

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



I. öffentlich-rechtliche Abteilung
Av. du Tribunal fédéral 29
CH-1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11

Einschreiben (R) Uneingeschrieben zurück

Kantonsrat Schaffhausen
Beckenstube 7
8200 Schaffhausen

VERFÜGUNG

Lausanne, 23. Juni 2025

1C_345/2025 /MPA

Fristansetzung zur Beantwortung der Beschwerde und des Gesuchs um aufschiebende Wirkung und des Gesuchs um vorsorgliche Massnahmen gemäss Art. 102, 103 und 104 Bundesgerichtsgesetz (BGG)

Maurus Pfalzgraf und Matthias Frick, Beschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrats Schaffhausen vom 19. Mai 2025 betreffend die "Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)" und die diesbezügliche Abstimmungsanordnung des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen vom 3. Juni 2025

Es wird Ihnen ein Doppel der Beschwerde zugestellt mit der Einladung, eine allfällige Vernehmlassung **in 4 Exemplaren bis zum 14. Juli 2025** einzureichen.

Die Vorinstanz ist gebeten, dem Bundesgericht in gleicher Frist die in der Sache ergangenen Akten mit einem Aktenverzeichnis zuzustellen. Nach Möglichkeit ist ein **zusätzliches Exemplar** des angefochtenen Entscheids beizulegen, das nach Abschluss des Verfahrens bei den bundesgerichtlichen Akten bleibt.

Wir laden Sie ein, zum **Gesuch um aufschiebende Wirkung und zum Gesuch um vorsorgliche Massnahmen bis zum 8. Juli 2025** Stellung zu nehmen. Stillschweigen wird als Einverständnis ausgelegt.

Alle Eingaben in dieser Sache sind unter Angabe der Geschäftsnummer an das **Bundesgericht, 1000 Lausanne 14**, zu adressieren.

Im Auftrag des Präsidenten
der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung

Die Bundesgerichtskanzlei

Beilage erwähnt

Kopie an: Matthias Frick, Schaffhausen; Maurus Pfalzgraf, Schaffhausen



BUNDESGERICHT
TRIBUNAL FÉDÉRAL

10 - 3 4 5 - ACT. 1 -



Schaffhausen 17. Juni 2025

Beschlüsse des Kantonsrats Schaffhausen vom 19. Mai 2025 betreffend Verkehrsflussinitiative (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Februar 2025 betreffend die «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)», Amtsdruckschrift: ADS 25-04 sowie die dazugehörige Kommissionsvorlage: Amtsdruckschrift 25-25), [Beschluss Nr. 2])

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichterinnen und Bundesrichter,

Hiermit erheben wir,
Matthias Frick (Webergasse 39, 8200 Schaffhausen)
und
Maurus Pfalzgraf (Promenadenstrasse 27, 8200 Schaffhausen)

beim Schweizerischen Bundesgericht

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Stimmrechtsbeschwerde)

gegen den Beschluss des Kantonsrats Schaffhausen vom 19. Mai 2025, die «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)» integral für gültig zu erklären und gegen die damit zusammenhängende Abstimmungsanordnung des Regierungsrates vom 3. Juni 2025 und stellen folgende Rechtsbegehren:

1. Es sei festzustellen, dass die «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)» integral, eventualiter teilweise, ungültig ist.
2. Der Beschluss des Kantonsrats Schaffhausen vom 19.5.2025 betreffend die Gültigkeit der «Verkehrsflussinitiative» sei aufzuheben und zur Neuurteilung an den Kantonsrat zurückzuweisen (insb. um Notwendigkeit und Inhalt des bereits verabschiedeten Gegenvorschlags zur «Verkehrsflussinitiative» neu beurteilen zu können).
3. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird beantragt, es sei der vorliegenden Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen.
4. Es sei der Regierungsrat im Sinne einer vorsorglichen Massnahme möglichst rasch anzuweisen, die für den 28. September 2025 angesetzte Volksabstimmung über die Verkehrsflussinitiative und ihren Gegenvorschlag einstweilen bzw. bis zum Entscheid in der vorliegenden Sache nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten.
5. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Kantons Schaffhausen.

Begründung

a) Formelles

Anfechtungsobjekt

Mit der vorliegenden Beschwerde wird der Beschluss des Kantonsrats Schaffhausen vom 19. Mai 2025 angefochten, wonach die «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)» in ihrer Gesamtheit den Gültigkeitsanforderungen von Art. 28 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen (KV/SH; SHR 101.000) entspreche. «Die Gültigkeitserklärung ist implizit im Beschluss des Kantonsrates, die Initiative in ablehnendem (bzw. zustimmenden) Sinne der Volksabstimmung zu unterbreiten, enthalten (vgl. Ziff. 2 der Beschlüsse des Kantonsrates vom 19. Mai 2025).» (vgl.: Email des Staatsschreibers Dr. Stefan Bilger an Kantonsrat Maurus Pfalzgraf, Beilage II).

Damit zusammenhängend wird auch die Anordnung des Regierungsrates vom 3. Juni 2025 angefochten, gemäss welcher die Volksabstimmung über die Verkehrsflussinitiative und ihren vom Kantonsrat am 19. Mai 2025 beschlossenen Gegenvorschlag auf den 28. September 2025 festgesetzt wird.

Der erwähnte Kantonsratsbeschluss kann innerkantonal nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden, da Kantonsratsentscheide nur dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim kantonalen Obergericht anfechtbar sind, wenn das Bundesrecht einen gerichtlichen Rechtsschutz auf kantonaler Ebene vorschreibt (Art. 44 Abs. 1 lit. d des Justizgesetzes vom 9. November 2009 [JG; SHR 173.200]). Letzteres ist jedoch gemäss der ausdrücklichen Vorschrift von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG für Stimmrechtssachen nicht der Fall (vgl. dazu auch Daniel Sutter in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, Zürich 2021, Art. 44 JG, Rz. 5 a.E.).

Gegen Akte des Kantonsrats Schaffhausen steht weder die kantonale Wahl- und Abstimmungsbeschwerde noch ein anderes kantonales Rechtsmittel zur Verfügung (Art. 82bis Abs. 1 lit. c Wahlgesetz; ARNOLD MARTI, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen [insbesondere die allgemeine Verwaltungsgerichtsbeschwerde], 1986, S. 135). Sie können daher direkt beim Bundesgericht angefochten werden (Urteil 1P.718/2004 vom 23. Dezember 2004 E. 2.4; BGE 139 I 195 E. 1.2 S. 198; je mit Hinweisen; BGer 1C_51/2014).

Gegen den Kantonsratsbeschluss kann daher aufgrund von Art. 82 lit. c i.V.m. Art. 90 BGG öffentlich-rechtliche Beschwerde ans Bundesgericht erhoben werden.

Beschwerdefrist

Gemäss Art. 100 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten innert 30 Tagen seit der massgebenden Eröffnung der angefochtenen Entscheide beim Bundesgericht einzureichen. Ein Ausnahmefall mit kürzerer Frist i.S.v. Art. 100 Abs. 2-4 BGG besteht in der vorliegenden Sache nicht. Der angefochtene Beschluss ist im Anschluss an die Kantonsratssitzung vom 19. Mai 2025 auf der Webseite des Kantonsrats publiziert worden (vgl.: Beschlüsse des Kantonsrats Schaffhausen vom 19. Mai 2025, Beilage III).

Die vorliegende Beschwerde gegen den am 19. Mai 2025 ergangenen Beschluss erfolgt somit unter Wahrung der gegebenen Beschwerdefrist.

Beschwerdebefugnis

In Stimmrechtssachen steht das Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jeder Person zu, die in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist. Diese Voraussetzung trifft auf beide Beschwerdeführer zu.

Beschwerdegründe

Die Beschwerdeführer machen - wie sich aus dem Folgenden ergibt - eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) und eine Verletzung der kantonalen Vorschriften über Volksinitiativen und Volksabstimmungen (Art. 28 Abs. 2 KV/SH) geltend, was gemäss Art. 95 BGG zulässige Rügen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht bilden.

Zum Gesuch um aufschiebende Wirkung / Antrag auf vorsorgliche Massnahmen

Die öffentlich-rechtliche Beschwerde ans Bundesgericht hat gemäss Art. 103 BGG grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung (Abs. 1), doch kann im Rahmen der bundesgerichtlichen Instruktion eine abweichende Anordnung getroffen werden (Abs. 2). Sodann kann gemäss Art. 104 BGG ebenfalls im Rahmen der gerichtlichen Instruktion eine vorsorgliche Massnahme angeordnet werden, um den bestehenden Zustand zu erhalten oder bedrohte Interessen einstweilen sicherzustellen. Da eine Volksabstimmung über die Verkehrsflussinitiative bereits für 28. September 2025 vorgesehen ist (vgl. Publikation der Abstimmungsanordnung des Regierungsrates vom 3. Juni 2025 [Beilage IV]), wird beantragt, der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen und den Regierungsrat anzuweisen, diese Vorlage einstweilen nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten, bis der Entscheid über die vorliegende Beschwerde gefällt ist, mit der eine Ungültigerklärung oder eventualiter eine Teilungültigkeitserklärung der Verkehrsflussinitiative gefordert wird und eine politische Neubeurteilung der Notwendigkeit und des Inhalts eines Gegenvorschlags im Lichte veränderter Voraussetzungen.

Nur so kann das Interesse der Beschwerdeführer an einer korrekten Ermittlung des Willens der Stimmberechtigten gewahrt werden, da eine unmöglich abzuschätzende Anzahl an Abstimmungsteilnehmenden gerade wegen der für ungültig zu erklärenden Teilbestimmung der Verkehrsflussinitiative Ja oder Nein zur Volksinitiative und Ja oder Nein zum Gegenvorschlag stimmen wird, wobei letzterer unter Umständen gerade nur wegen den für ungültig zu erklärenden Teilbestimmungen überhaupt zur Abstimmung gelangt. Über die beantragte vorsorgliche Massnahme sollte daher möglichst rasch entschieden werden.

b) Materielles

Am 12. November 2024 wurde die «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)» eingereicht und am 26. November 2024 als zustande gekommen erklärt (ADS 24-134, Amtsblatt Nr. 48 vom 29. November 2024).

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

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

I.

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

Art. 12 (Einschränkungen)

Absatz 3 (neu)

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

Absatz 4 (neu)

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

[Rückzugsklausel]»

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass sich der Text der "Verkehrsflussinitiative" nicht so auslegen lässt, dass er einerseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist und andererseits noch dem Sinn und Zweck der Initiative entspricht.

Die Verkehrsflussinitiative ist ganz oder teilweise ungültig, weil

1. eine Abstimmung über den Initiativtext die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) verletzt;
2. ihr Inhalt übergeordnetem Recht widerspricht und daher gemäss Art. 28 Abs. 2 KV/SH vom Kantonsrat nicht für gültig erklärt werden darf.

1. Verstoss gegen die Abstimmungsfreiheit und das Gebot der Klarheit/Bestimmtheit (Art. 34 BV)

- 1.1. Ein Antrag wie eine Volksinitiative hat präzise formuliert zu sein, über eine minimale Normdichte zu verfügen und genügend bestimmt zu sein. Er muss namentlich seinen Gegenstand und sein Ziel offenlegen. Die einzufordernde Normdichte hängt auch vom Gegenstand des Antrags ab. Die Rechtslage nach einer allfälligen Annahme muss für die Stimmberechtigten in den wesentlichen Zügen vorhersehbar sein; die Stimmberechtigten dürfen nicht durch einen inhaltlich unbestimmten Antrag der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt werden. Einige Kantone verlangen ausdrücklich, dass Anträge *«eindeutig abgefasst sein»* müssen oder dass sie nicht *«inhaltlich unbestimmt sein»* dürfen. Dieser Grundsatz ergibt sich bereits aus dem Anspruch auf unverfälschte Äusserung des politischen Willens (Art. 34 BV) sowie aus dem Legalitätsprinzip, welches im Hinblick auf den Anspruch der Rechtssicherheit

eine genügende Bestimmtheit der Normen verlangt. Dieser Grundsatz gilt deshalb auch ohne spezielle kantonale Regelung (CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als Anträge aus dem Volk an das Volk, Habil. Zürich 2020, N. 394 f.)

- 1.2. Die genügende Bestimmtheit oder Klarheit ist also ein zentrales Gültigkeitserfordernis jeder Volksinitiative. Auch wenn sie eher selten gerügt wird, muss ihr Fehlen zur (Teil-)Ungültigkeit einer Initiative führen. Der Text muss hinreichend bestimmt sein, sodass klar ersichtlich ist, worauf die Initiative abzielt. Nur so kann eine Volksabstimmung durchgeführt werden, ohne dass die Stimmberechtigten in wesentlichen Punkten einem Irrtum unterliegen. Dieses Erfordernis gilt gleichermaßen für ausgearbeitete Entwürfe wie für allgemeine Anregungen (BGE 129 I 392).
- 1.3. Der Regierungsrat selbst schreibt in seiner Amtsdruckschrift (ADS 25-25 S. 10): *“Damit der zweite Satz [von Art. 12 Abs. 4 Satz 2 “Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan.”] nicht als ungültig beurteilt werden muss, wäre eine Auslegung in dem Sinne nötig, dass die Vorgabe zwar wünschenswert, aber nicht zwingend ist.”* Somit wird also impliziert, dass der Satz entweder gestrichen oder als nicht zwingend verstanden werden muss.
- 1.4. Allgemein ist nicht davon auszugehen, dass die Mehrheit der an Abstimmungen teilnehmenden Bevölkerung regierungsrätliche Vorlagen liest, parlamentarische Debatten verfolgt oder das Abstimmungsmagazin genau liest, so dass die Umkehr dieses offensichtlich klaren Wortsinns langfristig Niederschlag in der Wahrnehmung eines vernünftigen Durchschnittsmenschen finden würde. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Abstimmenden den klar verständlichen Initiativtext liest und sein Urteil anhand des eigentlichen Wortsinns fällt. Dies führt dazu, dass die Durchschnittsperson davon ausgeht, dass im Falle einer Annahme der Volksinitiative, ein Richtplaneintrag zwingend notwendige Voraussetzung für die Einführung einer Tempo-30-Strecke auf einer verkehrsorientierten Strasse ist. Mit der Initiative also eine zusätzliche – politische – Hürde für die Einführung von Tempo-30-Strecken aufgestellt wird. Diese Annahme ist jedoch falsch. Wenn also die durchschnittlichen Abstimmenden eine falsche Annahme treffen, dann ist der Initiativtext mindestens als unklar, wenn nicht sogar als irreführend zu bezeichnen. Diese Unklarheit kann durch das Parlament nun nicht mehr behoben werden.
- 1.5. Die Verkehrsflussinitiative ist darüber hinaus aus systematischen Gründen unklar. Sie will Art. 12 Strassengesetz/SH ergänzen, der sich aber im Kapitel 3 (Art. 11-25) (Benützung der Strassen) befindet. Dieses Kapitel dreht sich um den Gemeingebrauch, übersteigerten Gemeingebrauch und die Sondernutzung der Strassen, seine Einschränkungen und Verfahren hierzu. Dieses Kapitel handelt also überhaupt nicht um Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Tempo-30-Zonen, sondern um die ganz grundsätzliche Frage, wer welche Strassen wie und wann und mit welchem Fahrzeug überhaupt ganz allgemein befahren darf. Art. 12 zählt nun die Voraussetzungen der Einschränkung des Gemeingebrauchs auf. Inwiefern nun Geschwindigkeitsbegrenzungen hierzu gehören, ist völlig unklar. Die Volksinitiative ist systematisch am völlig falschen Ort, weshalb die Stimmbürger nicht voraussehen können, was sie dort effektiv zu bewirken vermag.

- 1.6. Die Volksinitiative ist darüber hinaus aber auch unklar, weil sie im Titel und in der Begründung (siehe Unterschriftenliste, Beilage V) etwas vorgaukelt, das sie dann aber im Initiativtext gar nicht einzuhalten vermag. Titel und Begründung suggerieren, der "Verkehrsfluss" solle mit der Volksinitiative verbessert werden. Im Kleingedruckten, im Initiativtext geht es dann aber nur noch darum, Tempo 50 innerorts zu erhalten, und Temporeduktionen (insb. 30-er Zonen) zu verhindern ("*nur kurze Strecken*"), oder immerhin prozedural zu erschweren (Strassenrichtplan). Diese Diskrepanz zwischen Titel/Begründung und Text ist unlauter, denn der Verkehrsfluss kann u.U. gerade durch eine Temporeduktion verbessert werden. Sprich, gerade die verpönte Verkehrsanordnung Temporeduktion ist eigentlich regelmässig eine wirkungsvolle Massnahme, um das suggerierte Ziel der Volksinitiative zu erreichen. Die Volksinitiative verstösst somit auch gegen die Abstimmungsfreiheit (vgl. BGE 139 I 292).
- 1.7. **Fazit: Die Verkehrsflussinitiative verstösst gegen das Gebot der Klarheit/Bestimmtheit und verletzt dadurch die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV). Sie ist integral für ungültig zu erklären.**

2. Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Auslegung von Art. 12 Abs. 4

- 1.1. Im Zentrum der vorliegenden Beschwerde steht die Formulierung in Art. 12 Abs. 4 (Entwurf)-Strassengesetz/SH: „*Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan.*“ Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist die Bedeutung dieser Wendung eindeutig. Sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch im juristischen Kontext bringt die Wendung „*bedarf einer*“ klar und unmissverständlich zum Ausdruck, dass etwas notwendig, erforderlich oder unabdingbar ist. Anders als Modalverben wie „*sollte*“, „*könnte*“ oder Umschreibungen wie „*empfiehlt sich*“, die blossen Obliegenheiten nach sich ziehen und damit Spielraum für Auslegung lassen, steht „*bedarf einer*“ für eine verbindliche Voraussetzung, eine Muss-Bestimmung, eine *conditio sine qua non*. Wird etwa vorgeschrieben, ein Verfahren „*bedarf einer vorherigen Zustimmung*“, so ist diese Zustimmung zwingend erforderlich; ohne sie ist das Verfahren nicht zulässig.
- 1.2. Entgegen ihrer äusseren Erscheinung, ist diese Wendung keine deskriptive Formulierung. Das Verb *bedürfen* drückt nämlich eine Verpflichtung aus: Es bedeutet soviel wie haben *müssen*. (STEFAN HÖFLER, Müssen oder nicht müssen? Die Modalität von Rechtssätzen aus redaktioneller Sicht, in: LeGes 30 (2019) 2, 20)
- 1.3. Diese Bedeutung wird durch zahlreiche Beispiele gestützt: Eine Eheschliessung bedarf der Urteilsfähigkeit der Partner – ohne diese ist sie ungültig. Ein Vertrag mit einem Minderjährigen bedarf der Zustimmung der Eltern – fehlt diese, ist der Vertrag nicht rechtswirksam. Und im kantonalen Recht: Der Richtplan bedarf der Genehmigung des Kantonsrats (Art. 30 Abs. 1 Strassengesetz/SH) – ohne Zustimmung ist keine Anpassung möglich. Im juristischen Sinne ist „*bedarf einer*“ also gleichbedeutend mit Formulierungen wie „*setzt voraus*“, „*ist nur*

zulässig bei Vorliegen von“ oder „kann nur erfolgen, wenn“. Übertragen auf die hier beanstandete Wendung bedeutet dies: Eine Ausnahme ist nur zulässig, wenn sie im Richtplan festgelegt ist. Der Satz lässt keinen Interpretationsspielraum offen.

- 1.4. Jeder vernünftige Durchschnittsmensch als Adressat liest aus dieser Formulierung also die Verbindlichkeit und bildet sich sein Urteil zur Verkehrsflussinitiative darauf basierend. Unabhängig davon, was der Regierungsrat in seiner Botschaft zur Volksinitiative schreibt, unabhängig davon, was der Staatsschreiber anlässlich der parlamentarischen Beratung der Initiative ausführt und unabhängig davon, was das Kantonsratsbüro dazu ins Abstimmungsmagazin schreibt. Die Argumentation der Regierung und des Kantonsrates, man könne den Art. 12 Abs. 4 Satz 2 (*"Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan."*) bestehen lassen, und müsse ihn lediglich als nicht zwingende Bestimmung verstehen, sprengt jegliche Auslegungsgrundsätze. Das würde heissen, dass der eindeutige Wortsinn für eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseite geschoben würde. Das ist keine zulässige Form der Auslegung. Juristische Auslegung dient dazu, den Sinn einer Norm zu ermitteln. Dabei kommen anerkannte Methoden zur Anwendung: grammatikalische, systematische, teleologische und historische Auslegung (vgl. BGE 144 IV 313 E. 2.3.1).
- 1.5. Ziel ist stets die Ermittlung des wahren Normsinns, nicht dessen Ersetzung. Die Auslegung darf den Wortsinn nicht ins Gegenteil verkehren – dies würde das Legalitätsprinzip verletzen (Art. 5 Abs. 1 BV). Ein Mindestmass an grammatikalischer Übereinstimmung ist erforderlich. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der 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. Andererseits kann insbesondere bei einer ausformulierten kantonalen Gesetzesinitiative der eindeutige Wortsinn nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseite geschoben werden (zum Ganzen vgl. BGE 144 I 193 E. 7.3.1 S. 197 f. mit Hinweisen). Demzufolge kann die Argumentation des Regierungsrates und des Kantonsrates vor der bundesgerichtlichen Rechtssprechung nicht standhalten.
- 1.6. **Fazit: Der zweite Satz von Art. 12 Abs. 4 *"Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan."* muss in seinem eigentlichen Wortsinn interpretiert werden und steht damit in Konflikt mit übergeordnetem Recht, wie im Folgenden zu zeigen ist.**

Konflikt mit übergeordnetem Recht von Art. 12 Abs. 4

- 1.1. Allgemein gilt, dass eine Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen (BGE 129 I 232 E. 2; BGE 128 I 190 E. 4 mit Hinweisen; BGE 129 I 392 S. 395). Dieses Erfordernis gilt gemäss der Kantonsverfassung von Schaffhausen ebenfalls explizit für kantonale Volksinitiativen. Der Kantonsrat kann eine Volksinitiative nur dann für gültig erklären, wenn sie nicht übergeordnetem Recht widerspricht (Art. 28 Abs. 2 KV/SH).

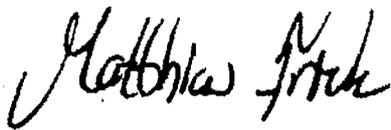
- 1.2. Verkehrsanordnungen können sich qua übergeordnetem Recht als zwingend herausstellen und sind zwingend umzusetzen. Dies bspw. zum Schutz der Bewohner oder gleichermaßen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe. Auch ein zu verbessernder Verkehrsfluss (sic!) kann die Ursache sein. Es ist dabei offensichtlich, dass gewisse dieser Massnahmen nicht nur über kurze Strecken hinweg - beispielsweise in der Umgebung eines Schulhauses - sondern durchaus auch über mittlere bis längere Strecken hinweg notwendig sein können. Sind Ausnahmen explizit gem. Volksinitiative nur *"über kurze Strecken"* zulässig, so wäre wohl bereits eine Verkehrsanordnung über wenige 100 Meter nicht mehr zulässig. Dies widerspricht jedoch diversen bundesrechtlichen Vorgaben, insb. dem Umweltschutzgesetz (insb. Art. 11 ff. und 19 ff. USG) der Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41) und dem Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01; insb. Art. 3, 6a, 32 SVG) und den dazugehörigen Verordnungen.
- 1.3. Eine Tempo-30-Anordnung muss durch die zuständige Behörde verfügt werden, wenn die Voraussetzungen des Bundesrechts dies erfordern. Grundlage ist Art. 108 Abs. 2 SSV, der vier Fallgruppen nennt, in denen innerorts Tempo 30 zulässig ist: etwa bei schwer erkennbaren Gefahren, schutzbedürftigen Verkehrsteilnehmenden, hoher Verkehrsbelastung oder übermässiger Umweltbelastung.
- 1.4. Liegt eine dieser Situationen vor, ist anhand eines Fachgutachtens zu prüfen, ob Tempo 30 notwendig, verhältnismässig und alternativlos ist (Art. 108 Abs. 4 SSV i.V.m. Art. 32 Abs. 3 SVG). Die Entscheidungsbefugnis liegt bei der Behörde, wobei in gravierenden Fällen – z.B. bei Lärmgrenzwertüberschreitungen – kein Spielraum bleibt: Die Anordnung ist zwingend.
- 1.5. Insbesondere bei Lärmproblemen ergibt sich aus Art. 16 Abs. 1 USG eine Sanierungspflicht. Tempo 30 ist laut Rechtsprechung (z. B. BGE 1C_11/2017) als geeignete Massnahme anzusehen, wenn andere Mittel nicht ausreichen oder unverhältnismässig wären – auch ohne Richtplaneintrag.
- 1.6. Der Richtplaneintrag wird im Kanton Schaffhausen nicht automatisch aufgrund einer Anordnung infolge Anwendung von Bundesrecht vorgenommen: Änderungen des Richtplans bedürfen der Genehmigung des Kantonsrats (Art. 30 Abs. 1 Strassengesetz SH) – ohne Zustimmung ist keine Anpassung möglich. Die Verkehrsflussinitiative will also eine politische Beurteilung der Notwendigkeit der Einführung einer Tempo 30 Strecke auf einer verkehrorientierten Strasse im Nachgang der fachlichen Überprüfung via Genehmigung oder Nichtgenehmigung eines Richtplaneintrags durch den Kantonsrat einführen. Aufgrund der politischen Zusammensetzung des Kantonsrats von Schaffhausen ist zu erwarten, dass diese Genehmigung regelmässig verweigert würde.
- 1.7. Zudem widerspricht es dem Prinzip der Planbeständigkeit (Art. 9, 21 RPG), wenn jede Tempo-30-Anordnung eine Richtplanrevision erfordert.
- 1.8. **Fazit: Die Volksinitiative steht in Konflikt mit übergeordnetem Recht und ist demnach mindestens in Teilen für ungültig zu erklären (Art. 12 Abs. 4 Satz 1**

**„Ausnahmen von Abs. 3 dürfen nur über kurze Strecken bewilligt werden.“
und Satz 2 „Diese Ausnahmen bedürfen einer Festlegung im kantonalen
Strassenrichtplan“ sind zu streichen).**

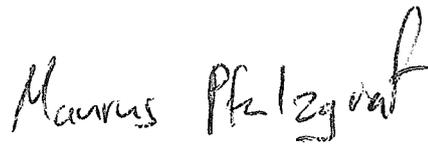
Beilagen:

1. Email des Staatsschreibers bezüglich Publikation Gültigkeitsbeschluss
2. die Beschlüsse des Kantonsrates
3. Die Medienmitteilung zum Abstimmungstermin
4. Unterschriftenbogen der Verkehrsflussinitiative

Mit demokratischen güssen



Matthias Frick



Maurus Pfalzgraf