

BGer 1C_345/2025 vom 31. März 2026

Bundesgericht, 2026-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_345_2025

FR: TF 1C_345/2025 du 31 mars 2026

IT: TF 1C_345/2025 del 31 marzo 2026

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht in Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen steht gemäss Art. 82 lit. c BGG offen gegen eine Verletzung von Bestimmungen über die politischen Rechte oder damit zusammenhängenden Bestimmungen (BGE 151 I 354 E. 1.1).

E. 1.1.1

Ob und inwiefern kantonale Volksinitiativen vorgängig auf ihre Rechtmässigkeit, das heisst auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden, bestimmt sich nach dem kantonalen Recht. Sofern dieses vorsieht, dass eine Behörde von Amtes wegen prüft, ob eine kantonale Volksinitiative mit höherrangigem Recht vereinbar ist, kann mit der Beschwerde in Stimmrechtssachen nach Art. 82 lit. c BGG geltend gemacht werden, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für gültig erklärt worden bzw. werde den Stimmberechtigten zu Unrecht zur Abstimmung unterbreitet. Die Bürgerinnen und Bürger haben diesfalls einen Anspruch, dass die obligatorische Kontrolle der Rechtmässigkeit korrekt durchgeführt wird, damit die Stimmbürgerschaft sich nicht zu Bestimmungen äussern muss, die von vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen (vgl. BGE 139 I 195 E. 1.3.1 ; 128 I 190 E. 1.3 mit Hinweisen; Urteile 1C_105/2019 vom 16. September 2020 E. 3 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 147 I 183 ; 1C_39/2019 vom 22. Mai 2020 E. 2.1 in: ZBl 122/2021 S. 114).

Gemäss Art. 28 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (KV/SH; SR 131.223) und Art. 76 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 15. März 1904 über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz/SH; SHR 160.100) entscheidet der Kantonsrat über die Gültigkeit von Volksinitiativen. Eine Volksinitiative ist unter anderem ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst (Art. 28 Abs. 2 lit. a KV/SH und Art. 76 Abs. 1 Wahlgesetz/SH).

E. 1.1.2

Mit dem angefochtenen Entscheid vom 19. Mai 2025 entschloss der Kantonsrat, die Verkehrsflussinitiative den Stimmberechtigten im ablehnenden Sinn zur Abstimmung zu unterbreiten, den Stimmberechtigten den von der Kommission Bau, Verkehr und Energie angepassten Gegenvorschlag zur Annahme zu empfehlen und im Falle der Stichfrage dem Gegenvorschlag den Vorzug zu geben. Damit entschied der Kantonsrat gleichzeitig implizit, die Volksinitiative nicht für ungültig zu erklären, zumal die Frage der Gültigkeit in der Parlamentsdebatte aufgeworfen und ein Antrag von Kantonsrat Maurus Pfalzgraf auf Teilungültigerklärung abgelehnt wurde (Protokoll der 10. Sitzung des Kantonsrats vom 19. Mai 2025, S. 432).

Demzufolge kann mit Beschwerde in Stimmrechtssachen an das Bundesgericht grundsätzlich vorgebracht werden, die Verkehrsflussinitiative hätte vom Kantonsrat nicht für zulässig erklärt werden dürfen und dürfe den Stimmberechtigten nicht zur Abstimmung vorgelegt werden.

E. 1.2

In kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten ist die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig gegen Akte letzter kantonalen Instanzen (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Gegen entsprechende Akte des Parlaments und der Regierung müssen die Kantone nicht zwingend ein kantonales Rechtsmittel vorsehen (Art. 88 Abs. 2 BGG). Beim angefochtenen Entscheid des Kantonsrats vom 19. Mai 2025 handelt es sich um einen Akt des Parlaments im Sinne dieser Bestimmung. Ein kantonales Rechtsmittel stand unbestrittenerweise nicht zur Verfügung (vgl. Art. 44 Abs. 1 lit. d des kantonalen Justizgesetzes vom 9. November 2009 (JG/SH; SHR 173.200)). Damit ist die direkte Anfechtung beim Bundesgericht zulässig.

Als im Kanton Schaffhausen stimmberechtigte Personen sind die Beschwerdeführer nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde berechtigt. Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde gegen den Entscheid des Kantonsrats vom 19. Mai 2025 einzutreten.

E. 1.3

Soweit sich die Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 3. Juni 2025 richtet, mit welchem dieser die kantonale Volksabstimmung über die Verkehrsflussinitiative auf den 28. September 2025 festsetzte, ist das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer dahingefallen, nachdem der Regierungsrat die Abstimmung am 1. Juli 2025 wieder absetzte. Insoweit ist die Beschwerde gegenstandslos geworden.

E. 2

Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten mit voller Kognition, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, die den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder damit in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 lit. a, lit. c sowie lit. d BGG). Die Anwendung weiterer kantonalen Vorschriften prüft es lediglich auf Willkür (BGE 151 I 354 E. 2.1 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht wendet das Recht zwar von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), es prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die vorgebrachten Argumente, falls weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind. In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten, einschliesslich den politischen Rechten (Art. 34 BV), gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 151 I 354 E. 2.2 mit Hinweisen).

E. 3

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, die Initiative verstosse gegen übergeordnetes Recht, weshalb sie für ungültig erklärt werden müsse. Sie rügen eine Verletzung von Art. 34 BV und von Art. 28 Abs. 2 KV/SH .

E. 3.1

Eine Volksinitiative ist im Kanton Schaffhausen gemäss Art. 28 Abs. 2 KV/SH ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. a), undurchführbar ist (lit. b) oder die Einheit der Form oder der Materie verletzt (lit. c). Aus Art. 28 Abs. 2 lit. a KV/SH ergibt sich, dass im Kanton Schaffhausen eine kantonale Volksinitiative keine Bestimmungen enthalten darf, die dem übergeordneten Recht widersprechen. Bei der Verkehrsflussinitiative handelt es sich um eine kantonale Gesetzesinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, die mithin mit dem kantonalen Verfassungs- sowie mit dem Bundesrecht unter Einschluss des Bundesverfassungsrechts sowie des für die Schweiz geltenden Völkerrechts vereinbar sein muss.

E. 3.2

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. 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 (zum Ganzen vgl. BGE 147 I 183 E. 6.2 ; 144 I 193 E. 7.3.1 mit Hinweisen). Dabei ist der Ermessensspielraum der Kontrollinstanz bei der Prüfung einer nicht ausformulierten Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung in der Regel grösser als bei einer Initiative, die als ausformulierter Entwurf verfasst wurde (vgl. BGE 143 I 129 E. 2.2 sowie Urteile 1C_392/2022 vom 3. Mai 2023 E. 3.3 und 1C_49/2022 vom 21. November 2022 E. 3.1). Bei einer ausformulierten Initiative kann der eindeutige Wortsinn nicht durch eine mit dem übergeordneten Recht konforme Interpretation beiseite geschoben werden (BGE 144 I 193 E. 7.3.1 mit Hinweisen; Urteil 1C_41/2023 vom 24. Juli 2023 E. 2.2, in: ZBI 126/2025 S. 548).

E. 4

Die Beschwerdeführer bringen vor, die Verkehrsflussinitiative widerspreche diversen bundesrechtlichen Vorgaben. Das Thema der Verkehrsflussinitiative sind die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h innerorts und Ausnahmen davon auf Kantonsstrassen. Sowohl die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts als auch die möglichen Ausnahmen davon sind primär bundesrechtlich geregelt. Bevor die konkreten Rügen der Beschwerdeführer zu behandeln sind (siehe E. 5 hiernach), rechtfertigt sich der folgende Überblick über die bundesrechtliche Regelung und die entsprechende bundesgerichtliche Rechtsprechung.

E. 4.1

Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr (Art. 82 Abs. 1 BV). Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann

bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offenbleiben müssen (Art. 82 Abs. 3 BV). Der Bund regelt den Strassenverkehr im Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) und in den gestützt darauf erlassenen Verordnungen. Auf Strassen, die von den Kantonen dem Verkehr übergeben wurden, gilt das Strassenverkehrsrecht des Bundes. Die Kantone und die Gemeinden sind nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken. Die Kantone dürfen gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG einzig für bestimmte Strassenstrecken Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen (Satz 1). Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Satz 2). Die Kantone bzw. die vom Kanton ermächtigten Gemeinden können unter anderem den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, wobei Fahrten im Dienste des Bundes gestattet bleiben (Art. 3 Abs. 3 SVG). Ausserdem können sie für bestimmte Strassen aus bestimmten Gründen sogenannte funktionelle Verkehrsanordnungen erlassen (Art. 3 Abs. 4 SVG). Zu den funktionellen Verkehrsanordnungen gehören unter anderem Geschwindigkeitsbeschränkungen (vgl. Urteil 1C_556/2023 vom 27. August 2024 E. 4).

E. 4.2

Der Bundesrat hat die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV; SR 741.11] i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG). Die zuständige Behörde kann für bestimmte Strassenstrecken gestützt auf ein Gutachten davon abweichen, um besondere Gefahren im Strassenverkehr zu vermeiden oder zu vermindern, um eine übermässige Umweltbelastung zu reduzieren oder den Verkehrsablauf zu verbessern (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]). Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit kann gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a), bestimmte Strassenbenutzer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c) oder dadurch unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann (lit. d). Das vorgängig zu erstellende Gutachten hat zu belegen, dass die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV).

Als abweichende Höchstgeschwindigkeiten sind innerorts auf nicht verkehrorientierten Nebenstrassen sodann aus den in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Gründen Tempo-30-Zonen mit 30 km/h und Begegnungszonen mit 20 km/h grundsätzlich zulässig, und zwar ohne dass die strengeren Anforderungen gemäss Art. 108 Abs. 2 SSV zwingend erfüllt sein müssen (Art. 108 Abs. 5 lit. e SSV i.V.m. Art. 3 Abs. 4 SVG und Art. 2a Abs. 2 und Abs. 5 SSV). Zwar kann ein Abschnitt einer verkehrorientierten Strasse in eine angrenzende Tempo-30-Zone einbezogen werden, diesfalls müssen jedoch die strengeren Anforderungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt sein (Art. 2a Abs. 6 SSV). Art. 108 Abs. 4bis SSV schreibt als Ausnahme von Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 SSV kein Gutachten mehr für die Anordnung einer Tempo-30-Zone vor. Allerdings betrifft diese Ausnahme

wiederum nur nicht verkehrsorientierte Strassen (vgl. Art. 2a Abs. 5 SSV ; ausführlich zum Ganzen BGE 150 II 444 E. 3.2 ff.).

E. 4.3

Die Zulässigkeit von Beschränkungen der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen innerorts beurteilt sich nach dem Ausgeführten insbesondere nach Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 SSV . Notwendig ist stets eine Einzelfallprüfung (Urteil 1C_117/2017 vom 20. März 2018 E. 4.2) und das Bundesrecht belässt den zuständigen Behörden bei der vorzunehmenden Interessenabwägung einen erheblichen Gestaltungsspielraum (BGE 139 II 145 E. 5; 136 II 539 E. 3.2 mit Hinweisen). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können sich die Umstände allerdings so präsentieren, dass den zuständigen Behörden beim Entscheid über eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 SSV von Bundesrechts wegen kaum noch ein Spielraum verbleibt bzw. dass geradezu eine Pflicht zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit besteht. Ausdrücklich bejaht wurde dies vom Bundesgericht für den Fall einer besonders schwerwiegenden Gefahr im Sinne von Art. 108 Abs. 2 lit. a SSV oder eines besonders gewichtigen Schutzbedürfnisses im Sinne von Art. 108 Abs. 2 lit. b SSV (BGE 139 II 145 E. 5). Aber auch mit Blick auf das Umweltschutzrecht des Bundes sind Konstellationen nicht ausgeschlossen, in denen den zuständigen Behörden beim Entscheid über eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 SSV von Bundesrechts wegen kaum ein Spielraum verbleibt bzw. geradezu eine Pflicht zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit besteht. Denkbar ist dies etwa im Zusammenhang mit der Pflicht zur Sanierung von lärmbelasteten Strassen gemäss Art. 16 USG (SR 814.01), nämlich wenn die Lärmimmissionsgrenzwerte überschritten sind und sich die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung als die geeignetste und erforderliche Massnahme erweist (vgl. Urteile 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016, 1C_11/2017 vom 2. März 2018 und 1C_574/2020 vom 9. März 2023 E. 6, in: ZBl 124/2023 S. 589).

E. 5

Umstritten ist die Vereinbarkeit der Verkehrsflussinitiative mit dem übergeordneten Recht.

E. 5.1

Der Regierungsrat kam in seinem Bericht vom 11. Februar 2025 an den Kantonsrat zum Schluss, der erste Satz des vorgeschlagenen Abs. 3 von Art. 12 Strassengesetz/SH (Sachverhalt Lit. A) gelte bereits von Bundesrechts wegen und habe rein deklaratorische Wirkung. Auch der zweite Satz von Abs. 3 sei mit dem Bundesrecht vereinbar, weil er Abweichungen vom Grundsatz der Höchstgeschwindigkeit 50 km/h zulasse und weil er als Auftrag an die Behörden verstanden werden könne, wie vom Handlungsspielraum, den das Bundesrecht gewähre, Gebrauch zu machen sei. Immerhin sei darauf hinzuweisen, dass der Handlungsspielraum angesichts der detaillierten bundesrechtlichen Vorgaben relativ gering sei.

Die Beschwerdeführer halten diesen Ausführungen des Regierungsrats nichts entgegen und bringen nicht vor, der vorgeschlagene Abs. 3 von Art. 12 Strassengesetz/SH verstosse gegen das Strassenverkehrsrecht oder das Umweltschutzrecht des Bundes. Damit ist darauf nicht weiter einzugehen (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG und E. 2 hiervor).

E. 5.2

Indessen machen die Beschwerdeführer geltend, der vorgeschlagene Abs. 4 von Art. 12 Strassengesetz/SH (Sachverhalt Lit. A) widerspreche den Art. 11 ff. und Art. 19 ff. USG, den Art. 3, Art. 6a und Art. 32 SVG, den dazugehörigen Verordnungen sowie Art. 108 Abs. 2 und Abs. 4 SSV. Hinsichtlich Satz 2 von Abs. 4 erblicken sie überdies einen Widerspruch zu Art. 9 und Art. 21 RPG (SR 700).

E. 5.2.1

Zum ersten Satz des vorgeschlagenen Abs. 4 von Art. 12 Strassengesetz/SH führte der Regierungsrat in seinem Bericht vom 11. Februar 2025 an den Kantonsrat aus, es werde in der Initiative nicht ausdrücklich geregelt, wann es sich um "kurze Strecken" handle. Damit bleibe der bundesrechtlich vorgesehene Handlungsspielraum grundsätzlich gewahrt. Die Beschwerdeführer wenden ein, eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf verkehrsorientierten Strassen innerorts könne sich von Bundesrechts wegen als zwingend herausstellen. Es sei offensichtlich, dass entsprechende Massnahmen unter Umständen nicht nur über kurze Strecken hinweg, sondern auch über mittlere bis längere Strecken hinweg notwendig sein könnten. Dass mit der Initiative Ausnahmen vom Grundsatz der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h lediglich "über kurze Strecken" zulässig seien, widerspreche folglich dem Bundesrecht.

Zwar können sich die Umstände auf verkehrsorientierten Strassen innerorts wie bereits ausgeführt so präsentieren, dass den zuständigen Behörden beim Entscheid über eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 SSV von Bundesrechts wegen kaum noch ein Spielraum verbleibt bzw. dass geradezu eine Pflicht zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit besteht. Üblicherweise verbleibt den zuständigen Behörden jedoch von Bundesrechts wegen ein Handlungsspielraum (vgl. E. 4.3 hiervor). Wenn der kantonale Gesetzgeber sich dafür entscheidet, den zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörden gewisse Leitlinien zu setzen, wie diese den bundesrechtlichen Handlungsspielraum handhaben sollen, dann ist dies nicht bundesrechtswidrig, solange eine Einzelfallprüfung möglich bleibt und das Ergebnis der Interessenabwägung vom kantonalen Gesetzgeber nicht vorweggenommen wird.

Die zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörden werden die neue Bestimmung im Fall der Annahme der Initiative bundesrechtskonform anzuwenden haben, was grundsätzlich möglich sein wird. Auch die in Satz 1 von Abs. 4 enthaltene Formulierung "nur über kurze Strecken" ist relativ offen. Der Initiativtext definiert nicht, was unter "kurzen Strecken" zu verstehen ist und belässt den zuständigen Behörden einen Handlungsspielraum nicht nur beim Entscheid über das ob, sondern auch über das wie bzw. über die exakte Distanz einer Geschwindigkeitsbeschränkung. Jedenfalls kann Satz 1 von Abs. 4 ein Sinn beigemessen werden, der ihn nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt. Damit ist es nach dem Günstigkeitsprinzip geboten und mit Art. 34 BV sowie Art. 28 Abs. 2 KV/SH vereinbar, ihn nicht für ungültig zu erklären. Daran würde sich nichts ändern, wenn man zum Schluss käme, dass in besonderen Fällen eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auch für längere Strecken von Bundesrechts wegen obligatorisch sei bzw. sein könnte.

E. 5.2.2

Als problematisch stufte der Regierungsrat in seinem Bericht vom 11. Februar 2025 an den Kantonsrat den zweiten Satz des vorgeschlagenen Abs. 4 ein, wonach die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf bestimmten Strassen innerorts einer Festlegung im kantonalen

Strassenrichtplan bedarf. Der Regierungsrat führte aus, damit würde ein neues Kriterium eingeführt, welches im Bundesrecht nicht vorgesehen sei, dem Wesen des Richtplans als langfristigem Planungsinstrument widerspreche und nicht stufengerecht sei. Der Strassenrichtplan sei gemäss Art. 28 Abs. 1 Strassengesetz/SH ein Planungsinstrument für die Festlegung des Strassennetzes und nicht das richtige Instrument, um den Ausbaustandard und die Signalisation von bestimmten Strassenabschnitten zu regeln. Damit der zweite Satz von Abs. 4 nicht als ungültig beurteilt werden müsse, sei eine Auslegung in dem Sinne nötig, dass die Vorgabe zwar wünschenswert, aber nicht zwingend sei.

Die Kommission Bau, Verkehr und Energie des Kantonsrats als die die Verkehrsflussinitiative vorberatende Kommission teilte in ihrem Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 28. April 2025 zwar das Missfallen über die Formulierung des zweiten Satzes des vorgeschlagenen Abs. 4 bzw. über die Voraussetzung der Festlegung von Geschwindigkeitsbeschränkungen im kantonalen Strassenrichtplan. Wie der Regierungsrat kam sodann auch die Kommission zum Schluss, die entsprechende Formulierung widerspreche dem Wesen des Richtplans gemäss Art. 28 Abs. 1 Strassengesetz/SH. Hierbei handle es sich jedoch um kantonales und damit nicht um übergeordnetes Recht, sodass die umstrittene Formulierung nicht für ungültig erklärt werden dürfe.

Die Beschwerdeführer weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Änderungen des Strassenrichtplans nach Art. 30 Strassengesetz/SH der Genehmigung des Kantonsrats bedürften. Sie monieren, die Verkehrsflussinitiative wolle eine politische Beurteilung der Notwendigkeit der Einführung von Tempo-30 auf verkehrsorientierten Strassen, wobei aufgrund der politischen Zusammensetzung des Kantonsrats zu erwarten sei, dass die Genehmigung regelmässig verweigert würde. Im Übrigen verweisen die Beschwerdeführer auf die Ausführungen des Regierungsrats, ohne selber substantiiert zu begründen, inwiefern Satz 2 des mit der Initiative vorgeschlagenen Abs. 4 bundesrechtswidrig sein sollte.

E. 5.2.3

Das Bundesrecht bezeichnet das Bundesamt für Strassen (ASTRA) als für die Anordnung von funktionellen Verkehrsbeschränkungen auf Nationalstrassen zuständige Behörde (vgl. Art. 108 Abs. 1 SSV sowie Art. 2 Abs. 3bis SVG) und überlässt es dem kantonalen Gesetzgeber, die für die Anordnung von funktionellen Verkehrsbeschränkungen auf allen anderen Strassen zuständigen Behörden zu bezeichnen (Art. 108 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 2 lit. b SSV). Im Kanton Schaffhausen für die Anordnung von Verkehrsanordnungen zuständig sind nach geltendem Recht je nach Strassenkategorie das kantonale Baudepartement und/oder eine kommunale Behörde (§ 5a und § 5b der Verordnung zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 7. Juli 1992 [Kantonale Strassenverkehrsverordnung; SHR 741.011] i.V.m. Art. 2 Abs. 1 lit. d und Art. 3 Abs. 1 lit. c des Einführungsgesetzes vom 17. Mai 2004 zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr [EG SVG/SH; SHR 741.100]).

Der umstrittene zweite Satz des mit der Verkehrsflussinitiative vorgeschlagenen Abs. 4 hätte zur Folge, dass neu der Kantonsrat Geschwindigkeitsbeschränkungen im Sinne von Art. 108 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 SSV auf Kantonsstrassen innerorts im Rahmen der kantonalen Richtplanung zu genehmigen hätte (vgl. Art. 30 Abs. 1 Strassengesetz/SH). Eine solche Zuständigkeit des Kantonsrats mag unzweckmässig und kompliziert sein, von der geltenden kantonalen Zuständigkeitsordnung abweichen und der vom kantonalen Recht

definierten Funktion des kantonalen Strassenrichtplans (vgl. Art. 27 f. Strassengesetz/SH) widersprechen. Bundesrechtswidrig ist sie jedoch nicht und auch ein Widerspruch zum kantonalen Verfassungsrecht ist weder dargetan noch ersichtlich. Die Aussage des Regierungsrats, wonach der Initiativtext so ausgelegt werden müsste, dass der Eintrag im Strassenrichtplan zwar wünschenswert, aber nicht zwingend sei, ist unzutreffend, soweit er damit die Übereinstimmung der Initiative mit dem Bundesrecht anspricht.

E. 5.2.4

Im gleichen Zusammenhang weisen die Beschwerdeführer sodann auf Art. 9 und Art. 21 RPG und den Grundsatz der Planbeständigkeit hin. Darauf ist indes nicht weiter einzugehen, weil nicht dargetan ist, inwiefern die umstrittene Genehmigungskompetenz des Kantonsrats zu diesen Bestimmungen in einem unauflösbaren Widerspruch stehen sollte (vgl. Art. 42 Abs. 2 BGG und E. 2 hiervor).

E. 5.3

Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, der Text der Verkehrsflussinitiative sei unbestimmt und unklar. Damit verstosse er gegen Art. 34 BV bzw. gegen das Legalitätsprinzip und damit gegen übergeordnetes Recht.

E. 5.3.1

Art. 34 BV gewährleistet die politischen Rechte (Abs. 1). Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2). Daraus und aus dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) abgeleitet muss der Text einer Volksinitiative genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Bei der allgemeinen Anregung sind weniger hohe Ansprüche an die Formulierung zu stellen als beim ausgearbeiteten Entwurf, da gewisse Unklarheiten oder Widersprüche bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 139 I 292 E. 5.8 f. mit Hinweisen; CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", 2020, Rz. 394 f.). Die Beschwerdeführer bringen vor, die Verkehrsflussinitiative sei in dreifacher Hinsicht unklar bzw. zu unbestimmt.

E. 5.3.2

Erstens verweisen die Beschwerdeführer auf die Aussage des Regierungsrats in dessen Bericht vom 11. Februar 2025 an den Kantonsrat, wonach der zweite Satz des vorgeschlagenen neuen Abs. 4 von Art. 12 Strassengesetz/SH nur als gültig beurteilt werden könne, wenn er so ausgelegt werde, dass die Festlegung im Strassenrichtplan zwar wünschenswert, aber nicht zwingend sei (vgl. E. 5.2.2 hiervor). Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, der Initiativtext werde von den Stimmberechtigten nicht so verstanden, dass die Festlegung im Strassenrichtplan nur wünschenswert, aber nicht zwingend sei.

Wie aufgezeigt ist die angesprochene Aussage des Regierungsrats zur Bedeutung des Eintrags von Ausnahmen von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit im kantonalen Strassenrichtplan nicht zutreffend und steht der umstrittene Satz der Verkehrsflussinitiative nicht in einem unauflösbaren Widerspruch zum übergeordneten Recht (E. 5.2.3 hiervor). Damit ist dieser Satz auch unter dem Aspekt des Gebots der genügenden Klarheit nicht zu beanstanden.

E. 5.3.3

Zweitens bringen die Beschwerdeführer vor, die Verkehrsflussinitiative sei aus systematischen Gründen unklar. Sie begründen dies damit, dass mit der Initiative der bestehende Art. 12 Strassengesetz/SH ergänzt werde, der sich im Kapitel 3 des Gesetzes (Benützung der Strasse) befinde, welcher sich um den Gemeingebrauch und die Sondernutzung der Strassen drehe und nicht um Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Tempo-30-Zonen.

Auch damit dringen die Beschwerdeführer nicht durch. Zum einen lassen sich Geschwindigkeitsbegrenzungen unter das Thema der Benützung der Strassen einordnen, womit eine fehlerhafte Gesetzssystematik nicht zu erkennen ist. Zum anderen wäre, selbst wenn man mit den Beschwerdeführern die gesetzliche Systematik als nicht einwandfrei einstufen wollte, die damit verbundene Ungereimtheit jedenfalls nicht derart schwer, dass unklar wäre, worauf die Initiative gerichtet ist, oder sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sähen.

E. 5.3.4

Drittens sind die Beschwerdeführer der Auffassung, es bestehe eine Diskrepanz zwischen dem Titel sowie der auf der Unterschriftenliste abgedruckten Begründung der Initiative einerseits und dem Initiativtext andererseits. Der Titel und die Begründung der Initiative gaukelten den Stimmberechtigten vor, es gehe um den Verkehrsfluss, der verbessert werden solle. Im Initiativtext gehe es jedoch nur darum, Temporeduktionen innerorts zu verhindern oder zu erschweren, wobei der Verkehrsfluss unter Umständen gerade durch eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit verbessert werden könne.

Massgeblich für die Beantwortung der Frage, ob eine Volksinitiative mit übergeordnetem Recht vereinbar ist, ist grundsätzlich der Wortlaut der Initiative (vgl. E. 3.2 hiervor). Aus dem Text der Verkehrsflussinitiative geht hinreichend hervor, was der Zweck der Initiative ist bzw. worauf sie gerichtet ist. Die auf der Unterschriftenliste abgedruckte Begründung ist für das Verständnis der Initiative nicht unerlässlich. Zwar ist den Beschwerdeführern darin zuzustimmen, dass weder aus dem ausführlichen Titel der Initiative noch aus ihrem Kurztitel ohne weiteres ersichtlich ist, dass mit der Initiative für bestimmte Strassen die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit eingeschränkt werden soll. Aus der auf der Unterschriftenliste abgedruckten Begründung geht dies jedoch klar hervor. Zu Recht weisen die Beschwerdeführer sodann darauf hin, dass die Reduktion der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit innerorts zumindest unter gewissen Umständen zu einer Verbesserung und nicht zu einer Verschlechterung des Verkehrsablaufs führt (vgl. Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 2 lit. c SSV, BGE 136 II 539 E. 3.3 f. und E. 4.2 hiervor). Insofern ist der Titel der Initiative durchaus problematisch. Er ist jedoch jedenfalls nicht derart irreführend, dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sähen, zumal ihnen der Inhalt der Initiative im Vorfeld der Abstimmung vermittelt werden kann und ihnen zuzutrauen ist, entsprechende Informationen in ihren Entscheid für eine Zustimmung zum oder Ablehnung des Initiativbegehrens einfließen zu lassen, den Titel sowie die Begründung der Initiative kritisch zu hinterfragen und zwischen dem massgeblichen Initiativtext einerseits und dem Titel sowie der Begründung der Initiative andererseits zu unterscheiden (vgl. BGE 147 I 183 E. 9).

E. 6

Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit zu auferlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.