

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

**Bau- und Umweltschutzdirektion**  
Katja Jutzi, Generalsekretärin

Liestal, 17. Juli 2024

030 24 7 / FL

**Nichtformulierte Initiative "Autofreie Sonntage" / Abklärung der Rechtsgültigkeit**

Sehr geehrte Frau Jutzi  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Mai 2024 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Initiative "Autofreie Sonntage" abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

**Allgemeines**

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBI], Band 83, Seite 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).
2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 30. April 2024, publiziert im Amtsblatt vom 2. Mai

2024, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'665 Unterschriften zustandegekommen ist). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

### **Formelles**

3. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Initiative "Autofreie Sonntage" wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der allgemeinen Anregung, d.h. der nichtformulierten Initiative, gehalten ist.

4.1 Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

4.2 Die zu beurteilende Initiative verlangt inhaltlich, die Strassen im Kanton Basel-Landschaft an vier Sonntagen im Jahr von 08.00 bis 20.00 Uhr für Autos, Lastwagen und Motorräder zu sperren. Der Kanton soll dabei Ausnahmen zur oben genannten Regelung definieren (u.a. für öffentliche Verkehrsmittel, öffentliche Dienste usw.). Die Initiative hat zum Ziel, die Lebensqualität im Kanton zu erhöhen. Begründet wird dies mit dem Umstand, dass der durch den motorisierten Verkehr erzeugte Lärm und die Abgase eine Belastung für die Bevölkerung darstellen, insbesondere für Personen, die an stark frequentierten Strassen oder an beliebten Motorradstrecken wohnen. Weiter sollen die autofreien Sonntage eine Möglichkeit bieten, die Strassen mit weniger Bürokratie gefahr-

los nutzen zu können (z.B. für einen Fahrradausflug, Quartierfeste, spontane Anässe und Wochenmärkte). Die Initiative verlangt somit ein gesetzgeberisches Tätigwerden seitens des Kantons Basel-Landschaft, wobei sich das Sonntagsfahrverbot auf sämtliche Strassen im Kanton erstrecken soll.

4.3 Die eben ausgeführten Anliegen der nichtformulierten Initiative "Autofreie Sonntage" sind auf eine übergeordnete Zielsetzung ausgerichtet, nämlich die Sperrung der Strassen im Kanton Basel-Landschaft an vier Sonntagen im Jahr im Zeitraum von 08.00 bis 20.00 Uhr. Begründet wird dies insbesondere mit dem Schutz von Mensch und Umwelt. Somit ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

### **Materielles**

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 29 Abs. 1 KV und § 78 Abs. 2 GpR). Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative offensichtlich nicht gegeben, zumal davon ausgegangen werden kann, dass der Kanton Basel-Landschaft im Falle der Annahme der Initiative grundsätzlich im Stande wäre, die finanziellen und personellen Mittel aufzubringen, um das Sonntagsfahrverbot umzusetzen.

6. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, E. 3).

6.1 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120). In diesem Sinne können kantonale

Initiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen. Im vorliegenden Zusammenhang fragt sich insbesondere, ob das zur Diskussion stehende Volksbegehren mit dem übergeordneten Bundesverfassungsrecht vereinbar wäre.

6.1.1 Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie [die Kantone] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss des dergestalt verbrieften Prinzips der Einzelermächtigung verfügt der Bund nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Will der Bund eine neue Aufgabe aufgreifen und besitzt er dafür noch keine Grundlage in der Bundesverfassung, so muss er die Verfassung zuerst entsprechend ergänzen. Für Bundesaufgaben besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt. Entsprechend bestimmt Art. 42 Abs. 1 BV unter dem Titel "Aufgaben des Bundes", dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Demgegenüber bestimmen die Kantone laut Art. 43 BV, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Die eigentliche Kompetenzzuweisung geschieht im Wesentlichen im "Aufgabenteil" der Bundesverfassung, namentlich in den Art. 54 – 135 BV.

6.1.2 Gemäss Art. 82 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr. Er übt die Oberaufsicht über die Strassen von gesamtschweizerischer Bedeutung aus; er kann bestimmen, welche Durchgangsstrassen für den Verkehr offen bleiben müssen (Art. 82 Abs. 2 BV). Art. 82 Abs. 1 BV begründet für den Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (STEFAN VOGEL, in: Ehrenzeller et al [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, 2023, Rz. 3 zu Art. 82). Die (verfassungsrechtlichen) Begriffe der *Strasse* und des *Strassenverkehrs* sind grundsätzlich weit zu verstehen. Zu den *Strassen* im Sinne von Art. 82 BV zählen neben National-, Kantons- und Gemeindestrassen auch dem Gemeingebrauch gewidmete Privatstrassen. Gleiches gilt für Plätze, Brücken, Unterführungen sowie Velo-, Fuss-, Wander- und Reitwege. Der *Strassenverkehr* umfasst die Zirkulation von Personen und Gütern auf einem entsprechenden Strassensystem, wobei auch der – vorübergehend – ruhende Verkehr eingeschlossen ist (STEFAN VOGEL, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 82). Die Strassenverkehrshoheit und damit die Befugnis zur Regelung des ordentlichen Betriebs auf sämtlichen Strassen kommt somit grundsätzlich dem Bund zu. Die diesbezüglichen Normen finden sich namentlich im Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG) sowie in den gestützt darauf ergangenen Verordnungen.

6.1.3 Gestützt auf Art. 2 Abs. 1 SVG ist der Bundesrat ermächtigt, nach Anhören der Kantone Strassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendig sind, mit oder ohne Einschränkungen für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr offen zu erklären (Bst. a) und für alle oder ein-

zelne Arten von Motorfahrzeugen zeitliche, für die ganze Schweiz geltende Fahrverbote zu erlassen (Bst. b). Die Offenerklärung einer Strasse erfolgt durch Aufnahme einer Strasse oder eines Strassenabschnitts in die Anhänge 1 und 2 der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1991 (Durchgangsstrassen-VO). Zugänglich für eine Offenerklärung sind Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen (vgl. Art. 1 sowie Anhang 1 und 2 der Durchgangsstrassen-VO). Der Bundesrat hat somit die Kompetenz, für alle oder bestimmte Arten von Motorfahrzeugen zeitlich begrenzte schweizweite Fahrverbote zu erlassen, ohne dass ausser dem Anhören der Kantone weitere Voraussetzungen erfüllt sein müssten. Da es sich bei den Fahrverboten des Bundes um Anordnungen handelt, die für das ganze Gebiet der Schweiz gelten, ist es – im Unterschied zu kantonalen Fahrverboten – nicht erforderlich, vom Bundesrat verfügte Fahrverbote zu signalisieren (Art. 5 Abs. 1 SVG).

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass abgesehen von Fahrverboten während des zweiten Weltkriegs, der Suezkrise 1956 und der Erdölkrise 1973, die alle auf Notrecht beruhten, bis heute keine allgemeinen Sonntagsfahrverbote seitens des Bundes erlassen wurden. Seither hat es auch im Parlament zahlreiche Vorstösse gegeben, um autofreie Sonntage einzuführen, die jedoch allesamt erfolglos verliefen. Im Jahr 1975 wurde eine Volksinitiative "für 12 motorfahrzeugfreie und motorflugzeugfreie Sonntage pro Jahr", die sog. "Burgdorfer Initiative", von Volk und Ständen deutlich abgelehnt. Auch die Volksinitiative "für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre", die sog. "Sonntags-Initiative", wurde im Jahre 2003 von Volk und Ständen klar verworfen (vgl. hierzu EVA MARIA BELSER, in: Niggli et al [Hrsg.], Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, 2014, Rz. 32 zu Art. 2). Auch im Kanton Basel-Landschaft gab es in letzter Zeit diverse politische Vorstösse, welche die Thematik der autofreien Sonntage aufgegriffen haben.<sup>1</sup>

6.1.4 Demgegenüber bleibt gemäss Art. 3 Abs. 1 SVG die kantonale Strassenhoheit im Rahmen des Bundesrechts gewahrt. Die Kantone sind befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde (Art. 3 Abs. 2 SVG). Der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr kann auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden; Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet (Art. 3 Abs. 3 SVG). Ausserdem können die Kantone für bestimmte Strassen aus bestimmten Gründen sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen erlassen (Art. 3 Abs. 4 SVG).

6.1.5 Die Ermächtigung des Bundesrats, schweizweite Fahrverbote zu erlassen, beeinträchtigt die Zuständigkeit der Kantone somit nicht, örtlich begrenzte Fahrverbote vorzusehen (EVA MARIA BELSER, a.a.O., Rz. 34 zu Art. 2). Nichtsdestotrotz ist der Bund (und nur er) befugt, für alle oder ein-

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Postulat 2019/620 "Öffentliche Verkehrsräume teilen" von Andreas Bammatter vom 26. September 2019 und Petition 2019/162 "JUSO BL fordert Klimanotstand".

zelne Arten von Motorfahrzeugen zeitliche, für die ganze Schweiz geltende Fahrverbote zu erlassen. Die Zuständigkeit der Kantone bezieht sich im Unterschied dazu nur auf "bestimmte Strassen" (Art. 3 Abs. 2 SVG) resp. auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind (Art. 3 Abs. 3 SVG). Fest steht insofern, dass kantonale Fahrverbote auf Strassen, welche vom Bund als Durchgangsstrassen bezeichnet worden sind, von Bundesrechts wegen unzulässig sind (Art. 2 Abs. 1 Bst. a SVG i.V.m. Art. 1 der Durchgangsstrassen-VO). Auf dem kantonalen Strassennetz des Kantons Basel-Landschaft sind rund 180 km Kantonsstrassen betroffen – welche Hauptstrassen gemäss Durchgangsstrassen-VO sind – die durch den Kanton nicht gesperrt werden können resp. für den allgemeinen Durchgangsverkehr offen bleiben müssen.<sup>2</sup> Der Kanton verfügt zudem über keine Kompetenz zur Sperrung von rund 70 km Nationalstrassen auf seinem Kantonsgebiet, da diese unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes stehen (vgl. Art. 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen). Eine flächendeckende Befreiung vom motorisierten Individualverkehr – wie dies die Initiative verlangt – erscheint vor diesem Hintergrund nicht möglich.

6.1.6 Wie gesehen haben die Kantone grundsätzlich die Möglichkeit, örtlich begrenzte Motorfahrzeugverbote an Sonntagen zu erlassen. Aus der Tatsache, dass sich die Zuständigkeit der Kantone nach Art. 3 Abs. 2 SVG auf "bestimmte Strassen" bezieht, wird gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung gemeinhin geschlossen, dass die Kantone keinerlei Befugnisse haben, Fahrverbote oder andere Verkehrsbeschränkungen durch Rechtssatz zu erlassen (vgl. insb. BGE 130 I 134, E. 3.2; bestätigt mit Urteil des BGer 1C\_39/2019 vom 22. Mai 2020, E. 6.1). Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid 130 I 134 ausgeführt, dass nach Art. 2 Abs. 2 Bst. b SVG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 SVG klarerweise einzig der Bund resp. der Bundesrat befugt sei, per Rechtssatz für das ganze Hoheitsgebiet geltende Beschränkungen des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs anzuordnen, ohne dies auf dem Strassennetz auszuschildern. Die Kantone hingegen könnten dies nach Art. 3 Abs. 2 SVG nur für "bestimmte Strassen" tun und müssten 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 vom Bundesrat dafür vorgesehenen Signalen und Markierungen an Ort und Stelle kundtun (E. 3.2 des erwähnten Entscheids). Mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist somit davon auszugehen, dass der Kanton Basel-Landschaft nicht über die entsprechende Rechtssetzungskompetenz verfügt, um das von der Initiative verlangte Sonntagsfahrverbot auf gesetzgeberischem Weg einzuführen.

<sup>2</sup> Vgl. insb. Anhang 2 der Durchgangsstrassen-VO (beispielhafte Darlegung):  
Nummerierte Hauptstrassen: A.2. Basel-Sissach-Unterer Hauenstein (42.2 km) etc.  
Nicht nummerierte Hauptstrassen: B.253 Zwingen-Brislach-Breitenbach (3 km); B.267 Kleinlützel-Laufen-Breitenbach (7 km); B.272 Breitenbach-Reigoldswil-Bad Bubendorf (12.5 km) etc.

6.1.7 Damit ergibt sich mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen, dass die Volksinitiative "Autofreie Sonntage" das übergeordnete Bundesverfassungsrecht und Bundesrecht, namentlich Art. 82 BV sowie Art. 2 und 3 SVG verletzt. Die Kantone können einzig für "bestimmte Strassen" Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen (Art. 3 Abs. 2 SVG). Ferner können sie den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr nur dann vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, sofern keine Durchgangsstrassen betroffen sind (Art. 3 Abs. 3 BV). Eine Befreiung des motorisierten Individualverkehrs auf dem ganzen Kantonsgebiet, wie dies die Volksinitiative ihrem Wortlaut nach verlangt, ist vor dieser Ausgangslage nicht möglich.

6.2.1 Es fragt sich weiter, ob die in Frage stehende Volksinitiative verfassungskonform ausgelegt werden kann. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht ausgeführt, das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlange, dass die Behörde, welche sich über die materielle Gültigkeit einer Initiative ausspreche, diese in dem für die Initiantinnen und Initianten günstigsten Sinn auszulegen habe. Erlaube es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit höherrangigem Recht vereinbar zu bezeichnen, so sei sie gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten ("in dubio pro populo"). Wenn möglich seien kantonale Volksinitiativen mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Interpretation von einer Ungültigkeit zu bewahren. Dabei sei allerdings der Spielraum für eine dem übergeordneten Recht konforme Interpretation wesentlich grösser, wenn nicht eine formulierte, sondern eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen sei, stehe dem kantonalen Parlament doch nicht zu, an einem formulierten Begehren Änderungen vorzunehmen, um einen Widerspruch mit übergeordnetem Recht auszumerzen (vgl. BGE 111 Ia 292, E. 2; Urteil des BGer 1C\_39/2019 vom 22. Mai 2020, E. 5.1).

6.2.2 Die vorliegende Initiative ist in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Wie gesehen besteht bei der Auslegung allgemeiner Anregungen in der Regel ein grösserer Beurteilungsspielraum als bei ausgearbeiteten Initiativen. Die Korrektur im Rahmen der Umsetzung darf aber nur gewisse untergeordnete Punkte betreffen, weil das Volksbegehren vom Gesetzgeber nicht grundlegend umgedeutet werden darf. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verstossen allgemeine Anregungen gegen übergeordnetes Recht, wenn der in der Initiative enthaltene Entwurf "schon allein aufgrund des Zwecks oder wegen der vorgeschlagenen Mittel nur durch Beifügen von Vorbehalten oder Bedingungen, die seiner Natur tiefgreifend verändern, mit dem höherrangigen Recht in Einklang gebracht" werden kann (vgl. BGE 143 I 129, E. 2.2). Denn eine solche Auslegung würde in Konflikt geraten mit der grundlegenden Achtung des Willens der Unterzeichnenden und des Volkes, das dazu aufgerufen wird, sich zu einer Initiative zu äussern; dieser Wille darf laut Bundesgericht nicht mit der Vorlage eines Entwurfes, der nicht in verfassungskonformer Weise umsetzbar ist, verfälscht werden (vgl. zum Ganzen BARBARA SCHAUB, Die Vereinbarkeit kantonaler Volksinitiativen mit dem übergeordneten Recht, S. 226 mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).

6.2.3 Die nichtformulierte Initiative "Autofreie Sonntage" verlangt, dass die Strassen an vier Sonntagen im Jahr von 08.00 bis 20.00 Uhr für Autos, Lastwagen und Motorräder gesperrt werden, wobei Ausnahmen zugunsten des öffentlichen Verkehrs und der öffentlichen Dienste vorgesehen sind. Die autofreien Sonntage sollen die Lebensqualität im Kanton erhöhen, indem der durch den motorisierten Verkehr erzeugte Lärm und die Abgase reduziert werden und eine gefahrlose Nutzung der Strassen ermöglicht wird. Der Text der Initiative, so wie er sich insbesondere auf dem Unterschriftenbogen präsentiert, suggeriert, dass der individuelle Motorfahrzeugverkehr – von einigen Ausnahmen abgesehen – bei einer Annahme der Initiative auf sämtlichen Strassen im Kanton Basel-Landschaft gänzlich verbannt würde. Dieser Eindruck wird durch den Titel der Initiative ("Autofreie Sonntage") und ihre Begründung noch verstärkt. Wie ausgeführt ist der Kanton Basel-Landschaft gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht berechtigt, mittels Rechtssatz ein für das ganze Kantonsgebiet geltendes generelles Fahrverbot zu erlassen. Zwar hat er die Kompetenz, auf dem Kantonsgebiet unter gewissen Bedingungen Fahrverbote bzw. umfangreiche Fahrbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 – 4 SVG zu erlassen, dies jedoch nicht auf Strassen, die dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, auf welche Weise das Anliegen der Initiantinnen und Initianten verfassungskonform ausgelegt werden könnte. Namentlich kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Ziele der Initiative in Bezug auf den Umweltschutz und der gefahrlosen Nutzung der Strassen noch erreicht werden können, wenn nur ein Teil des kantonalen Strassennetzes für den motorisierten Verkehr gesperrt wird. Damit ergibt sich, dass die Volksinitiative "Autofreie Sonntage" wegen ihres unzweideutigen Wortlauts keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist.

6.2.4 Somit ist festzuhalten, dass sich der Text der Initiative "Autofreie Sonntage" nicht so auslegen lässt, dass er einerseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist und andererseits noch dem Sinn und Zweck der Initiative entspricht. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass zufolge der Verletzung übergeordneten (Bundes-)Rechts die erste Voraussetzung für die Ungültigkeit der vorliegenden Initiative erfüllt ist.

6.3.1 Im Sinne der zweiten Voraussetzung erklärt der Landrat laut § 29 Abs. 1 KV Volksbegehren für ungültig, sofern diese offensichtlich rechtswidrig sind. Es ist zu prüfen, wie es sich damit bei der Volksinitiative "Autofreie Sonntage" verhält.

6.3.2 Die offensichtliche Rechtswidrigkeit wird mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des basellandschaftlichen Verwaltungsgerichtes des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht]) Nr. 123 vom 15. Oktober 1997). Da die Gültigkeitsprüfung Sache des Landrats ist, ist dabei weder auf das Urteilsvermögen des Durchschnittbürgers bzw. der Durchschnittsbürgerin noch auf dasjenige einer juristischen Fachkraft, sondern grundsätzlich auf das Verständnis der

Landrätinnen und Landräte abzustellen. Der Beantwortung der Frage, ob eine Rechtswidrigkeit augenscheinlich, sichtbar und sofort erkennbar ist, liegt letztlich immer eine Wertung zu Grunde.

6.3.3 Im vorliegenden Fall dürfte ausser Frage stehen, dass die inhaltliche Diskrepanz zwischen der Bundesverfassung (Art. 82 Abs. 1 und 2 BV) sowie den Bestimmungen des SVG (Art. 2 und Art. 3 SVG) einerseits und dem Initiativtext andererseits ohne Weiteres sofort erkennbar ist. Dies schon deshalb, weil die Kantone einzig für *bestimmte Strassen* Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen des Verkehrs erlassen dürfen (Art. 3 Abs. 2 SVG) und sie den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr nur dann vollständig untersagen oder zeitlich beschränken können, *sofern keine Durchgangsstrassen betroffen* sind (Art. 3 Abs. 3 SVG), wogegen die Initiative die Befreiung vom motorisierten Verkehr auf dem ganzen Kantonsgebiet verlangt. Mit Blick darauf wird sofort erkennbar, dass eine flächendeckende Befreiung des motorisierten Individualverkehrs im Kanton Basel-Landschaft nicht mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar ist. Damit ist auch das Erfordernis der offensichtlichen Rechtswidrigkeit der vorliegenden Initiative erfüllt.

6.3.4 Da die vorliegend zu beurteilende kantonale Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht worden ist und damit grundsätzlich viel Raum für eine bundesrechtskonforme Umsetzung bestehen würde, ist nachfolgend zu prüfen, ob die Volksinitiative für teilweise gültig erklärt werden kann. Das Bundesgericht hielt zum Thema kantonales Sonntagsfahrverbot folgendes fest: "Für ein Sonntagsfahrverbot muss u.a. festgelegt werden, an welchen Sonntagen es gilt, wer vom Verbot ausgenommen ist und was für eine Verkehrsanordnung an diesen Tagen gelten soll, an denen die Strassen zwar einerseits dem (nicht motorisierten) Publikum zur freien Benutzung zur Verfügung stehen sollen, an denen andererseits aber trotzdem ein motorisierter Strassenverkehr möglich sein soll. Es ist offenkundig, dass eine solche grundsätzlich für das ganze Kantonsgebiet geltende Regelung nur per Rechtssatz erlassen werden kann. Es ist schlechterdings ausgeschlossen, sie zu verfügen, zu publizieren und anschliessend sämtliche Strassen (ausgenommen allenfalls die Durchgangsstrassen nach Art. 3 Abs. 3 SVG) mit den entsprechenden Verkehrssignalen und Markierungen zu kennzeichnen; auf diese Weise lässt sich die Initiative von vornherein weder ganz noch teilweise umsetzen" (BGE 130 I 134, E. 3.3). Auch die vorliegende Volksinitiative "Autofreie Sonntage" verlangt, dass der Kanton Basel-Landschaft das von ihr angestrebte Sonntagsfahrverbot auf gesetzgeberischem Weg einführt und setzt damit zu Unrecht voraus, dass er über die entsprechende Rechtssetzungskompetenz verfügt. Vor diesem Hintergrund ist auch eine lediglich teilweise Ungültigerklärung der Initiative "Autofreie Sonntage" nicht möglich.

## **Fazit**

Die nichtformulierte Volksinitiative "Autofreie Sonntage" verlangt, dass die Strassen im Kanton Basel-Landschaft an vier Sonntagen im Jahr von 08.00 bis 20.00 für Autos, Lastwagen und Motor-

räder gesperrt werden. Der Kanton soll dabei Ausnahmen zur oben genannten Regelung definieren (u.a. für öffentliche Verkehrsmittel, öffentliche Dienste usw.). Damit verstösst das Volksbegehren offensichtlich gegen Art. 82 Abs. 1 BV sowie Art. 2 SVG i.V.m. Art. 3 SVG, wonach der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr erlässt und für alle oder einzelne Arten von Motorfahrzeugen zeitliche, für die ganze Schweiz geltende Fahrverbote erlassen kann. Die Kantone dahingegen können einzig für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen (Art. 3 Abs. 2 SVG). Ferner können die Kantone den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr nur dann vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, sofern keine Durchgangsstrassen betroffen sind (Art. 3 Abs. 3 BV). Eine flächendeckende Befreiung des motorisierten Individualverkehrs im Kanton Basel-Landschaft, wie dies die Volksinitiative verlangt, ist vor dieser Ausgangslage nicht möglich. Der Kanton Basel-Landschaft ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zudem nicht befugt, den motorisierten Verkehr auf seinem Hoheitsgebiet per Rechtssatz generell zu beschränken. Der Kanton verfügt nicht über die dafür erforderliche Rechtssetzungskompetenz. Die Initiative kann wegen ihres Wortlauts auch nicht bundesverfassungs- resp. bundesrechtskonform ausgelegt werden. Aus diesem Grund erachten wird die erwähnte Volksinitiative als *rechtsungültig* im Sinne der Kantonsverfassung.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Fabienne Liederer  
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan  
Leiter Rechtsdienst

**Kopie** z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer