

Mathias Zopfi
Landrat
Bergen 9
8765 Engi

Landratspräsident
Emil Küng
Rathaus
8750 Glarus

Engi, 31. Januar 2026

Interpellation «Vollzugsverordnung Fahrverbot Klöntal: Fehlende Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht»

Sehr geehrter Herr Landratspräsident

Gestützt auf Artikel 82 der Landratsverordnung reiche ich folgende Interpellation zur Beantwortung durch den Regierungsrat ein:

Per 1. Januar 2026 ist der von der Landsgemeinde neu eingeführte Art. 5a EG SVG in Kraft getreten. Im Klöntal gilt an den letzten Sonntagen der Monate Juni, Juli und August jeweils zwischen 07.00 und 19.00 Uhr ein Fahrverbot (sog. *Slow Sundays im Klöntal*). Zudem wurde der Regierungsrat ermächtigt, den Vollzug zu regeln und begründete Ausnahmen vorzusehen.

Gestützt darauf, hat der Regierungsrat seine Verordnung über den Vollzug zum Fahrverbot im Klöntal erlassen. In Art. 2 Abs. 2 VollzugsVO macht der Regierungsrat von seiner Kompetenz Gebrauch, «*begründete Ausnahmen*» vorzusehen. Während die meisten dieser Ausnahmen durch gewisse Besonderheiten begründet sind, führt Art. 2 Abs. 2 Bst. g VollzugsVO eine neue, umfassende Ausnahme für sämtlichen aus dem Klöntal abfliessenden Individualverkehr ein. Faktisch verkommt das in Art. 5a EG SVG vorgesehenen «*Fahrverbot im Klöntal*» somit zu einem blossen Einbahnregime.

Weder im Landrat, noch im Memorial, noch an der Landsgemeinde wurde je von einer pauschalen Ausnahme des abfliessenden Individualverkehrs gesprochen. Im Gegenteil: Den Stimmberechtigten wurde versichert, dass es sich primär um ein Fahrverbot für Personen, die «*zur Erholung privat motorisiert das Klöntal tageweise aufsuchen*» handle (vgl. Landsgemeinde Memorial 2025, S. 108). Und weiter: «*Die Ausnahmetatbestände hätten sich seit Beginn der Diskussionen zum Memorialsantrag in den Materialien kaum verändert. Es werde darauf vertraut, dass der Regierungsrat in seiner Vollzugsverordnung die Ausnahmetatbestände angemessen regelt*» (ebd., S. 109).

Namentlich der damalige Kommissionspräsident der vorberatenden Kommission und mittlerweile dem für die Vollzugsgesetzgebung zuständigen Departement vorstehende Regierungsrat Christian Marti betonte noch in seinem abschliessenden Votum im Landrat: «*Die Ausnahmetatbestände haben sich seit Beginn der Diskussionen zu diesem Memorialsantrag in den Materialien kaum verändert. [...] Es ist kaum eine Veränderung wahrnehmbar – unabhängig vom verwendeten Begriff. Massgebend ist letztlich, was den Stimmberechtigten mit dem Memorial mitgegeben wurde und was der Regierungsrat dem Landrat heute mitgibt*» (LR-Beschluss § 288 vom 6. November 2024, S. 11).

In Bezug auf die in Art. 2 Abs. 2 Bst. g VollzugsVO vorgesehene pauschale Ausnahme scheinen jedoch die als «*massgebend*» bezeichneten Vorgaben nicht leitend gewesen zu sein. Es kam so auf den letzten Metern durch die Hintertüre der Vollzugsverordnung eine weitgehende pauschale Ausnahme des abfliessenden Verkehrs hinzu. Mit dieser Ausnahme in der Vollzugsverordnung läuft der Regierungsrat Gefahr, das Vertrauen der Landsgemeinde zu verspielen und gefällte Beschlüsse zu untergraben, nachdem sich die Stimmbevölkerung zweimal (2022 Ja zum Memorialsantrag in abgeänderter Form; 2025 Ja zu Art. 5a EG SVG) für die *Slow Sundays im Klöntal* ausgesprochen hatte.

Politisch und rechtlich drängt sich daher die Frage auf, ob der Regierungsrat mit einer generellen Ausnahme des abfliessenden Verkehrs seine Kompetenz nicht überschreitet und damit Art. 5a EG SVG verletzt. Vollzugsverordnungen dürfen das Gesetz lediglich konkretisieren, nicht aber dessen Inhalt oder Zielsetzung relativieren oder gar verändern. Auch das zwecks Klärung dieser Frage eingeholte Rechtsgutachten über die «*Vereinbarkeit der Verordnung über den Vollzug zum Fahrverbot im Klöntal mit übergeordnetem Recht*» von Prof. Dr. iur. Andreas Abegg und Prof. Dr. iur. Goran Seferovic (siehe Beilage), kommt zum Schluss, dass sich Art. 2 Abs. 2 Bst. g VollzugsVO nicht mit Art. 5a EG SVG vereinbaren lässt. Die regierungsrätliche Verordnung über den Vollzug zum Fahrverbot im Klöntal verstösst gegen übergeordnetes kantonales Recht und ist folglich aufzuheben oder anzupassen.

Ich ersuche deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Ausführungen und Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens?
2. Ist die pauschale Ausnahme des abfliessenden Verkehrs gem. Art. 2 Abs. 2 Bst. g VollzugsVO mit dem übergeordneten Recht vereinbar?
3. Falls nein: wie und wann gedenkt der Regierungsrat, diesen Mangel der VollzugsVO zu beseitigen und Art. 2 Abs. 2 Bst. g VollzugsVO (wie vom Rechtsgutachten empfohlen) aufzuheben oder auf eng umschriebene, sachlich klar begründete Ausnahmefälle zu beschränken, um die Wirksamkeit des Fahrverbots nicht zu unterlaufen?
4. Falls ja: wie beurteilt der Regierungsrat den politischen Aspekt und sieht der Regierungsrat keine Verletzung des Vertrauens der Landsgemeinde und einen Missbrauch der, traditionell grosszügigen, Verordnungskompetenz, die ihm vom Landrat eingeräumt wird?
5. Wie soll der Zweck von Art. 5a EG SVG mit einer pauschalen Ausnahme des abfliessenden Verkehrs erreicht und umgesetzt werden?

Ich danke für die Beantwortung dieser Fragen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, den Ausdruck meiner vorzüglichen Hochachtung.



Mathias Zopfi, Landrat

Anhang:

- Gutachten «*Vereinbarkeit der Verordnung über den Vollzug zum Fahrverbot im Klöntal mit übergeordnetem Recht*» von Prof. Dr. iur. Andreas Abegg und Prof. Dr. iur. Goran Seferovic



GRÜNE des Kantons Glarus
Ennetbühlerstrasse 3
8755 Ennenda

AAK Anwälte und Konsulenten AG

Prof. Dr. iur. Andreas Abegg, Rechtsanwalt
Prof. Dr. iur. Goran Seferovic, Rechtsanwalt
Dr. iur. Patrice Martin Zumsteg, Rechtsanwalt
Dr. iur. Christian Meyer, Rechtsanwalt
lic. iur. Karin Sigrist, Rechtsanwältin
Prof. Dr. iur., dipl. Arch. ETH Oliver Streiff *
Dr. iur. Meinrad Huser *
Dr. iur. Lea Schneider *

* nicht als Rechtsanwalt zugelassen

Seestrasse 329
8038 Zürich
Tel. +41 44 523 14 70
www.aa-k.ch
info@aa-k.ch

Zürich, 28. Januar 2026
Rechtsgutachten

**Vereinbarkeit der Verordnung über den Vollzug zum Fahrverbot im Klöntal
mit übergeordnetem Recht**

Prof. Dr. iur. Andreas Abegg*

Prof. Dr. iur. Goran Seferovic**

* Professor an der ZHAW School of Management and Law in Winterthur und Titularprofessor an der Universität Luzern.

** Professor an der ZHAW School of Management and Law in Winterthur und Titularprofessor an der Universität Zürich.

Kurzzusammenfassung

- 1 Die Landsgemeinde des Kantons Glarus hat per 1. Januar 2026 in Art. 5a EG SVG ein Fahrverbot im Klöntal eingeführt (letzter Sonntag Juni, Juli, August; 07.00–19.00 Uhr). Der Regierungsrat ist ermächtigt, «begründete Ausnahmen» vorzusehen und den Vollzug zu regeln.
- 2 Die vom Regierungsrat vorgesehene Ausnahmeregelung lässt sich aus folgenden Gründen nicht mit Art. 5a EG SVG vereinbaren:
 - Eine pauschale Ausnahme für sämtliche Fahrzeuge, die das Tal während der Sperrzeit verlassen wollen, lässt sich aus dem Begriff der «begründeten Ausnahmen» nicht ableiten. Eine solche Ausnahmeregelung wäre nicht an spezifische, begründungsbedürftige Kategorien gebunden, sondern würde faktisch alle Personen privilegieren, die vor 07.00 Uhr ins Tal gefahren sind.
 - Eine generelle Ausnahme für abfliessenden Verkehr wurde in den Beratungen und im Memorialsantrag zur Landsgemeinde denn auch nicht diskutiert; sie ist vom politischen Willen nicht gedeckt.
 - Wird das Wegfahren für alle vor 07.00 Uhr Zugefahrenen generell erlaubt, wird der Schutzzweck des Fahrverbots erheblich abgeschwächt und eine systematische Umgehung (Anreiz zur Frühanreise) begünstigt.
 - Für schutzwürdige Gruppen bestehen bereits spezifische Ausnahmen (z. B. Anwohnende, Hotel- und Campinggäste). Weitere punktuelle Bedürfnisse (z. B. Hüttengäste) könnten gezielt als eigene Kategorie geregelt werden. Weitere Ausnahmen wären inkonsistent, weil für ökonomisch notwendige Tätigkeiten eine Beschränkung auf «dringende» Fälle vorgesehen ist.
 - Für gewöhnliche Tagestouristen (und für Fischerinnen und Fischer) ist es zumutbar, entweder vor Beginn der Sperrzeit abzureisen oder bis 19.00 Uhr im Tal zu verbleiben; eine generelle Privilegierung ist zur Vermeidung von Härtefällen nicht erforderlich.

Somit sollte Art. 2 Abs. 2 lit. g Vollzugsverordnung aufgehoben oder auf eng umschriebene, sachlich klar begründete Ausnahmefälle beschränkt werden (z. B.



explizite, kontrollierbare Personengruppen), um die Wirksamkeit des Fahrverbots nicht zu unterlaufen.



Inhaltsverzeichnis

I.	Ausgangslage und Fragestellung	1
II.	Rechtsnatur der Vollzugsverordnung.....	2
III.	Beurteilung der Ausnahmebestimmung zum abfliessenden Verkehr im Anbetracht der gesetzlichen Vorgaben.....	3
	A. <i>Gegenstand der Ausnahmebestimmung</i>	3
	B. <i>Auslegung von Rechtsnormen durch das schweizerische Bundesgericht</i>	3
	C. <i>Auslegung der Gesetzesbestimmung</i>	4
	1. Auslegung nach dem Wortlaut (grammatikalische Methode).....	4
	2. Historische Auslegung	5
	3. Auslegung nach dem Normzweck (teleologische Methode).....	9
	4. Systematische Auslegung.....	12
IV.	Zusammenfassung und Fazit	13

I. Ausgangslage und Fragestellung

3 Die Landsgemeinde des Kantons Glarus beschloss am 4. Mai 2025 folgende Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG, GS VII D/11/1). Die Änderung trat am 1. Januar 2026 in Kraft.

1a. Verkehrsbeschränkung im Klöntal

Art. 5a Fahrverbot im Klöntal

¹ Für Motorfahrzeuge besteht im Klöntal jeweils am letzten Sonntag der Monate Juni, Juli und August von 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr ein Fahrverbot.

² Der Regierungsrat sieht begründete Ausnahmen vom Fahrverbot vor.

³ Der Regierungsrat regelt den Vollzug. Er kann diesen an die Gemeinde Glarus delegieren.

4 Art. 5a Abs. 2 ermächtigt den Regierungsrat, begründete Ausnahmen vom Fahrverbot vorzusehen und überträgt diesem in Abs. 3 zudem den Vollzug der Regelung.

5 Gestützt auf diese Ermächtigung hat der Regierungsrat die Verordnung über den Vollzug zum Fahrverbot im Klöntal (nachfolgend «Vollzugsverordnung») beschlossen und am 2. Dezember 2025 in der Sammlung der behördlichen Erlasse publiziert (SBE 2025 42). Diese ist ebenfalls auf den 1. Januar 2026 in Kraft getreten. Der Regierungsrat sieht in Art. 2 der Vollzugsverordnung eine Reihe von Ausnahmen vom Fahrverbot vor.

Art. 2 Sachlicher Geltungsbereich

¹ Das Fahrverbot gilt für Motorfahrzeuge, ausser für E-Bikes bis 45 km/h.

² Vom Fahrverbot sind insbesondere ausgenommen:

- a. die Anwohner;
- b. übernachtende Hotel- und Campingplatzgäste;
- c. die Gewerbetreibenden im Klöntal sowie die Zulieferer und die Angestellten;
- d. dringende land- und forstwirtschaftliche Transporte;
- e. Menschen mit einer «Parkkarte für behinderte Personen»;
- f. Blaulichtorganisationen und Strassenunterhaltsdienste;

- g. *aus dem Klöntal abfliessender Individualverkehr;*
- h. *öffentlicher Verkehr.*

6 Die Auftraggeberin sieht vor allem Art. 2 Abs. 2 lit. g kritisch, da die Ausnahme für den abfliessenden Verkehr Umgehungen des Fahrverbots ermöglicht und die Nutzung der Zufahrtswege für alternative Nutzungen beeinträchtigt.

7 Das vorliegende Gutachten soll klären, ob eine generelle Ausnahme vom Fahrverbot für den abfliessenden Verkehr mit dem übergeordneten Recht, insbesondere der von der Landsgemeinde beschlossenen Gesetzesbestimmung, vereinbar ist.

II. Rechtsnatur der Vollzugsverordnung

8 Das Gesetz überträgt dem Regierungsrat die Kompetenz zum Vollzug der Gesetzesbestimmung sowie die Kompetenz, Ausnahmen vom Fahrverbot zu regeln. Bereits die Kantonsverfassung weist dem Regierungsrat die Kompetenz zum Erlass von Vollzugsverordnungen zu.¹

9 Nach der Praxis des Bundesgerichts kommt Vollzugsverordnungen «die Funktion zu, die gesetzlichen Bestimmungen zu konkretisieren und gegebenenfalls untergeordnete Lücken zu füllen, soweit dies für den Vollzug des Gesetzes erforderlich ist. Die Ausführungsbestimmungen müssen sich jedoch an den gesetzlichen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine neuen Vorschriften aufstellen, welche die Rechte der Bürger beschränken oder ihnen neue Pflichten auferlegen, selbst wenn diese Regeln mit dem Zweck des Gesetzes vereinbar wären».² Die Vollzugsverordnung darf zudem das zu vollziehende Gesetz weder aufheben noch abändern und muss der Zielsetzung des Gesetzes folgen.³

10 Gesetzesvertretende Verordnungen sind hingegen unter den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen der Gesetzesdelegation zu prüfen und müssen sich je nach Delegationsnorm nicht auf reine Vollzugsfragen beschränken.⁴ Vorliegend kann argumentiert werden, dass die gesetzliche Regelung Ausnahmen benötigt, um überhaupt sinnvoll umgesetzt werden zu können. Folglich darf der

¹ Art. 99 Abs. 1 lit. b Verfassung des Kantons Glarus vom 01. Mai 1988, GS I A/1/1.

² BGE 126 II 283 E. 3b.

³ Vgl. dazu Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 700 m. w. H.

⁴ Vgl. etwa BGE 137 II 409 E. 6.

Regierungsrat Ausnahmen kraft seiner Vollzugskompetenz erlassen. Der Unterscheidung zwischen Vollzugsverordnung und gesetzesvertretender Verordnung kommt im vorliegenden Fall aber keine zentrale Bedeutung zu, da die Exekutive sich in beiden Fällen an den Rahmen des Gesetzes zu halten hat.⁵

III. Beurteilung der Ausnahmebestimmung zum abfliessenden Verkehr im Anbetracht der gesetzlichen Vorgaben

A. *Gegenstand der Ausnahmebestimmung*

11 Durch Auslegung der Ausnahmebestimmung einerseits sowie der grundlegenden Gesetzesbestimmung andererseits ist zu ermitteln, ob die vorgesehenen Ausnahmen im Rahmen des Gesetzes erfolgen. Dies ist für jede Ausnahme separat zu klären – im vorliegenden Fall somit für die Ausnahme, wonach aus dem Klöntal abfliessender Individualverkehr gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. g der Vollzugsverordnung vom Fahrverbot ausgenommen wird.

12 Die Bestimmung erlaubt im Sinne einer Ausnahme zum allgemeinen Fahrverbot, dass an den entsprechenden Sonntagen dauerhaft der Individualverkehr aus dem Klöntal abfliesst. Da das Fahrverbot jeweils ab 07.00 Uhr gilt, ermöglicht dies Fahrzeugen, welche sich bereits vor 07.00 Uhr im Klöntal befinden, dieses auch während der Dauer des Fahrverbots zu verlassen. Es ist also möglich, vor 07.00 Uhr zuzufahren, etwa für eine Wanderung oder zum Fischen, und dann den ganzen Tag über wieder aus dem Klöntal wegzufahren. Es ist zu klären, ob eine solche Ausnahmeregelung noch im Rahmen der Gesetzesbestimmung liegt.

B. *Auslegung von Rechtsnormen durch das schweizerische Bundesgericht*

13 Das Bundesgericht legt Normen nach einem sogenannten «pragmatischen Methodenpluralismus» aus und lehnt es ab, die anerkannten Auslegungsmethoden in ein hierarchisches Verhältnis zueinander zu setzen.⁶ Das Gericht geht dabei grundsätzlich vom Wortlaut einer Bestimmung aus (grammatikalische Auslegung) und zieht die übrigen Auslegungsmethoden heran, um den «wahren Sinn der Norm» zu ergründen.⁷ Das Bundesgericht untersucht den Sinn einer Norm

⁵ Vgl. für die Bundesebene etwa Giovanni Biaggini, § 19 N 33 ff., in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen, 2021.

⁶ Vgl. etwa BGE 139 III 491 E. 4.2; 137 V 369 E. 4.4.3.2.

⁷ Vgl. etwa BGE 138 III 359 E. 6.2; 137 III 424 E. 2.3.2.

zum Zeitpunkt ihrer Entstehung (historische Auslegung), berücksichtigt die systematische Stellung der Norm im Gesetz und in der Rechtsordnung (systematische Auslegung) sowie den ihr zugeschriebenen Zweck (teleologische Auslegung). Obwohl das Bundesgericht regelmässig vorgibt, dem objektiven Willen des Gesetzgebers zu folgen,⁸ legt es Normen in der Praxis tendenziell eher nach dem Zweck der Norm aus, wie er dieser im Zeitpunkt der Rechtsanwendung zuzuweisen ist.⁹ Von dieser Praxis weicht das Bundesgericht aber ab, wenn Normen auf eindeutige politische Entscheide des historischen Verfassungsgebers zurückgehen, weil solche Bestimmungen auf dem Weg einer formellen Gesetzesrevision abgeändert werden sollen.¹⁰

C. *Auslegung der Gesetzesbestimmung*

1. **Auslegung nach dem Wortlaut (grammatikalische Methode)**

14 Der Wortlaut einer Norm und der diesem Wortlaut entnommene Wortsinn sind Ausgangspunkt jeder Auslegung.¹¹ Dem Wortlaut nach führt Art. 5a EG SVG ein auf einzelne Sonntage begrenztes Fahrverbot im Klöntal von 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr ein (Art. 5a Abs. 1 EG SVG). Dem Regierungsrat wird sodann die Kompetenz erteilt, «begründete Ausnahmen» vom Fahrverbot vorzusehen (Abs. 2). Der Regierungsrat regelt zudem den Vollzug der Gesetzesbestimmung, was aber, wie oben erläutert, ohnehin seine verfassungsmässige Aufgabe darstellt.

15 Eine Ausnahme vom Fahrverbot bedeutet, dass das Fahrverbot für gewisse Kategorien von Personen oder Transporte nicht gilt, womit diese vom allgemeinen Fahrverbot nicht erfasst werden und die betreffenden Strassen befahren dürfen.

16 Der Wortlaut von Art. 5a EG SVG verlangt «begründete» Ausnahmen, was darauf hindeutet, dass diese Ausnahmen in gewisser Weise zwingend sein müssen und nicht dem freien Ermessen der Vollzugsbehörde unterliegen sollen. Die Kategorien von Personen oder Transporten müssen damit gewisse Eigenschaften

⁸ Vgl. die Standardformulierung in BGE 140 I 305 E. 6.2.

⁹ Vgl. etwa BGE 125 II 192 E. 3g; 122 I 222 E. 1b.aa.

¹⁰ Vgl. BGE 128 I 327 E. 2.1 m. w. H.; Giovanni Biaggini, «Ratio legis» und richterliche Rechtsfortbildung, in: Die Bedeutung der «Ratio legis»: Kolloquium der Juristischen Fakultät der Universität Basel, Basel/Genf/München 2001, S. 51 ff., 58 f.; Walter Haller, Verfassungsfortbildung durch Richterrecht, in: ZSR 124 I (2005), S. 5 ff., 13.

¹¹ Vgl. etwa BGE 138 III 359 E. 6.2; 137 III 424 E. 2.3.2; dazu auch Ernst A. Kramer/Ruth Arnet, Juristische Methodenlehre, 7. Aufl., Bern 2024, S. 67.

aufweisen, welche eine Ausnahme vom Verbot sachlich zu rechtfertigen vermögen.

2. Historische Auslegung

17 Bei der historischen Auslegung wird der Sinn der Norm unter Beachtung aller mit der Entstehung verbundener Quellen – den sogenannten Materialien – bestimmt.¹²

18 Aus Sicht der historischen Methode ist zu berücksichtigen, dass die Gesetzesbestimmung auf den in der Form einer allgemeinen Anregung eingebrachten Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» zurückgeht. Dieser verlangte: «Es werden gesetzliche Grundlagen mit wirksamen Massnahmen geschaffen, um das Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Jahr (v. a. über die Sommermonate Juni–September) vom motorisierten Individualverkehr von morgens bis abends talein- und talauswärts bis auf notwendige Ausnahmen frei zu halten und so die Erholungsqualität effektiv zu verbessern.»¹³ Die Initianten erwähnten in ihrer Begründung auch bereits mögliche Ausnahmen und zwar «Blaulichtorganisationen, Bewilligungen für Anwohner*innen und Arbeiter*innen im Klöntal, Menschen mit Beeinträchtigung und an dringende land- und forstwirtschaftliche Transporte und Belieferungen der Gastrobetriebe.»¹⁴

19 Der Regierungsrat beantragte dem Landrat, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten. Er äusserte sich dabei auch zu den Ausnahmen und erwähnte, dass es zusätzlich zu den von den Initianten genannten Ausnahmen vermutlich auch Ausnahmen für Campingplatzbewohner und Ferienhausbesitzer brauchen würde.¹⁵ Die zuständige Kommission stellte fest, dass der Langsamverkehr aufgrund der zahlreichen Ausnahmen nicht ungestört bzw. gefahrlos verlaufen könne.¹⁶ Der Landrat selbst erwähnte in seiner Debatte die Ausnahmen nur noch am Rande. So vertrat Andrea Bernhard die Meinung, diese

¹² Vgl. im Allgemeinen Kramer/Arnet (vgl. Fn. 11), S. 135 ff.

¹³ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2022, S. 72, abrufbar unter <https://www.landsgemeinde.gl.ch/assembly/2022-05-01>.

¹⁴ Memorial 2022 (vgl. Fn. 13), S. 73.

¹⁵ Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 8. Juli 2020, Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 4.

¹⁶ Landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr, Bericht zum Memorialsantrag Junge Grüne Glarus und Grüne des Kantons Glarus «Slow Sundays im Klöntal», Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 3.

- müssten restriktiv gehandhabt werden, und Regierungsrat Andrea Bettiga warf die rhetorische Frage auf, wie diese geregelt werden sollten.¹⁷
- 20 Die Landsgemeinde nahm den Memorialsantrag in abgeänderter Form an (Antrag Peter Aebli, Glarus). Dieser abgeänderte Antrag verlangte: «Es werden gesetzliche Grundlagen geschaffen, um das Klöntal an einzelnen Sonntagen vom motorisierten Individualverkehr bis auf notwendige Ausnahmen frei zu halten.» Der Antragsteller begründete den Antrag unter anderem mit folgenden Worten: «Spielraum für eine Lösung mit allen Beteiligten – Wirten, Gemeinde, Ferienhausbesitzer, Fischer und weiteren Interessierten – ist zu belassen.»¹⁸
- 21 In Umsetzung dieses Beschlusses legte der Regierungsrat dem Landrat einen Entwurf zum neuen Artikel vor und erwähnte dabei die geltende Verkehrsregelung, wonach der Verkehr ins Klöntal von der Gemeinde Glarus jeweils beschränkt wird, wenn die Kapazität der Parkplätze erschöpft ist. Die Verkehrsbeschränkung beziehe sich dabei nur auf die Zufahrt und nicht auf den weiterhin erlaubten, aus dem Klöntal abfliessenden Verkehr.¹⁹ Der Regierungsrat führte in Bezug auf die Ausnahmen aus, dass diese in den Grundzügen in der Verordnung geregelt werden müssen und der Praxis der bereits heute von der Gemeinde Glarus durchgeführten Verkehrsbeschränkungen angepasst werden.²⁰ Konkret erwähnte der Regierungsrat: «insbesondere Anwohner, Hotelgäste, Gewerbetreibende, Angestellte und Zulieferer im betroffenen Gebiet, Menschen mit Behinderungen, Blaulichtorganisationen (Feuerwehr, Sanität, Polizei), dringende land- und forstwirtschaftliche Transporte sowie der öffentliche Verkehr».²¹ Das Fahrverbot solle primär für Personen gelten, welche das Klöntal zur Erholung privat motorisiert und tageweise aufsuchen.²²
- 22 Die zuständige Kommission diskutierte das Thema der Ausnahmen in der Detailberatung zu Abs. 2 der regierungsrätlichen Vorlage. Eine Minderheit beantragte, den Wortlaut entsprechend dem ursprünglichen Memorialsantrag von

¹⁷ Beschluss des Landrats vom 3. November 2021, § 436 Memorialsantrag Junge Grüne und Grüne des Kantons Glarus «Slow Sundays im Klöntal», Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 2 und S. 6.

¹⁸ Protokoll der Landsgemeinde vom 1. Mai 2022, S. 15, abrufbar unter <https://www.landsgemeinde.gl.ch/assembly/2022-05-01>.

¹⁹ Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 4. Juli 2024, Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 2.

²⁰ Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 4. Juli 2024, Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 4.

²¹ Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 4. Juli 2024, Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 5.

²² Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 4. Juli 2024, Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 5.

«begründeten» Ausnahmen zum enger verstandenen Begriff «notwendige» Ausnahmen zu ändern. Die Mehrheit hielt am weiter verstandenen Begriff fest, wollte damit die in den bisherigen Beratungen diskutierten Ausnahmen aber nicht ausweiten.²³

- 23 Im Landrat waren die Ausnahmen umstritten. Es gab Voten, wonach diese ausgeweitet werden sollten und etwa auch Gäste von geführten Touren an ihren Zielort fahren können.²⁴ Andere Voten forderten eine «griffige» Ausnahmeregelung.²⁵ Was die Touregäste betrifft, so wurde auch geltend gemacht, dass diese sich an die Sperrzeiten halten sollten.²⁶ Umstritten war im Landrat vor allem die Frage, ob nur «notwendige» oder auch, wie schliesslich beschlossen, «begründete» Ausnahmen vom Fahrverbot zulässig sein sollten. Der Kommissionspräsident Christian Marti widersprach dabei einer Abgeordneten, welche die Ausnahmen breiter verstehen und auch Restaurantgäste vom Verbot ausnehmen wollte. Die Ausnahmen seien so zu fassen sind, wie sie der Landsgemeinde im Memorial mitgegeben werden.²⁷
- 24 Im Memorialsantrag für die Landsgemeinde 2025 heisst es zur Bestimmung über die Ausnahmen: «Gemäss Absatz 2 sind die nicht abschliessend zu haltenden Ausnahmen auf der Stufe der regierungsrätlichen Verordnung zu konkretisieren. Vom Fahrverbot sollen insbesondere Anwohnende, Hotelgäste, Gewerbetreibende, Angestellte und Zulieferer im betroffenen Gebiet, Menschen mit Behinderungen, Blaulichtorganisationen (Feuerwehr, Sanität, Polizei), dringende land- und forstwirtschaftliche Transporte sowie der öffentliche Verkehr ausgenommen sein. Es geht primär um ein Fahrverbot für Personen, die zur Erholung privat motorisiert das Klöntal tageweise aufsuchen.»²⁸

²³ Landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr, Kommissionsbericht zur Vorlage Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (Umsetzung Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal») vom 4. September 2024, Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 4.

²⁴ Votum Stephan Muggli, Beschluss des Landrats vom 6. November 2024, § 288 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (Umsetzung Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal»), Geschäfts-Nr. 2020-53, S. 3 f.

²⁵ Votum Benjamin Kistler, Beschluss des Landrats vom 6. November 2024 (vgl. Fn. 24), S. 4.

²⁶ Votum Martin Baumgartner, Beschluss des Landrats vom 6. November 2024 (vgl. Fn. 24), S. 7.

²⁷ Votum Christian Marti, Beschluss des Landrats vom 6. November 2024 (vgl. Fn. 24), S. 10 f.

²⁸ Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2025, S. 108, abrufbar unter <https://www.landsgemeinde.gl.ch/assembly/2025-05-04>.

- 25 Dabei war weder im Memorialsantrag noch zuvor im Landrat die Rede davon, den abfliessenden Verkehr generell vom Verbot auszunehmen. An der Landsgemeinde selbst waren die Ausnahmen sodann kein Thema mehr.
- 26 Die historische Auslegung deutet somit darauf hin, dass «begründete» Ausnahmen vorgesehen werden sollten. Von einer generellen Ausnahme des abfliessenden Verkehrs war hingegen nie die Rede. Es scheint, dass abfliessender Verkehr in der früheren Verkehrsregelung jeweils zugelassen wurde, während die Zufahrt eingeschränkt wurde, sobald die Parkplätze belegt waren.²⁹ Diese Regelung kann aber nicht einfach für das nun geltende generelle Fahrverbot übernommen werden. In Anbetracht der Entstehungsgeschichte der Norm müsste ein spezifischer Grund angeführt werden können, warum der abfliessende Verkehr generell vom Verbot ausgenommen werden sollte.
- 27 In der Medienmitteilung zur Vollzugsverordnung erwähnt der Regierungsrat als Begründung: «Gewisse Personengruppen, die sich zum Zeitpunkt des Fahrverbots noch im Klöntal befinden, dürfen dieses motorisiert verlassen. Dies betrifft beispielsweise abreisende Gäste von Hotels, Hütten oder Campingplätzen oder Fischerinnen und Fischer, die frühmorgens zum Fischfang im Klöntal waren.»³⁰ Die Regierung scheint die Ausnahme daher *erstens* dazu einführen zu wollen, um die Abreise der von anderweitigen Ausnahmen erfassten Personengruppen zu ermöglichen. Hotel- und Campingplatzgäste dürfen aber (nach Art. 2 Abs. 2 lit. b) auch zufahren, weshalb die Ausnahme allein für diese Gruppe nicht nötig wäre, es sei denn, dass damit womöglich der Kontrollaufwand verringert werden kann.³¹
- 28 *Zweitens* will der Regierungsrat mit der Regelung in lit. g Personen, welche früh zum Fischfang anreisen, von der Ausnahme erfassen. Dabei impliziert er *drittens*, dass auch generell Personen von der Ausnahme profitieren, welche vor 07.00 Uhr anreisen. Ob man hierbei noch von einer begründeten Ausnahme sprechen kann, ist fraglich, da die Regelung das frühe Anreisen als generelle Ausnahme ermöglicht.

²⁹ Antrag des Regierungsrats vom 8. Juli 2020 (vgl. Fn. 15), S. 4 (Ziff. 2.3.7).

³⁰ <https://www.gl.ch/public-newsroom.html/31/newsroomnews/13809/title/slow-sundays-so-wird-das-fahrverbot-im-kl%C3%B6ntal-umgesetzt>.

³¹ Dies klingt zumindest an im Antrag des Regierungsrats vom 8. Juli 2020 (vgl. Fn. 15), S. 4 (Ziff. 2.3.7).

3. Auslegung nach dem Normzweck (teleologische Methode)

- 29 Aus Sicht des Normzwecks ist zu berücksichtigen, dass die Norm ein Fahrverbot im Klöntal einführt, welches auf einzelne Sonntage und auf die Zeitdauer von jeweils 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr beschränkt ist, aber hierbei umfassend gelten soll. Der Regierungsrat ist aufgefordert, begründete Ausnahmen vorzusehen, welche jeweils durch die besonderen Aspekte der einzelnen Ausnahmen bis zu einem gewissen Grad zwingend, wenn auch nicht «notwendig» im Sinne des Gegenantrags im Landrat sein müssen. Hintergrund der Ausnahmen, wenn auch nicht ausdrücklich erwähnt, ist dabei nicht zuletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip.
- 30 Im vorliegenden Fall ist dabei näher zu prüfen, ob die Ausnahme womöglich aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips geboten ist. Hierbei ist das öffentliche Interesse an einem Fahrverbot mit den privaten Interessen oder entgegenstehenden öffentlichen Interessen an der Strassenbenützung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV³² abzuwägen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gilt auch in der Rechtsetzung³³ und wird vom Bundesgericht in drei Elemente aufgeteilt.³⁴ Eine staatliche Massnahme muss geeignet sein, das angestrebte öffentliche Interesse zu verwirklichen, sie darf nicht über das hierzu Erforderliche hinausgehen (Erforderlichkeit) und schliesslich muss die Massnahme auch die Zweck-Mittel-Relation wahren (Zumutbarkeit).
- 31 Die Landsgemeinde erkannte ein öffentliches Interesse an einem weitgehend verkehrsfreien Klöntal an drei Sonntagen im Jahr, welches sie mit dem beschlossenen Fahrverbot durchsetzen will. Das Fahrverbot ist offensichtlich geeignet, sicherzustellen, dass das Klöntal während dessen Dauer weitgehend verkehrsfrei sein wird. Diesem grundsätzlichen Fahrverbot stehen aber berechnigte private und teilweise auch öffentliche Interessen entgegen, etwa die Zu- und Wegfahrt von Anwohnenden oder von Rettungsdiensten. Die Ausnahmen vom Fahrverbot dienen im Wesentlichen dazu, die Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit des Fahrverbots sicherzustellen.

³² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.

³³ Vgl. etwa BGE 135 V 172 E. 7.3; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 520.

³⁴ Vgl. etwa BGE 144 II 16 E. 2.2 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann (vgl. Fn. 33), N 521.

- 32 Um die Verhältnismässigkeit zu prüfen, muss zuerst ergründet werden, welche Interessen der Regierungsrat mit der eingeführten Ausnahme für den gesamten abfliessenden Verkehr in Art. 2 Abs. 2 lit. g Vollzugsverordnung überhaupt verfolgt. Da die Ausnahme wie oben gesehen in den Materialien nie diskutiert wurde, können die Gutachter dazu nur auf die Medienmitteilung des Regierungsrats zur Vollzugsverordnung abstellen. Der Regierungsrat erwähnt als Begründung: «Gewisse Personengruppen, die sich zum Zeitpunkt des Fahrverbots noch im Klöntal befinden, dürfen dieses motorisiert verlassen. Dies betrifft beispielsweise abreisende Gäste von Hotels, Hütten oder Campingplätzen oder Fischerinnen und Fischer, die frühmorgens zum Fischfang im Klöntal waren.»
- 33 Hotel- und Campingplatzgäste sind – wie bereits erwähnt – nach Art. 2 Abs. 2 lit. b Vollzugsverordnung bereits als konkrete Personengruppe vom Fahrverbot ausgenommen und dürfen während des Fahrverbots sowohl zu- als auch wegfahren. Die Ausnahme wäre damit allein für diese Gruppe nicht nötig.
- 34 In den anderen Ausnahmen nicht ausdrücklich genannt sind hingegen übernachtende Hüttengäste. Dass diese gleich behandelt werden, wie Gäste in Hotels oder auf Campingplätzen scheint vertretbar, rechtfertigt aber nicht eine solch weitgehende Ausnahme. Die Hüttengäste könnten ohne weiteres zusätzlich in Art. 2 Abs. 2 lit. g Vollzugsverordnung erwähnt werden.
- 35 Bleiben die Fischerinnen und Fischer: Soweit der Regierungsrat hier ein berechtigtes Interesse an einer Ausnahme sieht, könnten diese ausdrücklich als Personengruppe erfasst werden. Unseres Erachtens lässt sich ein solches punktuelles Bedürfnis dieser Personengruppe, das Tal nach dem morgendlichen Fischfang motorisiert zu verlassen, nicht rechtfertigen: Dieser Interessengruppe ist es an den lediglich drei betroffenen Sonntagen im Jahr zumutbar, auf die Fischerei im Klöntal zu verzichten oder bis zum Ende der Sperrzeit im Tal zu verbleiben. Zudem wäre eine regierungsrätliche Ausnahme für Fischerinnen und Fischer inkonsistent: Während der Regierungsrat für ökonomische Tätigkeiten wie land- und forstwirtschaftliche Transporte eine Beschränkung auf «dringende» Fälle vorsieht (Art. 2 Abs. 2 lit. d Vollzugsverordnung), soll der Freizeitverkehr von Fischerinnen und Fischern ermöglicht werden, ohne jeglichen Nachweis einer Dringlichkeit oder eines besonderen Bedürfnisses, das Tal jederzeit verlassen zu dürfen.

- 36 Mit der gegenwärtigen Ausnahme in Art. 2 Abs. 2 lit. g Vollzugsverordnung werden aber alle Arten von Personen, welche am Morgen vor Inkrafttreten des Fahrverbots zufahren, vom Verbot nicht tangiert, da sie ganztags aus dem Tal wegfahren können. Dies betrifft neben den Fischerinnen und Fischern alle Arten von Tagestouristen, wie etwa auch Spaziergängerinnen und Spaziergänger, Badegäste oder Wanderinnen und Wanderer.
- 37 Die vom Regierungsrat eingeführte Ausnahme für den gesamten abfliessenden Verkehr in Art. 2 Abs. 2 lit. g Vollzugsverordnung lässt sich unseres Erachtens nicht mit der Erforderlichkeit des Fahrverbots rechtfertigen, denn der Eingriff in die Handlungsfreiheit der Automobilisten ist hier erforderlich, um eine weitgehende Verkehrsfreiheit des Klöntals zu erreichen. Die Ausnahme für jeden weggehenden Verkehr, also insbesondere für alle vor 07.00 Uhr ins Tal zufahrenden Tagestouristen, würde den Zweck des Fahrverbots geradezu in Frage stellen. Dies zumal für besonders schutzwürdige Gruppen wie Anwohnende, Hotelgäste oder Menschen mit Behinderungen bereits spezifische Ausnahmebestimmungen bestehen. Die Verpflichtung, das Gebiet entweder vor 07.00 Uhr zu verlassen oder bis 19.00 Uhr im Tal zu verbleiben, ist für Tagestouristen zumutbar, da sich diese über das zeitlich eng begrenzte Fahrverbot vorab oder direkt an den Informationstafeln bei der Zufahrt orientieren können. Wer dennoch vor Beginn der Sperrzeit einfährt, tut dies in Kenntnis der Rechtslage, weshalb eine generelle Privilegierung des gesamten abfliessenden Verkehrs zur Vermeidung von Härtefällen nicht geboten ist und den vom Gesetzgeber gewollten Schutzzweck faktisch untergräbt.
- 38 Überdies schafft die Ausnahme in Art. 2 Abs. 2 lit. g Vollzugsverordnung einen sachlich nicht gerechtfertigten Anreiz für motorisierte Besuchende, das Tal bereits vor Beginn des Fahrverbots um 07.00 Uhr aufzusuchen. Diese Gruppe von Frühaufstehern würde durch die geltende Regelung nicht nur nicht eingeschränkt, sondern durch die exklusive Nutzung des Tals bei deutlich geringerer Touristendichte während des restlichen Tages geradezu belohnt. Damit stünde das Klöntal trotz des erklärten Ziels eines «Slow Sunday» einer beträchtlichen Anzahl von motorisierten Individualbesuchern offen, was den beabsichtigten Lenkungseffekt der gesetzlichen Regelung unterläuft und Tür und Tor für eine systematische Umgehung des Fahrverbots öffnet.

39 Der Regierungsrat hat in Art. 2 Abs. 2 Vollzugsverordnung eine Reihe von Ausnahmen vorgesehen, bei welchen sowohl die Zu- als auch die Wegfahrt zulässig bleibt. Diese Ausnahmen sind alle mit Besonderheiten der entsprechenden Kategorien von Personen begründet (z. B. Anwohner, Hotelgäste) oder aufgrund der Verkehrsart (Blaulicht, öffentlicher Verkehr). Die generelle Möglichkeit der Wegfahrt ist hingegen nicht an eine besondere Kategorie geknüpft. Sie wird in der Praxis somit für alle Personen oder Fahrzeuge gelten, welche sich zum Zeitpunkt, an welchem das Fahrverbot jeweils gilt (07.00 Uhr), bereits im Tal befinden. Nicht zu verkennen ist, dass damit das Fahrverbot bis zu einem gewissen Grad relativiert wird. Eine eigentliche Begründung dafür ist gestützt auf die vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich.

4. Systematische Auslegung

40 Mit Blick auf die systematische Methode fällt auf, dass Art. 5a EG SVG mit neuem und separatem Titel in das EG SVG eingeführt wird. Während aus der Stellung im Gesetz somit keine Anhaltspunkte für die Auslegung abgeleitet werden können, ist zu beachten, dass die Norm den Regierungsrat in Abs. 2 ermächtigt, Ausnahmen von der Norm festlegen zu können; in Abs. 3 wird er hingegen zum Vollzug ermächtigt. Abs. 2 hat damit einen potenziell weitergehenden Umfang als Abs. 3, da sich die Verordnung in dieser Hinsicht nicht auf blossen Vollzug beschränken muss. Die Delegation ist aber sehr eng auf Ausnahmen bezogen und, wie bereits oben erwähnt, müssen auch diese im Rahmen des Gesetzes bleiben.³⁵ Die systematische Auslegung liefert damit keine weiteren Erkenntnisse zur Auslegung von Art. 5a EG SVG.

41 Ein Sonderfall der systematischen Auslegung bildet die verfassungskonforme Auslegung, wonach Normen im Hinblick auf das übergeordnete Recht ausgelegt werden. Verbleibt ein Auslegungsspielraum, etwa im Bereich unbestimmter Rechtsbegriffe, so soll dieser Spielraum in Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht somit also entsprechend der hier auszulegenden Gesetzesbestimmung ausgefüllt werden.³⁶

³⁵ Vgl. oben Rz. 10 ff.

³⁶ Thomas Gächter, § 26 N 13, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen, 2021.

IV. Zusammenfassung und Fazit

42 Vollzugsverordnungen dürfen das Gesetz lediglich konkretisieren und dessen Inhalt oder Zielsetzung nicht verändern oder relativieren. Auch wenn dem Regierungsrat bei der Ausgestaltung der Ausnahmen ein gewisser Spielraum zukommt, ist dieser klar durch Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte der gesetzlichen Regelung begrenzt.

43 Der Wortlaut von Art. 5a EG SVG verlangt ausdrücklich «begründete» Ausnahmen. Damit sind nicht beliebige, sondern sachlich zwingende und klar rechtfertigbare Ausnahmen gemeint, die an bestimmte Personengruppen oder besondere Situationen anknüpfen. Eine pauschale Ausnahme für sämtliche Fahrzeuge, die das Tal verlassen wollen, lässt sich daraus nicht ableiten.

44 Die historische Auslegung bestätigt dieses Verständnis. In den parlamentarischen Beratungen und im Memorialsantrag zur Landsgemeinde wurden zahlreiche konkrete Ausnahmefälle diskutiert und auch ausdrücklich genannt, etwa für Anwohnende, Hotelgäste, Gewerbetreibende, Zulieferer, Menschen mit Behinderungen, Blaulichtorganisationen, land- und forstwirtschaftliche Transporte sowie den öffentlichen Verkehr. Eine generelle Ausnahme für den abfließenden Verkehr war hingegen zu keinem Zeitpunkt Gegenstand der politischen Diskussion. Im Gegenteil zeigt sich aus den Materialien deutlich, dass das Fahrverbot in erster Linie den motorisierten Tagesausflugsverkehr erfassen und die Erholungsqualität im Klöntal verbessern sollte.

45 Auch aus teleologischer Sicht, also mit Blick auf Sinn und Zweck der Regelung, erweist sich die Ausnahme als problematisch. Das Fahrverbot soll an den betroffenen Sonntagen zu einer weitgehenden Verkehrsberuhigung führen. Wenn jedoch alle Personen, die vor 07.00 Uhr ins Tal gefahren sind, dieses während des gesamten Tages motorisiert wieder verlassen dürfen, wird dieser Zweck erheblich abgeschwächt. Das Fahrverbot verliert einen wesentlichen Teil seiner praktischen Wirkung und kann von Tagestouristen durch eine frühe Anreise umgangen werden.

46 Schliesslich stellt die Regelung auch keine «begründete Ausnahme» im Sinne des Gesetzeszwecks dar, da für besonders schutzwürdige Gruppen bereits spezifische Ausnahmen bestehen. Hotel- und Campinggäste dürfen ohnehin ein- und ausfahren, und allfällige weitere berechtigte Bedürfnisse – etwa von

Hüttengästen – könnten gezielt und ausdrücklich geregelt werden. Für gewöhnliche Tagestouristen, einschliesslich Fischerinnen und Fischer, ist es hingegen ohne Weiteres zumutbar, entweder vor Beginn des Fahrverbots wieder abzureisen oder bis zu dessen Ende im Tal zu verbleiben. Die damit verbundene Einschränkung ist gering und steht in einem angemessenen Verhältnis zum öffentlichen Interesse an verkehrsfreien Sonntagen.

47 Hinzu kommt, dass die generelle Ausnahme einen unerwünschten Lenkungseffekt erzeugt: Sie begünstigt eine frühe motorisierte Anreise und belohnt jene Personen, die vor 07.00 Uhr ins Tal fahren, mit exklusiver Nutzung bei geringer Besucherzahl. Dadurch wird das Ziel eines «Slow Sunday» unterlaufen und es entsteht ein klarer Anreiz zur systematischen Umgehung des Fahrverbots.

48 Insgesamt gelangt das Gutachten daher zum Schluss, dass die Ausnahmebestimmung für den gesamten abfliessenden Individualverkehr den gesetzlichen Rahmen überschreitet, weder durch Wortlaut noch durch Entstehungsgeschichte oder Zweck der Norm gedeckt ist und auch verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann. Art. 2 Abs. 2 lit. g der Vollzugsverordnung ist folglich mit dem übergeordneten Recht nicht vereinbar und sollte aufgehoben oder zumindest auf eng umschriebene, sachlich klar begründete Ausnahmefälle beschränkt werden.