

An den  
Grossen Stadtrat  
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrats vom 5. Mai 2026

**Botschaft zur Volksinitiative  
«Für ein sicheres Velowegnetz (Veloinitiative)»**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat die Vorlage zur «Volksinitiative für ein sicheres Velowegnetz (Veloinitiative)» und beantragt die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.



## 1. Zusammenfassung

Die am 9. September 2025 eingereichte Volksinitiative verlangt, dass bis 2035 alle Quartiere über ein sicheres und durchgehendes Velowegnetz verbunden sind. Zudem sollen Anforderungen wie möglichst getrennte, kreuzungsarme und vortrittsberechtigzte Velowege in der Stadtverfassung festgeschrieben werden.

Die Mobilität und Verkehrsplanung in der Stadt Schaffhausen steht im Kontext vielfältiger Bedürfnisse. Die strategischen Grundlagen sind - abgestimmt auf die Siedlungsentwicklung - im Gesamtverkehrskonzept (GVK) festgehalten. Die Analysen für das GVK 2020 zeigten, dass das Verkehrssystem in der Stadt Schaffhausen insgesamt leistungsfähig und auch der öffentliche Verkehr gut ausgebaut ist. Kritischer beurteilt wurde die Situation für den Veloverkehr; auch beim Fussverkehr wurden teilweise Schwachstellen identifiziert. Gestützt auf diese Analyse hat der Stadtrat Ziele definiert, so auch das Ziel eines lückenlosen Velonetzes, und Massnahmen zur Behebung von Lücken und Schwachstellen in die Wege geleitet.

Der Stadtrat teilt somit das Ziel eines sicheren und durchgehenden Velonetzes, das er bereits im Gesamtverkehrskonzept festgehalten hat. Es entspricht auch den Vorgaben von Bund und Kanton. Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone und Gemeinden, Velowegnetze für Alltag und Freizeit bis Ende 2027 in behördenverbindlichen Plänen festzuhalten und diese innert 20 Jahren umzusetzen.

Die Initiative verlangt zudem, konkrete Bau- und Qualitätsvorgaben in der Verfassung festzuschreiben. Solche Vorgaben lassen sich im städtischen Raum nicht überall umsetzen. Die Platzverhältnisse sind teilweise eng und historisch gewachsen. Deshalb braucht es Lösungen, die je nach Ort unterschiedlich ausgestaltet sind. Der Stadtrat ist deshalb der Ansicht, dass Anforderungen an Velowege nicht in der Verfassung festgehalten werden sollen. Dies ist nicht das geeignete Instrument, um eine qualitativ differenzierte und koordinierte Umsetzung in einem engen, historisch gewachsenen Stadtraum zu steuern.

Deshalb schlägt der Stadtrat vor, einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten. Dieser soll das Ziel eines sicheren, durchgehenden Velonetzes im Grundsatz festhalten und stärken. Die Bedeutung des Fussverkehrs soll dabei gleichwertig berücksichtigt werden.

Auf konkrete Anforderungen sowie auf Terminvorgaben in der Verfassung soll jedoch verzichtet werden, weil die Umsetzung der Veloinfrastruktur bereits über verbindliche Planungsinstrumente und Prozesse gesteuert wird. Sowohl die übergeordneten Planungsinstrumente als auch einzelne Projekte orientieren sich an den rechtlichen Grundlagen, den strategischen Zielsetzungen gemäss GVK 2020 sowie an fachlich begründeten Standards. Im Rahmen einer umfassenden Schwachstellenanalyse wurden Mängel im städtischen Velowegnetz systematisch identifiziert und teilweise bereits behoben; die verbleibenden Defizite werden gestützt auf eine bestehende Umsetzungsplanung schrittweise bearbeitet.

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
2.1	Rechtliche Grundlagen .....	4
2.1.1	Bund .....	4
2.1.2	Kanton.....	4
2.2	Zielsetzungen der Stadt Schaffhausen .....	4
2.2.1	Gesamtverkehrskonzept 2020 .....	4
2.2.2	Legislatorschwerpunkte .....	5
2.3	Massnahmen der Stadt Schaffhausen .....	5
2.3.1	Velonetzplan und Schwachstellenanalyse .....	5
2.3.2	Aktualisierung des Strassenrichtplans .....	6
2.3.3	Projekte im Rahmen der Agglomerationsprogramme .....	6
2.3.4	Weitere Massnahmen .....	7
2.4	Entwicklung des Veloverkehrs .....	7
<b>3.</b>	<b>Volksinitiative.....</b>	<b>10</b>
3.1	Wortlaut der Initiative .....	10
3.2	Ziele und Argumente.....	10
3.3	Formelles .....	10
3.3.1	Einreichung.....	10
3.3.2	Zustandekommen .....	10
3.3.3	Gültigkeit.....	11
<b>4.</b>	<b>Stellungnahme des Stadtrats.....</b>	<b>14</b>
4.1	Zu den Forderungen der Initiative.....	14
4.1.1	Sicheres und durchgehendes Velowegnetz.....	14
4.1.2	Anforderungen an Velowege .....	14
4.2	Würdigung.....	16
4.3	Eckwerte eines möglichen Gegenvorschlags .....	17
<b>5.</b>	<b>Verfahren .....</b>	<b>18</b>

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 Rechtliche Grundlagen**

#### *2.1.1 Bund*

Am 23. September 2018 hat die Schweizer Stimmbevölkerung dem Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege zugestimmt. Damit wurden Velowege in Art. 88 der Bundesverfassung («Fuss-, Wander- und Velowege») aufgenommen. Der Bund wird dadurch ermächtigt und verpflichtet, Grundsätze über Velowegnetze festzulegen und Massnahmen der Kantone zu unterstützen und zu koordinieren.

Das Veloweggesetz (VWG, SR 705)<sup>1</sup> konkretisiert diesen Auftrag: Es verpflichtet die Kantone, Alltags- und Freizeitnetze in behördenverbindlichen Plänen festzuhalten (Frist Ende 2027) und deren Umsetzung bis Ende 2042 sicherzustellen. Zudem legt das Gesetz Planungsgrundsätze (Zusammenhängigkeit, direkte Streckenführung, Sicherheit und - wo möglich und angebracht - Trennung vom motorisierten Verkehr und vom Fussverkehr) sowie Anforderungen an Fachstellen und Geodaten fest.

#### *2.1.2 Kanton*

Im Kanton Schaffhausen regelt das Strassengesetz den Strassenbegriff samt Bestandteilen (u. a. Radstreifen, Trottoirs) und hält fest, dass für die funktionale Einteilung der Strassen der kantonale Strassenrichtplan massgebend ist. Mit der Revision des kantonalen Strassenrichtplans im Jahr 2025 hat der Kanton - im Lichte des VWG - regionale Alltags- und Freizeit-Velonetze festgelegt. Die Gemeinden sind nun verpflichtet, die kommunalen Planungen gestützt auf die übergeordneten Vorgaben anzupassen und Velowegnetze auf kommunaler Ebene festzulegen und umzusetzen.

### **2.2 Zielsetzungen der Stadt Schaffhausen**

Die strategischen Grundlagen für Mobilität und Verkehr in der Stadt Schaffhausen sind im Gesamtverkehrskonzept festgehalten. Mit der Legislaturplanung definiert der Stadtrat jeweils die Schwerpunkte für die nächsten vier Jahre.

#### *2.2.1 Gesamtverkehrskonzept 2020*

Das im Frühling 2021 verabschiedete Gesamtverkehrskonzept (GVK 2020) legt die übergeordneten Ziele und Schwerpunkte für die verkehrliche Entwicklung in einem Zeithorizont von 20 Jahren fest.

Die Beurteilung der aktuellen Situation zeigte, dass die Stadt Schaffhausen ein leistungsfähiges Strassennetz hat, welches nur punktuell in den Hauptverkehrszeiten an seine Kapazitätsgrenzen stösst. Mit dem Aus-

---

<sup>1</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2022/790/de>

bau des öffentlichen Verkehrs im Rahmen der Agglomerationsprogramme konnte die Erschliessung mit Bus und Bahn in den vergangenen Jahren deutlich verbessert werden. Kritischer beurteilt wird die Situation für den Veloverkehr aufgrund des lückenhaften und häufig unattraktiven Velonetzes. Auch bei der sicheren und attraktiven Erschliessung für den Fussverkehr gibt es teilweise Schwachstellen.

Ein Schwerpunkt der Ziele und Massnahmen liegt deshalb bei einer flächeneffizienten, sicheren und stadtverträglichen Mobilität. Damit soll die Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes auch in Zukunft bei steigenden Einwohnerzahlen sichergestellt und der knappe zur Verfügung stehende Raum effizient genutzt werden.

Mit dem Handlungsschwerpunkt «Lückenloses Velonetz» setzt das GVK den strategischen Rahmen für die Veloförderung: Priorisierte Routen, alltagsorientierte Führung, Anbindung an Bahnhöfe und Altstadt sowie Ausbau der Veloparkierung.

### 2.2.2 *Legislatorschwerpunkte*

Für die aktuelle Legislatur 2025-2028 hat der Stadtrat zum Schwerpunkt «Energie, Umwelt, Mobilität» folgendes Ziel festgehalten: Die Stadt stellt ein stadtverträgliches Verkehrssystem und ein bedarfsgerechtes Angebot sicher.

Das Ziel soll u.a. mit folgenden Massnahmen erreicht werden: Strassenrichtplan aktualisieren, Verkehrsmanagement und Verkehrsmodell weiterentwickeln sowie die Elektrifizierung des Busbetriebs (inkl. Umsetzung vbsh Angebotskonzept 2030) vorantreiben.

Darüber hinaus soll die Umsetzung von Infrastrukturprojekten zur Zielerreichung beitragen, wie Verkehrsoptimierung Adlerunterführung/Schwabentor, Velostation Bahnhof Süd und weitere Projekte zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, Behebung von Schwachstellen Veloverkehr und Aufwertung von Strassenräumen. Die umfangreicheren Infrastrukturprojekte werden im Rahmen der Agglomerationsprogramme realisiert.

## 2.3 **Massnahmen der Stadt Schaffhausen**

Der Stadtrat hat im Rahmen der Vorlage «Bericht über die hängigen Motionen und Postulate» im Februar 2024 ausführlich über den Stand von Massnahmen zum Fuss- und Veloverkehr berichtet.<sup>2</sup> Nachfolgend werden zentrale Inhalte des damaligen Berichts sowie seitherige Entwicklungen zusammengefasst.

### 2.3.1 *Velonetzplan und Schwachstellenanalyse*

Der städtische Strassenrichtplan, welcher aus dem Jahr 2003 stammt, soll überarbeitet werden (vgl. nachfolgendes Kapitel). Als eine dazu notwendige Grundlage wurde die Erarbeitung des Velonetzes in der Stadt

---

<sup>2</sup> Vgl. Anhang zur Vorlage

[https://www.stadt-schaffhausen.ch/docn/4989586/VdSR\\_13.02.2024\\_Bericht\\_h%C3%A4ngige\\_Motionen\\_und\\_Postulate\\_Zusammenfassung.pdf](https://www.stadt-schaffhausen.ch/docn/4989586/VdSR_13.02.2024_Bericht_h%C3%A4ngige_Motionen_und_Postulate_Zusammenfassung.pdf)

Schaffhausen an die Hand genommen und gleichzeitig eine Schwachstellenanalyse durchgeführt.

Der Velonetzplan orientiert sich an den Bedingungen des Veloweggesetzes sowie an den übergeordneten Zielen für einen stadtverträglichen Verkehr, zur Förderung flächeneffizienter Verkehrsmittel und zur Verbesserung der Sicherheit insbesondere für die schwächeren Verkehrsteilnehmenden.

Im Schlussbericht vom 30. November 2022 wurden kantonale und kommunale Hauptverbindungen, geplante Verbindungen und städtische «Priorisierte Verbindungen» festgehalten. Ebenso wird aufgezeigt, welche Schwachstellen auf diesem Netz identifiziert wurden und welche Massnahmen zur Behebung der Schwachstellen vorgeschlagen werden.

Diese Massnahmen werden entweder in separaten Projekten, im Zusammenhang mit Unterhaltsarbeiten oder im Rahmen von laufenden Strassenprojekten umgesetzt. Einzelne grössere Schwachstellen werden im Rahmen von Projekten der Agglomerationsprogramme behoben.

### 2.3.2 Aktualisierung des Strassenrichtplans

Gestützt auf die übergeordneten nationalen und kantonalen Vorgaben sowie die strategischen Ziele setzungen wird der Strassenrichtplan der Stadt Schaffhausen aktuell überarbeitet. Für den Teilrichtplan Radwege liegt mit dem 2022 erarbeiteten Velonetzplans bereits eine behördenverbindliche Grundlage vor.

### 2.3.3 Projekte im Rahmen der Agglomerationsprogramme

Aktuell sind Projekte der Agglomerationsprogramme der ersten, zweiten und vierten Generation in Umsetzung (AP1, AP2, AP4).

Von den Projekten aus dem AP1 werden die folgenden beiden aktuell umgesetzt: Aufwertung und Verkehrsoptimierung Adlerunterführung / Schwabentor sowie Veloparkierung Bahnhof Süd. In Planung ist die Massnahme «Punktuelle Verbesserung Verkehrssicherheit Velo an diversen Knoten», mit der die Schachstellen bei den drei Kreiseln «Gräfler», «St. Peter» und «Falkenegg» behoben werden sollen. Durch die Anpassung der Geometrie werden die Ein- und Ausfahrten in den Kreiseln sicherer gestaltet.

Weitere Projekte aus den Agglomerationsprogrammen, die auch dazu dienen, die Sicherheit für den Fuss- und Veloverkehr zu verbessern, sind in Planung. Eine mehrheitlich bauliche Trennung vom Motorfahrzeugverkehr ist beispielsweise bei der Schweizersbildstrasse, der Bruderhalde oder der Ernst-Hombergerstrasse vorgesehen. Bei der Rosenbergachse und der Gennersbrunnerstrasse werden breitere Radstreifen sowie Massnahmen bei den Knoten die Situation für den Veloverkehr verbessern. In der Altstadt Süd wird eine grundsätzliche Verkehrsberuhigung angestrebt, die insbesondere im Zusammenhang mit dem erhöhten Publikumsverkehr im Kammgarnareal von Bedeutung ist.

Das Agglomerationsprogramm der 5. Generation ist momentan in Prüfung, die Arbeiten für die 6. Generation starten demnächst. Im AP5 ist u.a. die Behebung von Schachstellen im Bereich Hochstrasse / Gernsgasse vorgesehen. Aus der Schwachstellenanalyse ging hervor, dass

die Hochstrasse auf ihrer gesamten Länge verbesserungswürdig ist. Deshalb wurde ein Betriebskonzept erarbeitet und daraus einzelne Massnahmen abgeleitet. Der grösste Teil der Massnahmen wurde / wird zusammen mit der Fahrbahnsanierung etappenweise umgesetzt (2025 bis 2028). Die letzte grosse Etappe inklusive dem Knoten Gemsgasse ist im AP5 vorgesehen.

#### **2.3.4 Weitere Massnahmen**

Gestützt auf die Schwachstellenanalyse werden einfachere Massnahmen wie Anpassungen an der Signalisation, Verbreiterung der Radstreifen oder Erstellung einer Kernfahrbahn umgesetzt.

Im Rahmen von Strassensanierungen oder einzelnen Projekten werden, wenn immer möglich, zu schmale Radstreifen verbreitert (z.B. Mühltalstrasse, äussere Fulachstrasse, Spitalstrasse) oder neue Kernfahrbahnen markiert, um mehr Sicherheit für den Veloverkehr zu schaffen (z.B. Hauentalstrasse). Breitere Radstreifen bedeuten mehr Abstand beim Überholen, sie erhöhen somit auch das subjektive Sicherheitsempfinden.

Auch werden bei jedem Projekt nach Möglichkeit Linksabbiegehilfen oder Querungshilfen geplant, um Risiken für den Veloverkehr zu reduzieren (z.B. Grubenstrasse (geplant), Stettemerstrasse (teilweise umgesetzt, teilweise geplant), Buchthalerstrasse / Alpenstrasse (umgesetzt), Nordstrasse (umgesetzt), Hochstrasse (geplant), Gennersbrunnenstrasse (umgesetzt)).

Weitere Verbesserungen werden im Rahmen von Markierungsauffrischungen laufend vorgenommen (z.B. Kreisel Mühltal und Obertor). Der als Unfallschwerpunkt bekannte Schützenhauskreisel wurde im Jahr 2025 / 2026 als Sofortmassnahme entschärft.

Schliesslich tragen auch Signalisationsänderungen dazu bei, sicherere Verbindungen zu schaffen. Dabei geht es zum einen um die Öffnung von Verbindungen für den Veloverkehr (z.B. Promenadenpark / Promenadenstrasse / Haberhaussteg). Temporeduktionen erhöhen die Verkehrssicherheit, da der Bremsweg bei Tempo 30 gegenüber Tempo 50 halbiert wird. Bei verkehrsorientierten Strassen steht die Schaffung einer sicheren Veloinfrastruktur im Vordergrund, Tempo 30 ist dann eine zielführende Massnahme, wenn Sicherheitsdefizite nicht mit anderen, verhältnismässigen Massnahmen behoben werden können.

#### **2.4 Entwicklung des Veloverkehrs**

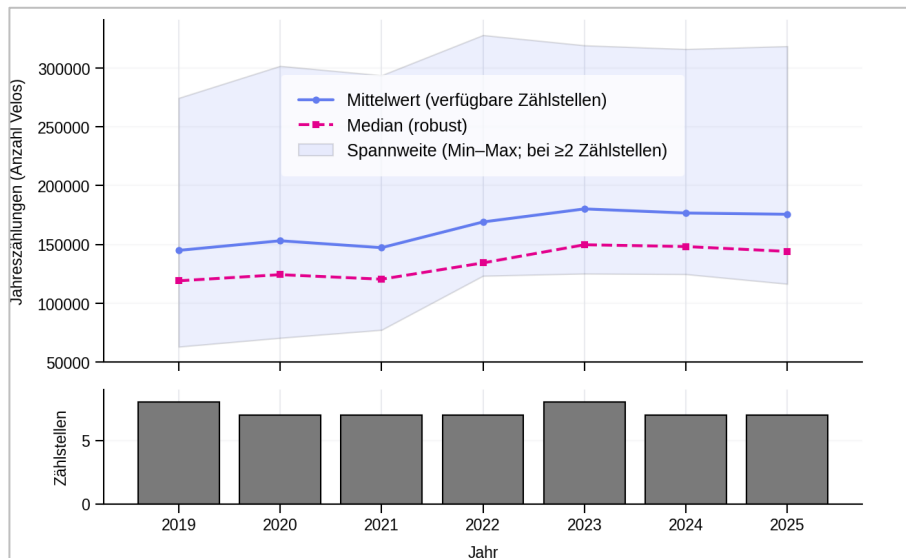
Mit der Überweisung des Postulats «Mehr Lebensqualität und Klimaschutz - weniger Lärm, Abgase und Stau!» am 12. November 2019 wurde der Stadtrat beauftragt, Bericht und Antrag zu stellen, wie der Veloverkehr auf Stadtgebiet bis in zehn Jahren verdoppelt werden kann.

Das Ziel zur Verdoppelung des Veloverkehrs sowie dazu notwendige Handlungsfelder und Massnahmen wurden in der Folge im Gesamtverkehrskonzept aufgenommen.

Mit der Einrichtung von Velozählstellen im Jahr 2019 kann die Entwicklung des Veloverkehrs stichprobenartig gemessen werden. Die Anzahl

der gezählten Velofahrenden ist für die einzelnen Zählstellen im Geoportaal verfügbar.<sup>3</sup> Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung über alle verfügbaren Zählstellen im Zeitraum 2019–2025 (Mittelwert und Median) sowie die jeweilige Datenbasis.

**Abbildung 1:** Entwicklung Veloverkehr (Velozählstellen) ab 2019, Mittelwert und Median über alle Zählstellen



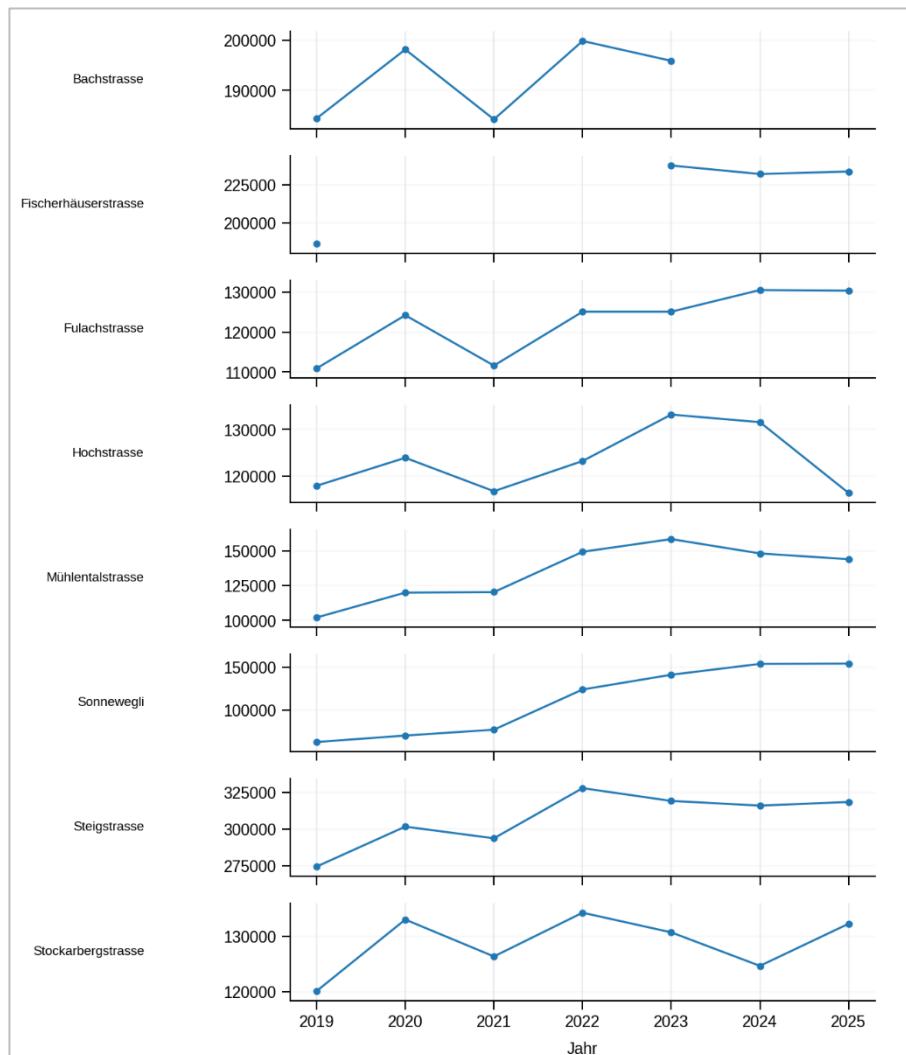
Insgesamt ist seit 2019 ein Anstieg erkennbar; im Mittel zeigt sich jedoch seit 2023 keine weitere Zunahme (Stabilisierung auf höherem Niveau). Gleichzeitig wird deutlich, dass sich der Veloverkehr je nach Standort unterschiedlich entwickelt. Zur Einordnung der Standortunterschiede zeigt die nachfolgende Darstellung die Entwicklung der Jahreszahlungen je Zählstelle von 2019–2025.

Im Hinblick auf das Ziel, den Veloverkehr bis 2030 zu verdoppeln, zeigen die Zählstellen seit 2019 zwar eine Zunahme, jedoch noch nicht in einer Grössenordnung, die aus heutiger Sicht auf eine Verdoppelung bis 2030 hindeutet. Von 2019 bis 2025 beträgt der Zuwachs im Mittel rund 21 %;<sup>4</sup> um bis 2030 auf eine Verdoppelung zu kommen, ist in den verbleibenden Jahren eine deutlich stärkere Dynamik erforderlich.

<sup>3</sup> <https://map.geo.sh.ch>, Thema «Verkehrszählstellen Velo»

<sup>4</sup> Das ist eine Zunahme der aggregierten Jahreszahlungen über die verfügbaren Zählstellen (kein Modal-Split und keine Vollerhebung).

**Abbildung 2:** Entwicklung Veloverkehr (Velozählstellen) ab 2019, Jahreszählung je Zählstelle



Mehrere Standorte weisen über mehrere Jahre eine deutliche Zunahme auf (z. B. Sonnenwegli, Mühlentalstrasse), während andere eher stabil bleiben oder nach einem Zwischenhoch leicht zurückgehen (z. B. Hochstrasse, Stokarbergstrasse).<sup>5</sup>

Die Zählstellen liefern eine hilfreiche, aber stichprobenartige Momentaufnahme der Entwicklung. Die ausgewiesenen Jahreswerte werden durch Wetter und Saisonalität, Tages- und Wochenmuster, aber auch durch Baustellen, Umleitungen oder temporäre Sperrungen beeinflusst. Zudem können sich Verkehrsströme im Netz kurzfristig verlagern, ohne dass sich die Gesamtnachfrage im gleichen Ausmass ändert. Die Zählstellen sind deshalb - neben anderen Informationsquellen, wie z.B. repräsentative Befragungen - als ein Baustein der Beobachtung zu verstehen.

<sup>5</sup> Fehlende Jahreswerte werden als Lücken dargestellt (z. B. Fischerhäuserstrasse 2020–2022; Bachstrasse 2024–2025). Dadurch sind Aussagen zu einzelnen Standorten über die ganze Periode teilweise nur eingeschränkt möglich.

### **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 Verfassung der Stadt Schaffhausen (RSS 100.1) wird folgendermassen geändert:

*Art. 2b (neu): Die Stadt Schaffhausen sorgt bis 2035 für die lückenlose Erreichbarkeit aller Quartiere über ein sicheres und durchgehendes Velowegnetz. Die Planung erfolgt unter Einbezug der Verkehrsknoten und strebt von der übrigen Fahrbahn abgesetzte, kreuzungsarme und vortrittsrechtliche Veloverbindungen an.»*

#### **3.2 Ziele und Argumente**

Im Zentrum der Initiative steht das Ziel die *Verkehrssicherheit* zu *erhöhen*: Eine moderne Stadt brauche vorausschauende Lösungen, und sichere Veloverbindungen reduzierten Konflikte mit anderen Verkehrsteilnehmenden und motivierten insbesondere Kinder sowie weniger geübte Personen zum Umstieg.

Ebenfalls betonen die Initiantinnen und Initianten das Ziel *Velofahren für alle*: Menschen jeden Alters sollen sich in Schaffhausen gefahrlos mit dem Velo bewegen können; dazu brauche es bessere Verbindungen zwischen den Quartieren. Mit steigender Sicherheit nehme die Velonutzung zu.

Schliesslich wird auf *die Entlastung von Strassen* verwiesen: Sichere Veloverbindungen förderten die umweltfreundliche Mobilität, senkten Stau und verbesserten die Lebensqualität - im Sinne der im GVK 2020 angestrebten Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr hin zu Fuss- und Veloverkehr.

#### **3.3 Formelles**

##### **3.3.1 Einreichung**

Am 18. Februar 2026 reichte das Komitee Veloinitiative die Volksinitiative «Für ein sicheres Velowegnetz (Veloinitiative)» ein.

##### **3.3.2 Zustandekommen**

Die erfolgte Prüfung der Unterschriftenbogen durch die Einwohnerkontrolle ergab 919 gültige Unterschriften städtischer Stimmberechtigter. Für das Zustandekommen einer Volksinitiative sind die Unterschriften von 600 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten erforderlich (Art. 12 Abs. 1 Stadtverfassung; SV; RSS 100.1). Die Volksinitiative ist daher zustande gekommen.

### 3.3.3 Gültigkeit

Nach Art. 12 Abs. 1 SV 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 «Für ein sicheres Velowegnetz (Veloinitiative)» bezieht sich nach ihrem Wortlaut ausdrücklich auf Art. 12 Abs. 1 lit. a SV 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 Erfordernis der Form soll sicherstellen, dass die Initiative im richtigen Verfahren behandelt wird, das je nach Initiativtyp – allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf – unterschiedlich verläuft. Das Initiativbegehren wurde vorliegend 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.

Demgegenüber bezweckt das Erfordernis der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Es soll sichergestellt werden, dass «die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe» gewahrt werden (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung; BV; SR 101). Gemäss Art. 76 Abs. 2 WahlG ist die Einheit der Materie gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen der Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die vorliegende Initiative beschlägt lediglich eine Sachfrage mit einem einzigen Begehren. Die neue Verfassungsbestimmung enthält lediglich einen einzigen, thematisch in sich geschlossenen Absatz. 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

Zwar bringt das Initiativbegehren hinsichtlich der Umsetzung durchaus gewisse faktische und objektive Schwierigkeiten mit sich. Zu denken ist dabei in erster Linie an die zeitliche Beschränkung zur Realisierung des geforderten lückenlosen bzw. durchgehenden Velowegnetzes. Der vollständige Bau bis 2035 kann ohne Weiteres als ambitiös bezeichnet werden. Ebenso können punktuell die örtlichen Gegebenheiten (bspw. bauliche, rechtliche oder sonstige Hürden) einer vollumfänglichen Durchführung des Anliegens der Initiative entgegenstehen bzw. diese erschweren. Diese Hindernisse erreichen hingegen keineswegs das Ausmass und die Schwere im Sinne der zuvor zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts. Die Umsetzung der vorliegenden Initiative ist daher grundsätzlich als möglich einzustufen, soweit die Bestimmungen des übergeordneten Rechts eingehalten werden (vgl. Kap.3.3.3.3).

### 3.3.3.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Weiter ist zu prüfen, ob die vorliegende Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst und deshalb unrechtmässig ist. Das Erfordernis soll sicherstellen, dass die Volksinitiative in Einklang mit höherrangigem Recht (Kantonsrecht oder Bundesrecht) ist und sich diesbezüglich keine unüberwindbaren Umsetzungsschwierigkeiten ergeben. 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.

Ein durchgehendes, sicheres Velowegnetz, mit dem sämtliche Quartiere erreicht werden können, steht gewiss nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht. Im Gegenteil: Eine solche Forderungen greift Vieles auf, das bereits auf kantonaler oder Bundesebene vorgegeben und geregelt ist. Im Übrigen gilt es zu beachten, dass auch das städtische GVK mit

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> MARKIĆ LUKA, Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten, EGV-SZ 2018, S. 270 ff.,283.

dem «Lückenlosen Velonetz» einen Handlungsschwerpunkt enthält, der im Wesentlichen deckungsgleich mit den Kernanliegen der Initiantinnen und Initianten ist.

Soweit die neue Verfassungsbestimmung statuiert, dass von der übrigen Fahrbahn abgesetzte, kreuzungsarme und vortrittsberechtigte Veloverbindungen angestrebt werden sollen, ist mittels grammatikalischer Auslegung zu beurteilen, wie genau dieser Auftrag zu verstehen ist und wie weit seine Verbindlichkeit gefasst werden soll. Das Wort «anstreben» deutet darauf hin, dass es sich hierbei um ein Ideal bzw. ein Zielbild handelt, welches anvisiert, angepeilt bzw. darauf hingewirkt werden soll. Hingegen lässt sich dem Wortlaut nicht entnehmen, dass der Auftrag im absoluten Sinne zu verstehen ist, der auf der gesamten Strecke umgesetzt werden muss. Infolgedessen kann vorliegend auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Initiative um jeden Preis eine vollständig abgesetzte und vortrittsberechtigte Veloroute fordert. Stattdessen ist hier von einem Zukunftsbild auszugehen, welches zwar im Grundsatz umzusetzen ist, jedoch überall dort Ausnahmen zulässt, wo dies notwendig erscheint. Der Auftrag kann gewissermassen als Leitplanke für die Ermessensausübung der zuständigen Behörden gewertet werden, hingegen nicht als starre Vorgabe, die keine Abweichungen erlaubt. Insbesondere kann nicht gesagt werden, dass etwa die Vortrittsregelungen des Bundes (vgl. Art. 40 Verkehrsregelnverordnung; VRV; SR 741.11) für Radwege und Fahrradfahrer durch die Initiative ausgehebelt werden sollen. Insofern ist die Initiative auch in dieser Hinsicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar.

#### 3.3.3.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Volksinitiative weder gegen den Grundsatz der Einheit der Form und der Materie noch gegen übergeordnetes Recht verstösst und durchführbar ist. Die Volksinitiative ist somit gültig.

## **4. Stellungnahme des Stadtrats**

Gestützt auf die Analysen und Ziele des Gesamtverkehrskonzepts anerkennt der Stadtrat das Anliegen der Initiative und teilt das Ziel, den Veloverkehr in Schaffhausen sicher, durchgehend und alltagstauglich zu stärken. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Umsetzung rechtskonform, realistisch und koordiniert mit Kanton und Bund erfolgt. Nachfolgend werden die Forderungen der Initiative in diesem Kontext beurteilt.

### **4.1 Zu den Forderungen der Initiative**

Die Initiative umfasst zwei Teile: Die grundsätzliche Forderung eines sicheren und durchgehenden Velowegnetzes sowie konkrete Anforderungen an Velowege.

#### **4.1.1 Sicheres und durchgehendes Velowegnetz**

Die Zielsetzung der Initiative ein sicheres, durchgehendes und alltagstaugliches Velonetz zu schaffen ist in Übereinstimmung mit den übergeordneten Vorgaben und den Zielen der Stadt Schaffhausen. Es entspricht dem Bundesrecht (VWG) und ist im GVK 2020 mit dem Handlungsschwerpunkt «Lückenloses Velonetz» verankert.

Nicht zielführend erachtet der Stadtrat jedoch, diese Zielerreichung per Verfassungsnorm mit dem Datum 2035 zu verknüpfen. Das VWG setzt bereits verbindliche Fristen (Netzpläne bis Ende 2027; Umsetzung bis Ende 2042). Die Stadt ist in wesentlichen Teilen auf übergeordnete Verfahren und Infrastrukturen angewiesen (kantonale Richtplanung, Bundesvorhaben, Agglomerationsprogramme). Zudem sind umfassende Anpassungen der Verkehrsinfrastruktur im gemäss Initiativtext genannten Zeithorizont bis 2035 nicht realistisch als verbindliche Verfassungsfrist. Die Planung, Bewilligungen und Realisierung sind mit erheblichem Zeit- und Ressourcenbedarf verbunden. Die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen erfordern eine etappierte Umsetzung, abgestimmt auf den Bedarf und eine Gesamtplanung für Ausbau und Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur und der Werkleitungen. Eine koordinierte Planung und Umsetzung ist auch wichtig, damit Synergien genutzt werden und Auswirkungen von Baustellen auf Bevölkerung und Gewerbe gering zu halten.

#### **4.1.2 Anforderungen an Velowege**

##### Generelle Grundlagen

Der Stadtrat bzw. die mit der Planung beauftragten Fachpersonen richten sich bei der Planung der Verkehrsinfrastruktur übergeordneten Vorgaben und Standards aus (insbesondere VWG-Grundsätze, kantonale Festlegungen, Normen, Vollzugshilfen des ASTRA). Referenzen aus anderen Städten werden als Lernstandard genutzt - etwa der Masterplan Veloinfrastruktur der Stadt Bern, der Standards für Strecken und Knoten definiert und deren situationsangepasste Anwendung betont.

Bei der Projektierung werden schweizweit in erster Linie die VSS-Normen angewendet, welche auch bei rechtlichen Auseinandersetzungen

zugezogen werden. Sie stützen sich auf Forschungen und geben fundierte Empfehlung für die Planung ab. Mit Begründung kann von diesen Normen auch abgewichen werden. Die Schweizer Norm SN 640060 „Veloverkehr, Grundlagen und Projektierung“ ist in der Schlussphase der Überarbeitung und dürfte Ende 2026 publiziert werden.

Im Rahmen der städtischen Veloschwachstellen-Analyse wurde eine Grafik “Entscheidungsfindung Veloinfrastruktur (Führungsprinzip)” entworfen, welche - abgestimmt auf die schmalen Strassenverhältnisse der Stadt - Lösungen anbietet, die eine sichere Veloinfrastruktur ermöglichen. Bei der Anwendung werden die Bedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden und anderer Stakeholder jeweils berücksichtigt.

#### Zu den konkreten Anforderungen gemäss Initiative

Die verlangten Gestaltungsparameter («abgesetzt, kreuzungsarm, vortrittsberechtigt») sind im Grundsatz sinnvoll, lassen sich aber im historisch dichten Stadtraum nicht pauschal und überall als Standard festlegen. Das VWG spricht bewusst von Trennung «wo möglich und angebracht» und verlangt damit situationsangemessene Lösungen: mal baulich getrennt, mal über betriebliche Massnahmen (Geschwindigkeit, Knotenoptimierung, Routenpriorisierung), stets mit Blick auf Sicherheit und Gesamtverträglichkeit – insbesondere auch gegenüber dem Fussverkehr.

Abgesetzte Führungen erhöhen häufig die Sicherheit und sind insbesondere bei hohem Verkehrsaufkommen und Tempo wichtig. Im engen Innenstadtraum ist die Umsetzbarkeit jedoch baulich eingeschränkt und betrieblich nicht sinnvoll, wenn es viele Abbiegebeziehungen und Querungen gibt. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Anforderungen für einen sicheren Fussverkehr.

Bei engen räumlichen Verhältnissen werden abgesetzte Velowege oft als kombinierte Geh-/Radwege umgesetzt, insbesondere bei bergwärts führenden Routen war das eine gängige Lösung in der Stadt Schaffhausen. Heute zeigt sich, dass dies - insbesondere mit der zunehmenden Nutzung von E-Bikes - zu Konflikten mit dem Fussverkehr führen kann, wenn die gemeinsam genutzten Wege zu schmal sind.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass baulich getrennte Führungen von MIV, Velo- und Fussverkehr grössere Strassenbreiten und damit längere Querungsdistanzen erfordern, was wiederum für den Fussverkehr nachteilig sein kann. Abgesetzte Radwege zwischen Fahrbahn und Trottoir können bei engen Verhältnissen zudem die Übersichtlichkeit und Sichtbeziehungen beeinträchtigen, etwa wenn mehrere Nutzergruppen gleichzeitig queren und zusätzliche Elemente wie Bäume oder Möblierung die Sichtachsen einschränken. Dies kann zu unerwarteten Querungen, erhöhten Geschwindigkeiten im Veloverkehr und damit zu zusätzlichen Konfliktstellen führen.

Eine weitere Forderung der Initiative sind kreuzungsarme Velowege. Kreuzungsarmut ist in kleinräumigen Verhältnissen nur begrenzt sinnvoll und umsetzbar. Je nach Lage sind Knotenoptimierungen statt flächendeckender Entflechtungen zielführender. Auch Vortrittslösungen sind differenziert zu betrachten. Zielführend sind sie auf priorisierten Routen, wo es die Strassenhierarchie und der Betriebsablauf zulassen.

## Fazit

Wo und unter welchen Bedingungen abgesetzte, kreuzungsarme und vortrittsberechtigende Veloverbindungen möglich und zielführend sind, ist im Kontext der vielfältigen Anforderungen an den städtischen (Verkehrs)raum zu beurteilen. Das Festhalten dieser Anforderungen in der Verfassung wäre nicht stufengerecht.

### **4.2 Würdigung**

Die Volksinitiative rückt die Sicherheit und Alltagstauglichkeit des Veloverkehrs in den Fokus und entspricht damit im Kern den Zielsetzungen für einen sicheren, flächeneffizienten und umweltfreundlichen Verkehr. Die vermehrte Nutzung des Velos als Verkehrsmittel trägt dazu bei, die begrenzten Kapazitäten der städtischen Strassen denjenigen zur Verfügung zu stellen, die auf motorisierte Fahrzeuge angewiesen sind. Insbesondere das Gewerbe und auch der öffentliche Verkehr werden bei einer Zunahme des motorisierten Verkehrs vermehrt unter Stausituationen leiden.

Sowohl das Veloweggesetz des Bundes - mit seinen qualitativen Planungsgrundsätzen und den vorgegebenen Fristen - als auch das Gesamtverkehrskonzept (GVK) 2020 der Stadt verlangen ein zusammenhängendes, direktes und sicheres Velonetz. Das Anliegen der Initiantinnen und Initianten ist damit grundsätzlich konsistent mit den Zielen von Bund, Kanton und Stadt.

Gleichzeitig gilt:

- Die Verbesserung der Infrastruktur für den Veloverkehr ist im Kontext der gegebenen stadträumlichen Verhältnisse und abgestimmt auf die Anforderungen für einen sicheren Fussverkehr zu planen.
- Die konkreten Anforderungen an Velowege sollen nicht in der Verfassung festgehalten werden. Verfassungsrecht ist nicht das geeignete Instrument, um eine qualitativ differenzierte und koordinierte Umsetzung in einem engen, historisch gewachsenen Stadtraum zu steuern.
- Die Mobilität wird sich auch aufgrund von technologischen Entwicklungen verändern, dies spricht ebenfalls gegen eine Verankerung konkreter Anforderungen in der Verfassung.

Die Ziele eines sicheren und lückenlosen Velowegnetzes werden gestützt auf die übergeordneten Vorgaben schrittweise umgesetzt. Während einfachere Massnahmen laufend und abgestimmt auf Sanierungsprojekte umgesetzt werden, bedürfen umfangreichere Anpassungen einer vertieften Planung. So werden die auch vom Bundesrecht geforderten Ziele flexibel, etappiert und projektbezogen umgesetzt.

In der Abwägung der Verkehrsträger kommt dem Velo künftig mehr Gewicht zu - das verlangt schon das Bundesrecht -, jedoch nicht isoliert. Eine stadtverträgliche Mobilität bleibt multimodal: Der motorisierte Verkehr wird weiterhin eine wichtige Bedeutung, soll aber angesichts der beschränkten Platzverhältnisse auf den Strassen nicht weiter wachsen. Der flächeneffizientere Verkehr zu Fuss, mit dem Velo und den öffentlichen Verkehrsmitteln ist gemeinsam zu stärken. Wo Platzkonflikte bestehen, sind Lösungen situationsgerecht zu entwickeln. Dabei ist der

Fussverkehr – insbesondere für Kinder und andere besonders schutzbedürftige Gruppen - gleichermassen zu berücksichtigen; Massnahmen zugunsten des Velos dürfen nicht zulasten sicherer und attraktiver Fusswege gehen. Diese integrative Betrachtung aller ist im GVK verankert und wird projektweise in konkrete Lösungen übersetzt.

#### **4.3 Eckwerte eines möglichen Gegenvorschlags**

Ausgehend von der Würdigung und den Erwägungen zu den Forderungen der Initiative schlägt der Stadtrat vor, einen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten.

Dieser soll das Ziel eines sicheren, durchgehenden Velonetzes verbindlich festhalten. Die Bedeutung des Fussverkehrs soll dabei gleichwertig berücksichtigt werden. Entsprechend kann eine Ergänzung der Stadtverfassung sowohl Velo- als auch die Fusswege umfassen.

Auf konkrete Anforderungen sowie auf Terminvorgaben in der Verfassung soll jedoch verzichtet werden. Sowohl die übergeordneten Planungsinstrumente als auch einzelne Projekte orientieren sich an den rechtlichen Grundlagen und den strategischen Zielsetzungen (vgl. Kap. 2.1 und 2.2) sowie an gängigen Vorgaben und Standards (vgl. Kap. 4.1).

Angaben zu Anforderungen an Velowege (z. B. Zusammenhängigkeit, Direktheit, Sicherheit, Trennung «wo möglich und angebracht») werden bereits heute gestützt auf übergeordnete Vorgaben/Standards berücksichtigt. Im Rahmen der Schwachstellenanalyse wurden Mängel systematisch geprüft und gemäss Umsetzungsplanung nun schrittweise behoben. Eine zusätzliche Verfassungsverankerung ist dafür nicht erforderlich.

Mit dem Gegenvorschlag sollen die übergeordneten Vorgaben und die kommunalen Ziele im Grundsatz festgehalten und die städtische Handlungsfähigkeit für ein sicheres Velo- und Fusswegnetz gestärkt werden. So soll die städtische Verkehrsinfrastruktur Schritt für Schritt - und im Einklang mit den räumlichen Qualitäten - weiterentwickelt werden. Auf dieser Grundlage soll der Strassenraum sicherer und effizienter genutzt und die Stadt lebenswerter gestaltet werden.

## 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 SV i.V.m. Art. 77 Abs. 1 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904, Wahlgesetz SHR 160.100).

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 Wahlgesetz). Anschliessend muss innert sechs Monaten nach der Beratung im Grossen Stadtrat die Volksabstimmung durchgeführt werden (Art. 77 Abs. 4 Wahlgesetz).


Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

### **Anträge:**

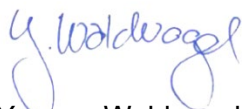
1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 5. Mai 2026 betreffend «Botschaft zur Volksinitiative für ein sicheres Velowegnetz (Veloinitiative)».
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die Volksinitiative für ein sicheres Velowegnetz (Veloinitiative) für gültig.
3. Der Grosse Stadtrat beschliesst, der Volksinitiative für ein sicheres Velowegnetz (Veloinitiative) im Sinne von Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen und beauftragt den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Neukomm', with a long horizontal stroke extending to the right and curving downwards.

Peter Neukomm  
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Y. Waldvogel', with a stylized, cursive script.

Yvonne Waldvogel  
Stadtschreiberin