

Rechtsgebiet: Politische Rechte · **Vorinstanz:** Kantonsrat und Regierungsrat des Kantons Schaffhausen · **Besetzung:** 5 Richter · **Verfahrensergebnis:** Beschwerde abgewiesen

Executive Summary

- **Kernpunkt:** Eine **kantonale Volksinitiative, die auf Kantonsstrassen** innerorts grundsätzlich Tempo 50 fest schreibt, Ausnahmen nur über «kurze Strecken» zulässt und diese im Strassenrichtplan festlegen will, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht.
- **Entscheidung:** Die Beschwerde wird abgewiesen. Weder Abs. 3 noch Abs. 4 der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ist bundesrechtswidrig oder ungenügend bestimmt.
- **Bedeutung:** Bestätigung des weiten Handlungsspielraums des kantonalen Gesetzgebers bei der Konkretisierung bundesrechtlicher Geschwindigkeitsvorgaben; Präzisierung, dass das Günstigkeitsprinzip (*in dubio pro populo*) auch bei ausformulierten Initiativen gilt, wenn der Wortlaut mehrere Deutungen zulässt.
- **Praxisrelevanz:** Kantone können per Initiative Richtlinien für Geschwindigkeitsbeschränkungen auf verkehrsorientierten Strassen setzen, solange die Einzelfallprüfung möglich bleibt und das Ergebnis der Interessenabwägung nicht vorweggenommen wird.

Sachverhalt

Am 12. November 2024 wurde im Kanton Schaffhausen die «Volksinitiative für flüssigen Verkehr auf kantonalen Hauptstrassen (Verkehrsflussinitiative)» eingereicht. Sie verlangt eine Ergänzung von Art. 12 des Strassengesetzes des Kantons Schaffhausen mit zwei neuen Absätzen:

- **Abs. 3 (neu):** Auf Kantonsstrassen innerorts, die auch durch den öffentlichen Verkehr genutzt werden, gilt generell als Höchstgeschwindigkeit 50 km/h. Der Verkehrsfluss darf grundsätzlich weder durch bauliche Massnahmen noch durch Verkehrsanordnungen behindert oder verlangsamt werden.
- **Abs. 4 (neu):** Ausnahmen von Abs. 3 dürfen nur über kurze Strecken bewilligt werden und bedürfen einer Festlegung im kantonalen Strassenrichtplan.

Der Regierungsrat hielt die Initiative für grundsätzlich durchführbar und während die Einheit der Materie und Form, merkte aber an, das Bundesrecht schränke den Handlungsspielraum erheblich ein. Er entwarf einen Gegenvorschlag, der sich auf einen neuen Abs. 3 beschränkte («Verkehrsablauf darf nicht behindert werden»). Die vorberatende Kommission des Kantonsrats passte diesen Gegenvorschlag leicht an. Der Kantonsrat entschied am 19. Mai 2025, die Initiative den Stimmberechtigten im ablehnenden Sinn zur Abstimmung zu unterbreiten, und lehnte einen Antrag auf Teilungültigerklärung des Abs. 4 ab.

Zwei Stimmbürger erhoben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht und beantragten, die Initiative sei mindestens teilweise für ungültig zu erklären. In der Folge setzte der Regierungsrat die für den 28. September 2025 angesetzte Abstimmung ab, womit die Beschwerde insoweit gegenstandslos wurde.

Erwägungen

Zulässigkeit und Kognition

Das Bundesgericht bejaht die Zulässigkeit der Beschwerde in Stimmrechtssachen nach [Art. 82 lit. c BGG](#). Nach schaffhausischem Kantonsverfassungsrecht (Art. 28 Abs. 2 KV/SH) entscheidet der Kantonsrat über die Gültigkeit von Volksinitiativen; eine Initiative ist ungültig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst. Mit dem Beschluss, die Initiative nicht für ungültig zu erklären und sie der Abstimmung zu unterbreiten, hat der Kantonsrat implizit über die Gültigkeit befunden. Dies ist mit Stimmrechtsbeschwerde anfechtbar ([BGE 139 I 195, E. 1.3.1](#)).

Die Kognition erstreckt sich auf die Auslegung von Bundesrecht und kantonaler Verfassungsrecht mit voller Kognition; andere kantonale Vorschriften werden nur auf Willkür geprüft. Für Grundrechte einschliesslich der politischen Rechte gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht ([BGE 151 I 354, E. 2.1 und 2.2](#)).

Auslegungsgrundsätze für Volksinitiativen

Massgeblich für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit ist der Wortlaut der Initiative, nicht der subjektive Wille der Initianten. Die Begründung darf nur berücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis unerlässlich ist. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip (*in dubio pro populo*) als gültig zu erklären ([BGE 147 I 183, E. 6.2](#); [BGE 144 I 193, E. 7.3.1](#)). Bei einer ausformulierten Initiative kann der eindeutige Wortsinn nicht durch eine bundesrechtskonforme Interpretation beiseite geschoben werden ([BGE 144 I 193, E. 7.3.1](#); BGer 1C 41/2023 vom 24. Juli 2023 E. 2.2).

Bundesrechtlicher Rahmen: Geschwindigkeitsbeschränkungen

Das Bundesgericht legt dar, dass die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts (50 km/h) bundesrechtlich festgelegt ist (Art. 4a Abs. 1 lit. a VRV i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG). Abweichungen bedürfen eines Gutachtens (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 und 4 SSV). Die Herabsetzung ist unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (Art. 108 Abs. 2 SSV), namentlich bei besonders schwerwiegenden Gefahren, besonderem Schutzbedürfnis, Verbesserung des Verkehrsablaufs oder zur Verminderung übermässiger Umweltbelastung. Auf nicht verkehrsorientierten Nebenstrassen sind Tempo-30-Zonen grundsätzlich ohne die strengeren Anforderungen von Art. 108 Abs. 2 SSV zulässig ([BGE 150 II 444, E. 3.2 ff.](#)).

Die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf verkehrsorientierten Strassen erfordert eine Einzelfallprüfung und belässt den zuständigen Behörden einen erheblichen Gestaltungsspielraum ([BGE 139 II 145, E. 5](#); [BGE 136 II 539, E. 3.2](#)). In Ausnahmefällen kann von Bundesrechts wegen kaum ein Spielraum verbleiben oder gar eine Pflicht zur Herabsetzung bestehen.

Vereinbarkeit des Abs. 3 mit Bundesrecht

Die Beschwerdeführer brachten keine Substanziierung vor, wonach der vorgeschlagene Abs. 3 (Grundsatz Tempo 50 innerorts, Verbot der Behinderung des Verkehrsflusses) gegen das Strassenverkehrs- oder Umweltschutzrecht verstösst. Soweit nicht SUBSTANZIERT gerügt wird das Bundesgericht nicht von Amtes wegen ([Art. 42 Abs. 2 BGG](#)).

Vereinbarkeit des Abs. 4 mit Bundesrecht

Satz 1 («Ausnahmen nur über kurze Strecken»): Das Bundesgericht hält fest, dass sich Umstände ergeben können, in denen von Bundesrechts wegen eine Pflicht zur Herabsetzung über längere Strecken besteht. Der Initiativtext definiert «kurze Strecken» jedoch nicht abschliessend und belässt den Behörden einen Handlungsspielraum auch bei der exakten Distanz. Wenn der kantonale Gesetzgeber Leitlinien setzt, wie der bundesrechtliche Handlungsspielraum auszuüben ist, ist dies nicht bundesrechtswidrig, solange die Einzelfallprüfung möglich bleibt und das Ergebnis der Interessenabwägung nicht vorweggenommen wird. Dem Abs. 4 Satz 1 kann ein Sinn beigemessen werden, der ihn nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt — das Günstigkeitsprinzip gebietet daher, ihn gültig zu erklären.

Satz 2 (Festlegung im Strassenrichtplan): Der Regierungsrat hatte die Auffassung vertreten, dieser Satz sei nur gültig, wenn er als nicht zwingend interpretiert werde. Das Bundesgericht hält diese Interpretation für unzutreffend: Die Kompetenzzuweisung an den Kantonsrat zur Genehmigung von Geschwindigkeitsbeschränkungen im Rahmen der Richtplanung mag zwar unzweckmässig und kompliziert sein und der Funktion des Strassenrichtplans widersprechen — sie ist aber weder bundesrechtswidrig noch verstösst sie gegen kantonales Verfassungsrecht. Das Bundesrecht überlässt es dem kantonalen Gesetzgeber, die zuständigen Behörden zu bezeichnen (Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 lit. b SSV).

Genügende Bestimmtheit (Art. 34 BV)

Die Beschwerdeführer machten dreifach geltend, der Initiativtext sei zu unbestimmt:

1. **Strassenrichtplan-Klausel nicht als blosser Kann-Vorschrift verständlich:** Das Bundesgericht verneint eine Unklarheit, da Satz 2 nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht steht und der Initiativwortlaut klar ist.
2. **Systematische Unklarheit:** Geschwindigkeitsregelungen lassen sich unter das Thema «Benützung der Strasse» einordnen; selbst wenn die Gesetzessystematik nicht einwandfrei wäre, wäre die Ungereimtheit nicht derart schwer, dass die Stimmberechtigten sich der Gefahr eines Irrtums ausgesetzt sähen.
3. **Diskrepanz zwischen Titel/Begründung und Initiativtext:** Der Titel «Verkehrsflussinitiative» mag problematisch sein, da eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit unter Umständen gerade den Verkehrsablauf verbessert ([BGE 136 II 539, E. 3.3 f.](#)), doch ist er nicht derart irreführend, dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sähen. Der massgebliche Initiativtext ist hinreichend klar, und den Stimmberechtigten ist zuzutrauen, zwischen Titel, Begründung und Initiativtext zu unterscheiden ([BGE 147 I 183, E. 9](#)).

Einordnung in die Rechtsprechung

Das Urteil bestätigt und präzisiert die ständige Rechtsprechung zur Gültigkeitsprüfung kantonaler Volksinitiativen:

- **Günstigkeitsprinzip (*in dubio pro populo*):** Kernentscheid [BGE 147 I 183](#), dort E. 6.2 mit der massgeblichen Formulierung, dass eine Initiative gültig zu erklären ist, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig

erscheinen lässt. Das vorliegende Urteil wendet diesen Grundsatz auf eine ausformulierte Initiative an und zeigt, dass auch bei ausformulierten Entwürfen Spielraum für eine verfassungskonforme Auslegung verbleiben kann, sofern der Wortsinn nicht eindeutig bundesrechtswidrig ist.

- **Auslegung ausformulierter Initiativen:** [BGE 144 I 193, E. 7.3.1](#) wird dahingehend nuanciert, dass der «eindeutige Wortsinn»-Vorbehalt nichtalready greift, wenn der Wortlaut relativ offen formuliert ist («kurze Strecken»).
- **Geschwindigkeitsrecht:** Die Grundaussagen zu den bundesrechtlichen Vorgaben für Geschwindigkeitsbeschränkungen auf verkehrsorientierten Strassen stehen in der Tradition von [BGE 139 II 145, E. 5](#) (Handlungsspielraum der Behörden) und [BGE 150 II 444, E. 3.2](#) ff. (Tempo-30-Zonen). Neu ist die Aussage, dass der kantonale Gesetzgeber den bundesrechtlichen Handlungsspielraum durch Initiative reduzieren darf, solange die Einzelfallprüfung nicht ausgeschlossen wird.
- **Bestimmtheitsgebot:** Stützt sich auf [BGE 139 I 292, E. 5.8 f.](#) (Genügende Bestimmtheit des Initiativtextes) und [BGE 147 I 183, E. 9](#) (Irreführender Titel allein macht Initiative nicht ungültig).

Fazit

Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab. Die Verkehrsflussinitiative des Kantons Schaffhausen verstösst weder in ihrem Abs. 3 (Grundsatz Tempo 50 innerorts, Verbot der Behinderung des Verkehrsflusses) noch in ihrem Abs. 4 (Ausnahmen nur über kurze Strecken, Festlegung im Strassenrichtplan) gegen übergeordnetes Recht. Der Initiativtext ist auch nicht derart unbestimmt oder irreführend, dass er gegen Art. 34 BV oder das Legalitätsprinzip verstösst. Das Urteil illustriert, wie weit der Spielraum des kantonalen Gesetzgebers reicht, um per Volksinitiative Leitlinien für die Anwendung bundesrechtlicher Geschwindigkeitsvorgaben zu setzen: Solange die Einzelfallprüfung institutionell möglich bleibt und das Ergebnis der Interessenabwägung nicht vorweggenommen wird, ist eine solche Initiative mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Das Günstigkeitsprinzip (*in dubio pro populo*) kommt dabei auch einer ausformulierten Initiative zugute, deren Wortlaut für eine bundesrechtskonforme Auslegung Raum lässt.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt.

Eckdaten

Urteilsdatum **31.03.2026**

Veröffentlicht **28.04.2026**

Abteilung **1C**

Richter:innen **5**

Ger.-schreiber:in **Mattle**

Rechtsvertretung **unvertreten**

Parteien

Beschwerdeführer:in

1. Maurus Pfalzgraf, 2. Matthias Frick

Beschwerdegegner:in

Kantonsrat Schaffhausen, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen.