

An den Landrat

Glarus, 5. Mai 2026

Interpellation Mathias Zopfi, Engi «Vollzugsverordnung Fahrverbot Klöntal: Fehlende Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage und Vorbemerkung

Am 31. Januar 2026 reichte Mathias Zopfi, Engi, die Interpellation «Vollzugsverordnung Fahrverbot Klöntal: Fehlende Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht» ein (s. Beilage). Der Interpellant stellt die rechtliche Zulässigkeit von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der Vollzugsverordnung zum Fahrverbot im Klöntal (Vollzugsverordnung Fahrverbot Klöntal) in Frage. Er macht geltend, dass die pauschale Ausnahme für den abfliessenden Verkehr die Gestaltungskompetenz, die Artikel 5a des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr (EG SVG) dem Regierungsrat einräumt, überschreite und nicht dem Volkswillen hinter dieser Gesetzesgrundlage entspreche. In der Begründung wird insbesondere auf das beigelegte Rechtsgutachten vom 28. Januar 2026 von Prof. Dr. iur. Andreas Abegg und Prof. Dr. iur. Goran Seferovic verwiesen.

Der Regierungsrat erachtet die getroffene Ausnahmeregelung als zweckmässig. Das Ziel der Slow Sundays ist eine Verkehrsberuhigung. Das Klöntal soll während einzelner Sonntage leicht und ohne Gefahr mit dem Langsamverkehr erreicht werden können. Für Personen, die bereits motorisiert im Klöntal sind, hat dies jedoch unerwünschte Einschränkungen zur Folge. Erlaubt man diesen die (motorisierte) Rückreise, unterläuft dies das Ziel der Vorlage nicht, da es sich in der Erwartung des Regierungsrates um Einzelfälle handeln wird.

Der Regierungsrat bewegt sich mit dieser Lösung im Rahmen seines Ermessensspielraums bei der Festlegung begründeter Ausnahmen. Er nützt diesen aus, um praktischen und örtlichen Begebenheiten Rechnung zu tragen und eine klare, einfach umsetzbare und für die Verkehrsteilnehmenden nachvollziehbare Regelung zu schaffen.

Ziel ist es, mit dieser Lösung unter realen Bedingungen Erfahrungen zu sammeln. Zeigt sich wider Erwarten, dass durch den abfliessenden Verkehr das Ziel der Slow Sundays nicht erreicht werden kann, wird der Regierungsrat die Verordnung anpassen.

2. Beantwortung

Wie beurteilt der Regierungsrat die Ausführungen und Schlussfolgerungen des Rechtsgutachtens?

Die in der Interpellation vorgetragenen Gründe stützen sich hauptsächlich auf eine enge Auslegung des Begriffs «begründete Ausnahmen» und tragen den konkreten Verhältnissen und den praktischen Notwendigkeiten im Vollzug keine Rechnung.

Zu der im Gutachten auf Seite 13 festgehaltenen Zusammenfassung (vgl. Rz. 42–48) wird wie folgt Stellung genommen:

- 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.

Der Regierungsrat wurde mit Artikel 5a Absatz 2 EG SVG beauftragt, «begründete Ausnahmen» zu erlassen. Gleichzeitig wurde ihm in Artikel 5a Absatz 3 EG SVG die Regelung des Vollzugs des Fahrverbots übertragen. Diese Formulierung räumt der Exekutive einen erheblichen Ermessens- und Gestaltungsspielraum ein, ebenso wie die Kompetenz, in der Verordnung Regelungen zu treffen, die den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen und einen zweckmässigen Vollzug zulassen.

- 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.

Dieses Argument der Gutachter geht in die gleiche Richtung wie das zuvor zu Rz. 42 angeführte. Der Begriff «begründete Ausnahmen» wird im Gutachten sehr eng gefasst. «Begründete Ausnahmen» können sich nicht nur an eine «bestimmte Personengruppe» richten. Wie auch im Gutachten ausgeführt wird, können begründete Ausnahmen ebenso an besondere Situationen zwecks Gewährleistung der Verhältnismässigkeit oder der Praktikabilität anknüpfen.

- 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.

Im Kern des Fahrverbots geht es vor allem darum, in der Zeit von 7 Uhr bis 19 Uhr den motorisierten Besuch des Klöntals durch Tagestouristen zu unterbinden und nicht darum, Personen, die sich bereits vor 7 Uhr im Klöntal aufhalten, die Abreise zu verunmöglichen. Deren Abreise trägt zudem dazu bei, das Klöntal zu entlasten, was wiederum dem Grundgedanken und dem Volkswillen entspricht. Ebenfalls wird im Memorial für die Landsgemeinde 2025 (S. 105, 107) erwähnt, dass sich der Vollzug an die Regelung der bereits anlässlich von Verkehrsüberlastungen praktizierten Verkehrssperren des Klöntals anlehnen werde:

Die bisherigen von der Gemeinde Glarus durchgeführten Verkehrsbeschränkungen lassen den Verkehrsabfluss zu. Die getroffene Regelung orientiert sich somit bewusst an den bisherigen, in der Praxis bewährten Verkehrsbeschränkungen im Klöntal. Diese haben gezeigt, dass ein funktionierender Verkehrsfluss beim Verlassen des Tals ein zentrales Element für einen geordneten und akzeptierten Vollzug ist. Der Regierungsrat hat damit auch eine Lösung gewählt, die an bestehende Erfahrungen anknüpft und damit sowohl die Akzeptanz als auch die Umsetzbarkeit der Massnahme erhöht.

- 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.

Der Regierungsrat hat die Aufgabe, Ausnahmen so zu definieren, dass das Hauptziel (Verkehrsberuhigung) trotzdem erreicht wird. Da die Zufahrt effektiv unterbunden wird, bleibt der Kerngehalt des Landsgemeindebeschlusses gewahrt.

- 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 berechnete 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.

Die gutachterliche Feststellung, ein bis zu zwölfstündiges Ausfahrtsverbot sei zumutbar, ist zumindest fraglich. Der Regierungsrat hat sich für eine Regelung entschieden, die für die betroffenen Verkehrsteilnehmer verständlich ist, an einer bisherigen Praxis anknüpft und für die Vollzugsorgane praktikabel ist.

- 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

Die Annahme eines verstärkten Anreizes zur Frühanreise lässt sich derzeit nicht empirisch belegen. Die Erfahrungen aus den bisher durchgeführten Zufahrtsbeschränkungen zeigen ein anderes Bild. Diese Verkehrssperren haben zu keiner erkennbaren Verhaltensänderung der Klöntalbesucher hinsichtlich einer früheren Anreise gezeigt. Der Regierungsrat hat sich bewusst für ein schrittweises Vorgehen entschieden und wird die Auswirkungen der Regelung im Rahmen der ersten Umsetzungsphase beobachten. Sollten sich unerwünschte Entwicklungen zeigen, insbesondere im Hinblick auf Verkehrsverlagerungen oder Umgehungseffekte, ist der Regierungsrat bereit, die Regelung zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

- 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.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass ihm bei der Konkretisierung des Begriffs «begründete Ausnahmen» ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt, insbesondere im Hinblick auf praktikable und vollzugstaugliche Lösungen sowie zwecks Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse.

Ist die pauschale Ausnahme des abfliessenden Verkehrs gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g Vollzugsverordnung mit dem übergeordneten Recht vereinbar?

Ja. Dabei handelt es sich – wie bereits ausgeführt – nicht um eine pauschale Ausnahme, sondern um eine Ausnahme für jene Personengruppe, die sich bereits vor dem Zeitpunkt, in dem das Verbot seine Rechtswirkung entfaltet, motorisiert im Klöntal aufhält. Im Weiteren wird auf die Antworten oben verwiesen.

Falls nein: Wie und wann gedenkt der Regierungsrat, diesen Mangel der Vollzugsverordnung zu beseitigen und Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g Vollzugsverordnung (wie vom Rechtsgutachten empfohlen) aufzuheben oder auf eng umschriebene, sachlich klar begründete Ausnahmefälle zu beschränken, um die Wirksamkeit des Fahrverbots nicht zu unterlaufen?

Eine Antwort auf diese Frage erübrigt sich.

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 Verordnungs-kompetenz, die ihm vom Landrat eingeräumt wird?

Nein. Der Regierungsrat hat seine Kompetenz pflichtgetreu genutzt, um im Rahmen von begründeten Ausnahmen eine Lösung zu wählen, die praktikabel, verständlich und von den Vollzugsbehörden effizient umsetzbar ist. Zudem steht die Ausnahme, den abfliessenden Verkehr während der Dauer des Verbots zuzulassen, nicht im konkreten Widerspruch zum Memorialsantrag.

Wie soll der Zweck von Artikel 5a EG SVG mit einer pauschalen Ausnahme des abfliessenden Verkehrs erreicht und umgesetzt werden?

Der Zweck von Artikel 5a EG SVG wird primär durch die wirksame Unterbindung der Zufahrt ins Klöntal erreicht. Sollte sich wider Erwarten zeigen, dass durch den abfliessenden Verkehr das Ziel der Slow Sundays nicht erreicht wird, wird der Regierungsrat die Verordnung entsprechend anpassen.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Dr. Markus Heer, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Interpellation