Nationalstrassenprojekten verhindert wird. Wie die Ausführungen zu den verkehrlichen Auswirkungen des Projekts «Engpassbeseitigung A4» zeigen (Kap. 4.3), führen Änderungen auf dem übergeordneten Strassennetz immer zu Verkehrsverlagerungen auf dem städtischen Strassennetz. Damit ist unweigerlich verbunden, dass der Verkehr auf einzelnen Abschnitten zunimmt, während er auf anderen Abschnitten reduziert wird. Die Initiative ist nur umsetzbar, wenn die Forderung «Mehrverkehr verhindern» nicht auf einzelne Strassenabschnitte bezogen ist, sondern auf das städtische Strassennetz als Ganzes. Entsprechend wird der Stadtrat bei einer Annahme der Initiative dafür besorgt sein müssen, den Verkehr im städtischen Strassennetz insgesamt auf einem stabilen Niveau zu halten, nicht aber auf jedem einzelnen Abschnitt.

Festzuhalten ist auch, dass sich die der erwartete Mehrverkehr nur anhand von Modellen beziffert werden kann. Die Entwicklung der Verkehrsmenge ist von vielen Einflussfaktoren abhängig.

5.1.3 *Zur Verfügung stehende Mittel*

Die Initiative fordert, dass sich der Stadtrat «mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln» für die oben erläuterten Anliegen einsetzt. Der Handlungsspielraum des Stadtrats ist durch das übergeordnete Recht vorgegeben. Das Nationalstrassengesetz sieht nur eine beschränkte Mitwirkung der Gemeinden vor, entsprechend ist der Handlungsspielraum des Stadtrats und damit auch die Wirkung der Initiative begrenzt.

Die Initiative ist entsprechend als Handlungsanweisung zuhanden des Stadtrats zu interpretieren. Deren Umsetzung liegt sowohl im Kontext des übergeordneten Rechts als auch der bisher in der Stadtverfassung verankerten Grundsätze. Das Handeln des Stadtrats hat sich immer an den Gesamtinteressen der Öffentlichkeit und der Verhältnismässigkeit zu orientieren.

5.2 *Beurteilung im Kontext städtischer Ziele und Massnahmen*

Die Ziele der Initiative sind in Übereinstimmung mit den übergeordneten städtischen Zielen (GVK 2020, Agglomerationsprogramme, Richtplan Siedlung, Freiraumkonzept) und Massnahmen, insbesondere in Bezug auf die Vermeidung von Mehrverkehr in Wohnquartieren und die Minimierung unnötiger Belastungen für die Anwohnenden. Dazu sollen sich der Modalsplitt zugunsten des öV, VV und FV ändern sowie der Verkehr gezielt gelenkt werden, wie es auch mit den FlaMa angestrebt wird.

Der Auftrag der Initiative wird indirekt bereits durch bestehende Bestimmungen abgedeckt. Die Regelungen im GVK 2020 und im Agglomerationsprogramm zielen darauf ab, den Verkehr flächeneffizienter, sicherer und umweltverträglicher zu gestalten. Damit soll die Funktionsfähigkeit und Stabilität des Verkehrssystems auch unter Berücksichtigung des angenommenen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstums gemäss des städtischen Richtplans Siedlung gewährleistet werden. Ebenso sollen so zusätzliche Belastungen in Wohngebieten vermieden werden. Auch die FlaMa sind bedeutend für die Erreichung der Ziele.

5.3 *Fazit*

Die Initiative stimmt mit den Zielen und Massnahmen des GVK 2020 und der Agglomerationsprogramme überein. Diese beabsichtigen, den Gesamtverkehr sicher, stadtverträglich und umweltfreundlich zu gestalten. Damit die steigende Mobilitätsnachfrage gedeckt und der motorisierte Verkehr auf dem städtischen Strassennetz stabilisiert werden kann, wird eine Verschiebung des Modalsplitt zugunsten von flächeneffizienten und umweltfreundlichen Verkehrsmitteln angestrebt.

Der Stadtrat unterstützt die rechtzeitige Umsetzung der flankierenden Massnahmen im Rahmen des Nationalstrassenprojekts, um sicherzustellen, dass das städtische Strassennetz insgesamt nicht zusätzlich belastet wird.

Der Stadtrat empfiehlt, die Initiative anzunehmen, da sie mit den übergeordneten Zielen der Stadt Schaffhausen in Bezug auf die Entwicklung des städtischen Verkehrssystems und der Siedlungsentwicklung übereinstimmt. Die Initiative formuliert zuhanden des Stadtrats eine Handlungsanweisung für zukünftige Massnahmen im Kontext von Nationalstrassenprojekten, soweit diese in seiner Zuständigkeit liegen.

Die Wirkung der Initiative ist allerdings auf den Handlungsspielraum des Stadtrats begrenzt, der bei Nationalstrassenprojekten durch das übergeordnete Recht vorgegeben ist. Auch würde sich in der Praxis bei einer Annahme der Initiative nicht viel ändern, da sich der Stadtrat bereits heute bei Verkehrsprojekten dafür einsetzt, negative Auswirkungen auf die Stadtbevölkerung zu vermeiden.

6. 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 Stadtverfassung i.V.m. Art. 77 Abs. 1 WahlG).

Eine Annahme oder 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).

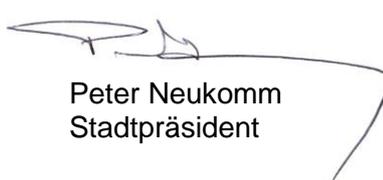
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 29. Oktober 2024 betreffend Botschaft zur «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)».
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)» für gültig.
3. Die Volksinitiative «Volksinitiative für eine verbindliche Verkehrsentslastung in Wohngebieten (Entlastungsinitiative)» wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Zustimmung zur Abstimmung unterbreitet.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Yvonne Waldvogel
Stadtschreiberin