

An den Landrat

Glarus, 24. November 2020

Memorialsantrag Junge Grüne und Grüne des Kantons Glarus «Slow Sundays im Klöntal»; Zulässig- und Erheblicherklärung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der vorliegende Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, der Landsgemeinde gesetzliche Grundlagen mit wirksamen Massnahmen zu unterbreiten, um das Klöntal an mindestens acht Sonntagen im Jahr vom motorisierten Individualverkehr von morgens bis abends talein- und talauswärts bis auf notwendige Ausnahmen frei zu halten. Mit den gesetzlichen Grundlagen soll der Kanton verstärkt dazu beitragen, dass das Klöntal langfristig attraktiv bleibt. Das Klöntal soll an mindestens acht Sonntagen pro Jahr (v. a. in den Sommermonaten) ein möglichst autofreies Naherholungsgebiet für Ruhe und Erholung suchende Glarnerinnen und Glarner sowie Gäste sein. Der ausführliche Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen

Der Memorialsantrag wurde am 5. September 2020 durch vier im Kanton Glarus stimmberechtigte natürliche Personen im Auftrag der Jungen Grünen Glarus und der Grünen Partei Glarus eingereicht. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

1.3. Übermittlung an den Landrat

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV, i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

2. Zulässigkeit

2.1. Anforderungen

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag zulässig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in sich in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- durchführbar ist;
- und übergeordnetes Recht beachtet.

Für die Prüfung der Zulässigkeit und insbesondere der Vereinbarkeit des Memorialantrags mit dem Bundesrecht hat die Staatskanzlei bei Prof. Dr. Felix Uhlmann, Professor an der Universität Zürich, ein Rechtsgutachten eingeholt, zu dessen Erarbeitung der Auftragnehmer Dr. iur. des. Florin Brunner beizog. Die Erkenntnisse des Rechtsgutachtens sind insbesondere in die Ziffern 2.2, 2.5 und 2.6 des vorliegenden Antrags eingeflossen. Das Rechtsgutachten ist online verfügbar.

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend verlangen die Antragsteller die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen zur Freihaltung des Klöntals vor dem motorisierten Individualverkehr an mindestens acht Sonntagen pro Jahr. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, welcher nach Artikel 69 Absatz 1 KV in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt.

In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass gemäss Artikel 1 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) die Kantonspolizei für die Anordnung von Fahrverboten, Verkehrsbeschränkungen sowie weiteren Regelungen des Verkehrs, d. h. für den Erlass von Allgemeinverfügungen, zuständig ist. Die direkte Anordnung einer Verkehrsbeschränkung in Form einer Allgemeinverfügung durch die Landsgemeinde wäre also nur möglich, wenn die derzeit geltende Kompetenzordnung so angepasst würde, dass die Anordnung des beabsichtigten Fahrverbotes im Klöntal künftig in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt. Artikel 1 Absatz 1 EG SVG steht der gesetzgeberischen Zuerkennung der Kompetenz an die Landsgemeinde zwar nicht entgegen. Fraglich ist jedoch, ob es sich bei der Anordnung der Verkehrsbeschränkung durch die Landsgemeinde durch Erlass einer Allgemeinverfügung um einen weiteren Beschluss der Landsgemeinde nach Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe d KV und somit um einen zulässigen Gegenstand eines Memorialsantrags handelt.

2.3. Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung beider Formen ist unzulässig. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Die Antragsteller verzichten darauf, einen Gesetzestext auszuformulieren, sondern geben lediglich das Ziel vor.

2.4. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Der vorliegende Memorialsantrag verfolgt ein einziges

Ziel: Das Klöntal soll an mindestens acht Sonntagen pro Jahr vor dem motorisierten Individualverkehr freigehalten werden. Damit erfüllt der Antrag die Anforderungen an die Einheit der Materie.

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 4 KV). Vorliegend stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, insbesondere mit den Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) und seiner Ausführungsbestimmungen.

Diesbezüglich gilt es vorweg festzuhalten, dass sich die Antragsteller nicht darauf berufen können, dass bereits anfangs der 1990er Jahre ein ähnlicher Memorialsantrag für zulässig erklärt worden ist. Bei der Zulässigerklärung von Initiativen existiert kein Vertrauensschutz in dem Sinne, dass die Behörden und die Gerichte an eine frühere Praxis des Kantons gebunden wären.

2.5.1. Prüfungsmassstab

Damit die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht festgestellt werden kann, müssen die mit dem Memorialsantrag beabsichtigte Regelung sowie das übergeordnete Recht ausgelegt werden. Es gelten die üblichen Auslegungsregeln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Memorialsantrags. Die Begründung ist regelmässig nicht massgebend, kann aber beigezogen werden, wenn sie für das Verständnis des Antrags unerlässlich ist (BGE 139 I 292 E. 7.2.1). Ist der Wortlaut unklar bzw. mehrdeutig und entzieht sich der Memorialsantrag einer verfassungskonformen Auslegung nicht gänzlich, so ist dieser nach dem Grundsatz «Im Zweifel für die Volksrechte» den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen (BGer, Urteil 1C_225/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.2).

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der Massstab für die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht bei einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung weniger streng als bei einem ausformulierten Entwurf, zumal Unklarheiten oder Widersprüche im späteren Gesetzgebungsverfahren noch behoben werden können (BGE 139 I 292 E. 5.8; BGer, Urteil 1C_225/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.2). Wenn die mit der Initiative vorgeschlagene Regelung aber nur durch zusätzliche Vorbehalte oder Bedingungen mit übergeordnetem Recht in Einklang gebracht werden kann, die ihre Natur tiefgreifend verändern, verstösst auch eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung gegen übergeordnetes Recht (BGer, Urteil 1C_225/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.2).

2.5.2. Bundesrechtliche Vorgaben

Artikel 82 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) verschafft dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Strassenverkehrs (sog. *Strassenverkehrshoheit*). Diese Kompetenz ist weit zu verstehen und umfasst neben der polizeilichen Regelung des Strassenverkehrs auch den Erlass von Vorschriften über die Zulassung von Fahrzeugen und Fahrzeugführern, versicherungs- und haftpflichtrechtliche Fragen oder das Verkehrsstrafrecht. Anders als die Strassenverkehrshoheit stehen die *Strassenbauhoheit* und die *Strassenhoheit* den Kantonen zu, soweit diese nicht durch bundesrechtliche Vorgaben beschränkt sind und soweit es sich nicht um Nationalstrassen handelt.

Mit Erlass des SVG hat der Bund seine Kompetenz zur Regelung des Strassenverkehrs umfassend wahrgenommen. Das SVG regelt die in der BV angelegte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen näher. Artikel 2 SVG legt fest, welche Massnahmen der Bund im Bereich der kantonalen Strassenhoheit ergreifen darf. Unter anderem darf der Bund Strassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendig sind, für den Verkehr offen erklären (Abs. 1 Bst. a; vgl. hierzu die Durchgangsstrassenverordnung) oder zeitliche Fahrver-

bote erlassen, die für die ganze Schweiz gültig sind (Abs. 1 Bst. b). Artikel 3 SVG betrifft umgekehrt die kantonalen Zuständigkeiten. Es handelt sich dabei um Befugnisse, die entweder nicht auf den Bund übertragen oder von diesem an die Kantone delegiert worden sind. Nach Artikel 3 Absatz 2 SVG sind die Kantone lediglich befugt, nur für bestimmte, d. h. für *genau bezeichnete Strassen*, Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Ihnen kommt diesbezüglich keine allgemeine Regelungskompetenz zu.

Artikel 3 Absätze 3 und 4 SVG legen die Voraussetzungen für die in Absatz 2 genannten Massnahmen näher fest. Ob eine Verkehrsbeschränkung als Totalfahrverbot (Art. 3 Abs. 3 SVG) oder als funktionelle Verkehrsanordnung (Art. 3 Abs. 4 SVG) zu qualifizieren ist, bestimmt sich nach der Art der Beschränkung. Bei einem Totalfahrverbot wird eine Strasse für jeglichen Fahrzeugverkehr und für jede Fahrzeugkategorie dauernd oder zeitlich beschränkt gesperrt. Ein Fahrverbot fällt auch dann noch unter Absatz 3, wenn es mit einigen eng begrenzten Ausnahmen versehen ist (BGer, Urteil 1C_39/2019 vom 22. Mai 2020 E. 6.1). Wenn aber z. B. nur der motorisierte Verkehr verboten wird, der Fahrradverkehr und der übrige motorlose Verkehr erlaubt bleiben, so ist dieses «Teilfahrverbot» eine funktionelle Verkehrsanordnung i. S. v. Absatz 4 (vgl. Bundesrat, Entscheid vom 24. Januar 1996, in: VPB 60.82 E. 1b; BGer, Urteil 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 E. 7.1).

Für den Erlass einer kantonalen Verkehrsbeschränkung genügt es bundesrechtlich nicht, wenn diese bloss auf einem Rechtssatz beruht. Vielmehr müssen Totalfahrverbote und funktionelle Verkehrsbeschränkungen erstens als Verfügungen erlassen und mit einer Rechtsmittelbelehrung öffentlich im amtlichen Publikationsorgan des anordnenden Gemeinwesens publiziert werden (Art. 107 Abs. 1 Bst. a Signalisationsverordnung, SSV). Zweitens muss die Verkehrsbeschränkung durch Signale oder Markierungen an Ort und Stelle angezeigt werden (Art. 5 Abs. 1 SVG i. V. m. Art. 107 Abs. 1 Bst. a und Abs. 1^{bis} SSV).

2.5.3. Zulässigkeit autofreier Sonntage

Die Frage nach der Bundesrechtswidrigkeit der Einführung von autofreien Sonntagen hat in der Vergangenheit bereits Anlass zu Rechtsmittelentscheiden gegeben:

- Im Jahr 1993 publizierte der *Kanton Schwyz* eine Verfügung, worin er für Teilstrecken von insgesamt drei Strassen «im Sinne eines zweimaligen Versuches, jeweils in der Zeit vom 1. Mai bis 30. September» ein «Allgemeines Fahrverbot [...] vom Samstag / Vorfeiertag 17.00 Uhr bis Sonntag / Feiertag 24.00 Uhr» anordnete. Der seinerzeit für die Behandlung der Beschwerde zuständige Bundesrat entschied, dass es sich beim Fahrverbot des Kantons Schwyz um eine funktionelle Verkehrsanordnung handelte, weil vom Verbot einzelne Fahrzeugkategorien ausgenommen waren (Bundesrat, Entscheid vom 24. Januar 1996, in: VPB 60.82 E. 1b). Dass das Fahrverbot für mehrere Strassen galt, stand der Zulässigkeit der Verkehrsanordnung nicht entgegen. Somit hatte der Bundesrat nichts Grundsätzliches gegen die Zulässigkeit des Sonntagsfahrverbotes einzuwenden, das nur für einige wenige, genau bestimmte Strassen galt (Bundesrat, Entscheid vom 24. Januar 1996, in: VPB 60.82 E. 6).
- Im Kanton *Appenzell Ausserrhoden* verlangte im Jahr 2003 eine Volksinitiative die Einführung von zwölf autofreien Sonntagen. Nach dem Wortlaut der Initiative sollte während diesen Sonntagen «jeglicher motorisierter Privatverkehr verboten» sein. Beabsichtigt war ein Sonntagsfahrverbot auf dem ganzen Kantonsgebiet. Das kantonale Parlament erklärte die Initiative für ungültig, dies im Wesentlichen gestützt auf ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. René Schaffhauser. Dagegen wehrte sich eine stimmberechtigte Person beim Bundesgericht. Das Bundesgericht entschied, dass die mit der Initiative beabsichtigte Regelung bundesrechtswidrig sei (vgl. BGE 130 I 134 E. 3.4). Zu diesem Schluss kam es, indem es erwog, dass nach «Art. 2 Abs. 1 lit. b SVG i. V. m. Art. 5 Abs. 1 SVG [...] klarerweise einzig der Bund bzw. der Bundesrat befugt [ist], per Rechtssatz für das ganze Hoheitsgebiet geltende Beschränkungen des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs anzuordnen, ohne diese auf dem Strassennetz auszuschildern. Den Kantonen ist es demgegenüber untersagt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Gebiet per Rechtssatz generell zu

beschränken. Sie können dies nach Art. 3 Abs. 2 SVG nur für «bestimmte Strassen» tun und müssen Verkehrsbeschränkungen [...] als Totalfahrverbote im Sinne von Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 SVG oder als funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 SVG verfügen, publizieren [...] und mit den [...] dafür vorgesehenen Signalen und Markierungen an Ort und Stelle kund tun [...]» (BGE 130 I 134 E. 3.2).

Daraus folgt, dass die Kantone keine Kompetenz haben, generelle Sonntagsfahrverbote anzuordnen, die für ihr gesamtes Hoheitsgebiet gelten. Solche Anordnungen verstossen gegen Bundesrecht. Umgekehrt ergibt sich daraus, dass Kantone für bestimmte Strassen zeitlich begrenzte Fahrverbote erlassen können. Ein solches Verbot ist grundsätzlich mit Bundesrecht vereinbar.

2.5.4. Zulässigkeit autofreier Sonntage im Klöntal

Neben der Frage des örtlichen Geltungsbereiches sprach das Bundesgericht in BGE 130 I 134 auch die Frage der *Handlungsform* an. Es unterstrich dabei, dass die Kantone Verkehrsbeschränkungen von Bundesrechts wegen nicht alleine durch Rechtssatz, sondern als Allgemeinverfügung und mit den entsprechenden Signalen und Markierungen erlassen müssen. Der Unterschied ist der folgende: Rechtssätze sind generell-abstrakte Normen, d. h. sie richten sich an eine unbestimmte Zahl von Adressaten («generell») und erfassen eine unbestimmte Zahl von Fällen («abstrakt»). Die Allgemeinverfügung ist demgegenüber generell-konkret: Sie ist eine Verwaltungsmassnahme, die zwar nur eine konkrete Situation ordnet, sich aber an einen grösseren, nicht individuell bestimmten Personenkreis richtet. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass das «Bundesrecht den rechtssatzmässigen Erlass von ohne entsprechende Signalisationen allgemein geltenden Verkehrsbeschränkungen dem Bund vorbehält» (BGE 130 I 134 E. 3.4).

Im Gegensatz zur in BGE 130 I 134 zu prüfenden Volksinitiative im Kanton Appenzell Ausserrhoden geht es den Antragstellern bei den durch ihren Memorialsantrag angestrebten Verkehrsbeschränkungen an mindestens acht Sonntagen pro Jahr nicht um eine für das ganze Kantonsgebiet geltende Verkehrsbeschränkung. Betroffen ist lediglich das Klöntal. Das beabsichtigte Fahrverbot ist lokal begrenzt, beschränkt es sich doch im Ergebnis auf zwei bestimmte Strassen. Die bundesrechtliche Einschränkung der kantonalen Kompetenz durch Artikel 3 Absatz 2 SVG auf «bestimmte Strassen» wird dadurch nicht gesprengt. Auch mit Blick auf die gesamte Grösse des Kantons nimmt das Klöntal nicht derart viel Raum ein, dass ein auf die Talschaft beschränktes Fahrverbot als generell-abstrakte Regelung für das Kantonsgebiet anzusehen wäre. Des Weiteren handelt es sich bei den zwei betroffenen Strassen nicht um Durchgangsstrassen, die von Bundesrechts wegen offenzuhalten wären.

Der Memorialsantrag will an den entsprechenden Sonntagen nur den «motorisierten Individualverkehr» verbieten. Erlaubt bleiben soll demnach der öffentliche Verkehr und der Fahrradverkehr ins Klöntal. In der Begründung führen die Antragsteller aus, der Memorialsantrag solle die Menschen «zum Umsteigen aufs Velo oder den öV» sensibilisieren und fördere zudem den Langsamverkehr. Weil der Verkehr für einzelne Fahrzeugkategorien offen bleiben soll, ist das beabsichtigte Sonntagsfahrverbot nicht als Totalfahrverbot i. S. v. Artikel 3 Absatz 3 SVG, sondern als funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinne von Artikel 3 Absatz 4 SVG zu qualifizieren. Somit ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob das beabsichtigte Sonntagsfahrverbot eines der in Artikel 3 Absatz 4 SVG erwähnte Anliegen verfolgt. Für das Fahrverbot im Klöntal nicht von Relevanz sind die in Artikel 3 Absatz 4 SVG erwähnten Gründe der Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, der Sicherheit, der Erleichterung oder Regelung des Verkehrs sowie des Schutzes der Strasse. In Frage kommt hingegen einerseits «der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung». Mutmasslich ist der Lärmschutz auch ein Motiv des Memorialsantrags. Geschützt werden durch den Antrag aber primär Touristen und nicht «Bewohner oder gleichermassen Betroffene». Eine Abstützung auf diesen Grund hätte deshalb vor Bundesgericht möglicherweise nicht Bestand. Artikel 3 Absatz 4 SVG lässt jedoch auch

«andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe» für Verkehrsbeschränkungen gelten. Angesichts des grossen Ermessensspielraums der kantonalen Behörden ist der Begriff weit und grosszügig zu verstehen. Die zeitlich begrenzte Unterbindung des motorisierten Individualverkehrs zur Begegnung von chaotischen Parkzuständen und zur Verbesserung der Erholungsqualität ergibt sich aus den örtlichen Verhältnissen im Klöntal, zumal dieses teils ein sehr hohes Verkehrsaufkommen aufweist. Auch allgemeine Anliegen wie die Schonung der Natur vor exzessivem Tourismus sollte unter diese Bestimmung subsumiert werden können. Diese Motive sind nach Ansicht des Regierungsrates unter Artikel 3 Absatz 4 SVG statthaft, weshalb das beabsichtigte Sonntagsfahrverbot vor dieser Bestimmung standhält. Fragen kann man sich allenfalls, ob etwa ein Parkchaos auch mit weniger einschneidenden Massnahmen als mit einem Verbot des motorisierten Individualverkehrs an bestimmten Tagen vermieden werden könnte; dies wirft die Frage nach der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) auf. Das Fahrverbot könnte sich auch insofern kontraproduktiv auswirken, dass der Verkehr an den Tagen, an denen die Strasse offen ist, umso grösser ist. Für die Verhältnismässigkeit der Massnahme spricht hingegen, dass der motorisierte Verkehr nicht gänzlich ausgeschlossen, sondern nur zeitlich begrenzt eingeschränkt werden soll.

2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für unzulässig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein.

Aufgrund von BGE 130 I 134 bleibt die Frage zu klären, in welcher Form der Kanton das mit dem Memorialsantrag beabsichtigte und auf bestimmte Strassen beschränkte Fahrverbot erlassen könnte. Der Wortlaut spricht von der Schaffung gesetzlicher Grundlagen. Der Memorialsantrag wurde in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht, sodass für seine Umsetzung ein Spielraum verbleibt. Dieser Spielraum muss auch für die Handlungsform gelten, weshalb der Antrag nicht so verstanden werden darf, dass nur der Erlass von gesetzlichen Grundlagen in Frage käme. Für den Erlass eines Fahrverbotes sind folgende Vorgehensweisen denkbar:

- *Erlass eines Rechtssatzes (Gesetz) plus Signalisation*: Das Vorgehen dürfte mit Artikel 107 Absatz 1 Buchstabe a SSV kollidieren. Aus dieser Bestimmung folgt, dass eine funktionelle Verkehrsanordnung verfügt und publiziert werden muss. Dies geschieht aus Gründen des Rechtsschutzes. Diese Vorgehensweise scheidet somit aus.
- *Erlass einer Allgemeinverfügung plus Signalisation*: Weil sich das beabsichtigte Fahrverbot lediglich auf zwei Strassen beziehen würde, wäre es möglich, die Verfügungen zu erlassen und zu publizieren sowie die Signalisationen anzubringen. Es stellt sich dabei das Problem, dass sich die Daten der autofreien Sonntage jedes Jahr unterscheiden. Für dieses Problem gäbe es aber mehrere Lösungen, die mit der SSV konform wären, wie z. B. die Anbringung eines der in Artikel 19 SSV erwähnten Signale bloss an den autofreien Sonntagen oder in Verbindung mit einem Hinweissignal, das jährlich aktualisiert wird oder das Fahrverbot in abstrakter Form umschreibt (z. B. «erster und dritter Sonntag im Juli»). Die Vorgehensweise ist aber mit der derzeitigen kantonalen Kompetenzordnung nicht vereinbar, wonach die Kantonspolizei für den Erlass von Fahrverboten, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zuständig ist (Art. 1 Abs. 1 EG SVG).
- *Erlass eines Rechtssatzes (Gesetz) plus Erlass einer Allgemeinverfügung plus Signalisation*: Die Allgemeinverfügung, die ein Fahrverbot anordnet, bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Mit Artikel 3 Absatz 2 ff. SVG besteht eine genügende gesetzliche Grundlage im Bundesrecht, damit ein Kanton ein Fahrverbot anordnen kann. Es ist deshalb nicht notwendig, dass der Kanton Glarus eine zusätzliche kantonale Rechtsgrundlage für ein Fahrverbot im Klöntal erlässt. Umgekehrt schliesst das Bundesrecht aber nicht aus, dass die Landsgemeinde zusätzlich zu Artikel 3 SVG eine kantonale Rechtsgrundlage schafft, solange die bundesrechtlichen Anforderungen nach Artikel 107

SSV eingehalten werden. Der Vorteil dieses Vorgehens bestünde darin, dass die Landsgemeinde zuständig wäre, da es um den Erlass eines Gesetzes geht. Insofern hätte der Memorialsantrag auch einen zulässigen Gegenstand (vgl. Ziff. 2.2). Denkbar wäre etwa der Erlass einer Regelung auf Gesetzesstufe durch die Landsgemeinde, wonach erstens der motorisierte Strassenverkehr für alle Personen (generell) auf allen Strassen im Klöntal (abstrakt) an bestimmten Sonntagen verboten ist. Zweitens könnte darin die Kantonspolizei mit dem Erlass und der Publikation der nötigen Verfügungen beauftragt werden. Aus demokratischen und rechtsstaatlichen Überlegungen stört es nicht, wenn die Legislative die Rechtsgrundlage im SVG «aufdoppelt» und sich dadurch eine Kompetenz zuweist, die nach der geltenden gesetzlichen Konzeption eigentlich der Kantonspolizei zusteht; könnte die Landsgemeinde doch auch gleich die gesetzliche Konzeption selbst ändern.

Das Durchführbarkeitserfordernis steht der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags somit nicht entgegen.

2.7. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der als allgemeine Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

3. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Memorialsantrag
- Rechtsgutachten (nur online)