

Kurzgutachten zur rechtlichen Einordnung der Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen»

Im Auftrag der zuständigen Spezialkommission des Grossen Stadtrates der Stadt Schaffhausen
Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

A. Rechtspolitische Ausgangslage

Der Stadtrat hat das Zustandekommen der Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» (siehe dazu B.) festgestellt. Der Grosse Stadtrat muss nun über die Gültigkeit der Initiative befinden (Art. 46 Gemeindegesetz¹ i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Wahlgesetz²). Im Fall der Gültigerklärung des Initiativbegehrens muss er ausserdem darüber beschliessen, ob er ihm zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er ihm einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll (Art. 46 Gemeindegesetz i.V.m. Art. 77 Abs. 1 Wahlgesetz). Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, die Initiative für gültig zu erklären und den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung zu unterbreiten.³ Im Hinblick auf die politische Stellungnahme und allenfalls auf die Gültigkeitsprüfung gab die für die Behandlung der Initiative eingesetzte Spezialkommission des Grossen Stadtrates das vorliegende Gutachten mit vier präzisen Fragestellungen (siehe dazu C.) in Auftrag.

B. Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Stadtverfassung ist um einen neuen Artikel zu ergänzen:

Art. 2a^{bis} (neu): Die verkehrsorientierten Strassen in der Stadt Schaffhausen sind, von klar definierten Ausnahmen abgesehen, mit einem Tempolimit von nicht weniger als 50 km/h belegt.

C. Fragen der Spezialkommission

1. Wie gross ist der Ermessensspielraum des Stadtrats bzgl. Anordnung/Verzicht auf T30-Zonen und -Strecken heute bezogen auf die heutigen Rechtsgrundlagen? Hilfreich wären Beispiele (anhand der Rechtsprechung), wie der Ermessensspielraum mit Blick auf die konkreten Kriterien in der Praxis zum Tragen kommen kann.
2. Ändert sich der Ermessensspielraum des Stadtrats bzgl. Anordnung/Verzicht auf T30-Zonen und -Strecken bei Annahme der Initiative? Falls ja, inwiefern?

¹ SHR 120.100.

² Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz) – SHR 160.100.

³ Stadtrat, Botschaft zur Volksinitiative «Nein zu Tempo 30 auf Hauptstrassen» vom 17. Januar 2023 (im Folgenden: Botschaft), S. 17.

3. Gibt es bei Annahme der Initiative einen Regelungsrest, welcher das Ermessen des Stadtrats betrifft oder bleibt es bei der heutigen Rechtsanwendung?
4. Was sind die Folgen dieser Antworten auf die Gültigkeit der Initiative?

I. Frage 1: Ermessensspielraum der Behörden bei der Anordnung von Tempo 30

1. Tatbestände für funktionelle Verkehrsanordnungen

a) Einführung von Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen

Die Initiative betrifft einzig verkehrsorientierte Strassen. Verkehrsorientierte Strassen sind alle Strassen innerorts, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere, leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind (Art. 1 Abs. 9 SSV)⁴. Von vornherein vom Regelungsbereich der Initiative ausgeschlossen sind damit *nicht* verkehrsorientierte Strassen. Hierbei handelt es sich typischerweise um Nebenstrassen gemäss Art. 1 Abs. 8 SSV.

Auf *verkehrsorientierten* Strassen gilt die vom Bundesrat festgelegte allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften in Höhe von 50 km/h (Art. 4a Abs. 1 lit. a VRV⁵ i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG⁶). Sie kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 Satz 1 SVG). Innerorts können tiefere Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken in Abstufungen von je 10 km/h (Art. 108 Abs. 5 lit. d SSV) oder durch die Signalisation einer Tempo-30-Zone beziehungsweise einer Begegnungszone angeordnet werden (Art. 108 Abs. 5 lit. e SSV i.V.m. Art. 22a und 22b SSV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht die Charakterisierung als verkehrsorientierte Strasse der Einführung von Tempo 30 grundsätzlich nicht entgegen.⁷

Die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten können 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 Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c) oder dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (lit. d). Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist darüber hinaus nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig. Dieses hat aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 Satz 1 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV).

⁴ Signalisationsverordnung (SSV) – SR 741.21.

⁵ Verkehrsregelnverordnung (VRV) – SR 741.11.

⁶ Strassenverkehrsgesetz (SVG) – SR 741.01.

⁷ BGE 136 II 539 E. 3.2 S. 548; BGer., Urteil vom 7. Juli 2023, 1C_513/2022, E. 3.1.

b) Einbezug verkehrsorientierter Strassen in eine Tempo-30-Zone

Das Signal «Tempo-30-Zone» ist nur auf *nicht verkehrsorientierten* Nebenstrassen zulässig (vgl. Art.2a Abs. 5 SSV). Diese Konstellation erfasst die auf verkehrsorientierte Strassen beschränkte Initiative somit grundsätzlich nicht. Sind Geschwindigkeitsbegrenzungen aus Gründen der Verkehrssicherheit auf Hauptstrassen oder verkehrsorientierten Nebenstrassen notwendig, werden sie grundsätzlich nach Art. 108 Abs. 5 lit. d SSV (und nicht durch Zuweisung zu einer Tempo-30-Zone nach lit. e) angeordnet und mit dem Signal «Höchstgeschwindigkeit» angezeigt.⁸ Ausnahmsweise und bei besonderen örtlichen Gegebenheiten kann indes auch ein Hauptstrassenabschnitt in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden, namentlich kann dies in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet angenommen werden.⁹ Im Ausnahmefall könnte die Initiative demnach auch einmal die Konstellation des Einbezugs des Abschnitts einer *verkehrsorientierten* Strasse in eine Tempo-30-Zone erfassen.

2. Ermessensausübung

a) Grundsatz: Erheblicher Gestaltungsspielraum

Häufig stützen die Behörden in der Praxis die Anordnung von Tempo 30 mit Blick auf die angestrebte Verminderung einer übermässigen Umweltbelastung in Form von Lärm und Schadstoffen auf Art. 108 Abs. 2 lit. d SSV.¹⁰ Regelmässig wird die Anordnung aber auch mit der Verbesserung des Verkehrsablaufes,¹¹ der Bekämpfung einer nicht rechtzeitig erkennbaren Gefahr¹² und der Erhöhung der Verkehrssicherheit¹³ begründet. Das Vorliegen des jeweiligen Tatbestandes muss durch ein Fachgutachten belegt werden. Hierzu müssen beispielsweise Lärm- und Schadstoffmessungen, Verkehrsanalysen und Sicherheitsüberprüfungen vorgenommen werden.

Das Gutachten bildet jeweils die tatsächliche Grundlage für funktionelle Verkehrsanordnungen. Dessen Ergebnisse legen die Vornahme oder den Verzicht hierauf häufig nahe. In Bezug auf Art. 108 Abs. 2 lit. d SSV wird nicht selten eine Lärmsanierungspflicht hinzukommen. Bestehende Anlagen, die den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, müssen saniert werden (Art. 16 Abs. 1 USG),¹⁴ so weit, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Dabei müssen grundsätzlich die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV)¹⁵. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung stellt die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit grundsätzlich eine geeignete Massnahme der Emissionsbegrenzung bei sanierungsbedürftigen Strassen dar.¹⁶

⁸ BGE 139 II 145 E. 4.1.1 S. 165.

⁹ Vgl. BGE 139 II 145 E. 4.1.2 S. 165.

¹⁰ Vgl. etwa BGer., Urteil vom 7. Juli 2023, 1C_513/2022, E. 3.3, 3.4; BGer., Urteil vom 2. März 2018, 1C_11/2017, E. 4.2, 5.2; BGer., Urteil vom 20. März 2018, 1C_117/2017, 1C_118/2017, E. 5.2.

¹¹ Vgl. BGE 136 II 539 E. 3.3, 3.4 S. 548 ff.

¹² Vgl. BGE 139 II 145 E. 5 S. 166 f.

¹³ BGer., Urteil vom 2. März 2018, 1C_11/2017, E. 4.4, 5.3.

¹⁴ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) – SR 814.01.

¹⁵ Lärmschutz-Verordnung (LSV) – SR 814.41.

¹⁶ BGer., Urteil vom 2. März 2018, 1C_11/2017, E. 4.2; BGer., Urteil vom 3. Februar 2016, 1C_589/2014, E. 5.3.

Bei Art. 108 Abs. 2 SSV handelt es sich ungeachtet des Einbezugs des Fachgutachtens und der Bezugnahmen auf den Immissionsschutz um eine «Kann-Vorschrift». Die Behörden sind auch bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen grundsätzlich nicht verpflichtet, in jedem Fall die Geschwindigkeit herabzusetzen. Verkehrsbeschränkungen in Form der Anordnung von Tempo 30 sind vielmehr regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden.¹⁷ Die zuständigen Behörden besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Bei der Ausübung des Ermessens geht es um Gesichtspunkte wie die Auswirkungen auf den Verkehr insgesamt, den Öffentlichen Verkehr und die Rettungsdienste im Besonderen, sowie die Verlagerung von Verkehrsflüssen in Wohngebiete. Dabei ist insbesondere die Verhältnismässigkeit der geplanten Anordnung zu beurteilen (Art. 108 Abs. 4 SSV). Diese wird zwar im Fachgutachten bereits erörtert. Die zuständige Behörde kann aber die Verhältnismässigkeit anders einstufen, beispielsweise wenn sie bestimmte Aspekte, die gegen eine Temporeduktion sprechen, höher gewichtet, als dies im Gutachten der Fall ist.

b) Ausnahme: Ermessensschumpfung

In Anbetracht des Abwägungsbedarfes und des Gestaltungsspielraums der Behörden ist eine Ermessensschumpfung auf Null nur in Fällen anzunehmen, in denen eine schwerwiegende Gefahr beziehungsweise ein besonders gewichtiges Schutzbedürfnis i.S.v. Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV vorliegen.¹⁸ Ob auch einer der in lit. c und d genannten Gründe genügen würde, hat das Bundesgericht offengelassen. Zudem muss die Anordnung von Tempo 30 geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Dabei ist ein strenger Massstab anzulegen. Angenommen wurde dies beispielsweise im Fall eines fehlenden Trottoirs in der Ortsdurchfahrt.¹⁹ Fraglich ist, wie es sich in Fällen einer Lärmsanierungspflicht verhält. Hier kommen nämlich neben der Temporeduktion noch weitere Massnahmen in Betracht, wie beispielsweise der Einbau eines lärmarmen Strassenbelages.

Antwort auf Frage 1

Die zuständige Behörde verfügt bei der Anordnung von Tempo 30 grundsätzlich über einen erheblichen Ermessensspielraum. Bei Vorliegen der Tatbestände von Art. 108 Abs. 2 lit. a und b SSV, wenn also eine schwerwiegende Gefahr oder ein besonders gewichtiges Schutzbedürfnis gegeben ist, wird das Ermessen aber oft auf Null reduziert sein. Auch bei der Überschreitung von Immissionsgrenzwerten kann es zu einer Ermessensreduzierung kommen. Nichtsdestotrotz verbleiben in der Rechtsanwendung Konstellationen, in denen bei Erfüllung eines oder mehrerer der vier gesetzlichen Tatbestände ein Ermessensspielraum der Behörde besteht und auch ein Verzicht auf die Temporeduktion bundesrechtskonform wäre. Um wie viele Fälle es sich künftig in der Stadt Schaffhausen in der Praxis tatsächlich handeln wird und welcher Art diese wären, lässt sich nicht zuverlässig prognostizieren.

¹⁷ Dazu und zum Folgenden BGer., Urteil vom 7. Juli 2023, 1C_513/2022, E. 3.5.1.; so bereits BGE 136 II 539 E. 2.2 S. 545.

¹⁸ BGE 139 II 145 E. 5 S. 167.

¹⁹ Vgl. BGE 139 II 145 E. 5.6 S. 169.

II. Frage 2: Einschränkung des Ermessensspielraums bei Annahme der Initiative

Unter den im Initiativtext in Bezug genommenen «klar definierten Ausnahmen» sind die Konstellationen zu verstehen, in denen das Ermessen der Behörde bei der Anordnung von Tempo 30 auf Null schrumpft, die Behörde also Tempo 30 anordnen muss. In allen übrigen Konstellationen, in denen also die Behörde nach Massgabe des Bundesrechts, über Ermessen verfügen würde, müsste sie nach Annahme der Initiative auf die Anordnung von Tempo 30 verzichten. Der dem Stadtrat verbleibende Ermessensspielraum würde somit auch in diesen Fällen auf Null reduziert, allerdings in die entgegengesetzte Richtung. Der Stadtrat müsste demnach stets Tempo 30 anordnen, wenn das Bundesrecht dies gebietet. Wenn das Bundesrecht dies nicht vorschreibt, wäre er aufgrund des kommunalen Rechts stets dazu gezwungen, Tempo 50 zu belassen. Der Stadtrat verlöre somit im Bereich der *verkehrsorientierten* Strassen jeden Ermessensspielraum.

Inwieweit diese rechtlichen Folgen nach Annahme der Initiative praktische Auswirkungen hätten, lässt sich nicht vorhersehen. So trifft es einerseits zu, dass die Stadt Schaffhausen Tempo 30 auf verkehrsorientierten Strassen nicht generell ausschliessen oder weniger weitreichende «Ausnahmen» anwenden darf als jene, die in der SSV geregelt sind.²⁰ Auf der anderen Seite ist es wohl zu weitgehend, das Initiativbegehren als wirkungslos zu bezeichnen, da sich in der Praxis nichts ändern und es sich lediglich um eine Wiedergabe der von Bundesrechts wegen ohnehin geltenden Regelung in der Stadtverfassung handeln würde.²¹ Es lässt sich nämlich nicht ausschliessen, dass der Stadtrat durch die neue Bestimmung einmal verpflichtet würde, sein Ermessen zuungunsten einer bundesrechtlich zulässigen, aber nicht zwingenden Anordnung von Tempo 30 auszuüben. Dies könnte künftig vor allem relevant werden, wenn sich die politische Absicht des Stadtrates verstärken würde, auch in Fällen mit Ermessensspielraum von sich aus stets Tempo 30 anzuordnen.

Die Anzahl von Fällen und deren Ausgestaltung, bei denen es infolge der Annahme der Initiative zu einer (zusätzlichen, aber entgegengesetzten) Einschränkung des Ermessensspielraums lässt sich bei abstrakter Betrachtung nicht voraussagen. Vorstellbar ist dies aber vor allem in den Fällen, in denen die Anordnung von Tempo 30 auf die Ziele der Verbesserung des Verkehrsablaufes oder der Verminderung der Umweltbelastung gestützt werden könnte. So bietet der Zweck der Verbesserung des Verkehrsablaufes einigen Interpretationsspielraum und ist seinerseits von Prognosen abhängig – im Unterschied etwa zum Tatbestand der Beseitigung einer Gefahr. Bei der Verminderung der Umweltbelastung ist ausdrücklich die Verhältnismässigkeit der Anordnung von Tempo 30 zu beachten. Daher müssen mit Blick auf die Erforderlichkeit insbesondere alternative Massnahmen und mit Blick auf die Zumutbarkeit gegenläufige Interessen in die Ermessensausübung einbezogen werden. Durch die Annahme der Initiative würde bewirkt, dass der Stadtrat entgegenstehende Belange bis zur Grenze des bundesrechtlich Zulässigen höher gewichten und auf die Anordnung von Tempo 30 verzichten müsste.

²⁰ Stadtrat, Botschaft, S. 16.

²¹ So aber Stadtrat, Botschaft, S. 16.

Antwort auf Frage 2

Bei Annahme der Initiative ändert sich der Ermessenspielraum des Stadtrates bezüglich des Verzichts auf Tempo-30-Zonen und -Strecken. Ist das Ermessen derzeit bereits in Fällen der Anordnung von Tempo 30 aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts auf Null reduziert, wäre das Ermessen nach Annahme der Initiative in allen anderen Fällen dahingehend auf Null reduziert, dass der Stadtrat auf die Anordnung von Tempo 30 verzichten müsste. Bei der Anordnung von Tempo 30 *auf verkehrsorientierten Strassen* verlöre der Stadtrat somit jeglichen Ermessenspielraum.

III. Frage 3: Änderung der Rechtsanwendung

Der Wegfall sämtlicher Ermessensspielräume des Stadtrates würde teilweise zu einer Änderung in der Rechtsanwendung führen. Für jeden fraglichen Strassenabschnitt müsste der Stadtrat zunächst zwar nach wie vor auf der Grundlage eines Fachgutachtens prüfen, ob ein Tatbestand von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist. Ist dies der Fall, könnte er jedoch nicht wie bislang sogleich in eine Interessenabwägung eintreten, sondern er müsste prüfen, ob das Ermessen wegen der bundesrechtlichen Vorgaben auf Null schrumpft. In diesem Fall müsste er Tempo 30 anordnen. Schrumpft das Ermessen nicht auf Null, müsste er auf eine weitere Interessenabwägung verzichten und Tempo 50 belassen. Ein blosses Überwiegen der Schutzinteressen gegenüber der Verkehrsbeschränkung würde nicht mehr für die Anordnung von Tempo 30 genügen. Die neue Bestimmung in der Gemeindeordnung würde das Ermessen des Stadtrates insoweit ausschliessen, beziehungsweise die eigentlich notwendige Ermessensausübung bereits generell vorwegnehmen.

Antwort auf Frage 3

Der Stadtrat müsste die heutige Rechtsanwendung teilweise ändern. Wenn die Ergebnisse des Fachgutachtens die Anordnung von Tempo 30 erlauben, müsste der Stadtrat zunächst in einem Zwischenschritt prüfen, ob die bundesrechtlichen Vorgaben mit Blick auf das Fachgutachten zur Anordnung von Tempo 30 zwingen. Ist dies der Fall, ändert sich im weiteren Verfahren im Vergleich zur geltenden Rechtslage nichts. Zwingt das Bundesrecht jedoch nicht zur Anordnung von Tempo 30, wäre neu das Verfahren zu beenden.

IV. Frage 4: Auswirkungen auf die Gültigkeit der Initiative

Die Gültigkeit der Initiative könnte einzig unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht (vgl. Art. 46 Gemeindegesetz i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Wahlgesetz) zweifelhaft sein. Eine Unvereinbarkeit käme aber nur in Betracht, wenn das Bundesrecht bei der Anordnung von Tempo 30 auf der Grundlage von Art. 108 SSV keinerlei Spielraum für eine Ermessensausübung seitens der städtischen Behörden beliesse. In diesem Fall würde die Initiative unter Umständen in bundesrechtswidriger Weise vorspiegeln, der Stadtrat könne in

bestimmten Fällen Tempo 50 beibehalten, obwohl er dies gar nicht dürfte, sondern stets Tempo 30 anordnen müsste. Die Anwendung des Bundesrechts eröffnet aber ungeachtet zahlreicher Fälle der Ermessensreduzierung auf Null nach wie vor erhebliche Gestaltungsspielräume. Doch selbst wenn dies nicht in relevantem Ausmass der Fall wäre, würde die Wiederholung der bundesrechtlichen Regel, wonach auf verkehrsorientierten Strassen Tempo 50 gilt, keinen Verstoss gegen Bundesrecht darstellen.²² Die Reichweite des Ermessens hat somit keine Bedeutung für die Gültigkeit der Initiative.

Antwort auf Frage 4

Die Antworten auf die Fragen 1 bis 3 haben im Einklang mit der Einschätzung des Stadtrates keine Auswirkungen auf die Beurteilung der Gültigkeit der Initiative.

Stand: 27. Oktober 2023

²² So auch Stadtrat, Botschaft, S. 10.