

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Nichtformulierte Initiative «Autofreie Sonntage»; Rechtsgültigkeit 2024/487

vom 19. November 2024

1. Ausgangslage

Gestützt auf ein Gutachten seines Rechtsdiensts beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die nichtformulierte Volksinitiative «Autofreie Sonntage» als rechtsungültig zu erklären.

Die Kantonsregierung soll gemäss der Initiative «dafür besorgt» sein, «die Strassen an vier Sonntagen im Jahr von 08:00-20:00 Uhr für Autos, Lastwagen und Motorräder zu sperren». Ausnahmen sollen «für öffentliche Verkehrsmittel, öffentliche Dienste usw.» möglich sein. Die Initiative will gemäss der Intention der Urheberinnen und Urheber die Lebensqualität im Kanton erhöhen.

Das Volksbegehren, so schreibt der Regierungsrat mit Verweis auf das Gutachten, verstosse «offensichtlich gegen Artikel 82 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV, SR [101](#)) sowie gegen die Artikel 2 und 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR [741.01](#))». Es liege in der Kompetenz des Bundes, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen – beispielsweise Fahrverbote, die für alle oder einzelne Arten von Motorfahrzeugen zeitlich und für die ganze Schweiz gelten. Die Kantone hingegen könnten einzig für *bestimmte* Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen, heisst es. Die Kantone dürfen den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr zudem nur dann vollständig untersagen oder zeitlich beschränken, sofern keine Durchgangsstrassen betroffen sind. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts sei ausserdem davon auszugehen, dass die Kantone nicht die Kompetenz hätten, per Rechtssatz eine Verkehrsbeschränkung im Sinne der Initiative zu erlassen, wie es in der Vorlage heisst (die Fahrverbote für bestimmte Strassen basieren demgegenüber auf Verfügungen). Wegen des Wortlauts sei auch keine bundesverfassungs- respektive bundesrechtskonforme Auslegung der Initiative möglich.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen. Die Geschäftsleitung des Landrats hat die Vorlage am 15. August 2024 an die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) überwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Kommission hat die Vorlage an ihren Sitzungen vom 16. September und 21. Oktober 2024 beraten, dies in Anwesenheit von Sicherheitsdirektorin Kathrin Schweizer und Angela Weirich, Generalsekretärin der Sicherheitsdirektion. Im Rahmen der Beratung wurden René Bolliger und Fabienne Liederer vom Rechtsdienst von Landrat und Regierungsrat angehört. Als Vertreter der fachlich zuständigen Baudirektion war Urs Roth, stv. Kantonsingenieur, eingeladen. Die Position des Initiativkomitees wurde von Luca Zwicky erläutert.

2.2. Eintreten

Die Kommission ist stillschweigend auf die Vorlage eingetreten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission hat eine kontroverse Diskussion zur Rechtsgültigkeit der vorliegenden Initiative geführt. Den Hintergrund bildete nicht zuletzt die Frage, wie die Stringenz und Einheitlichkeit der einschlägigen Anträge der Kommission sichergestellt werden kann, nachdem sie dem Landrat beantragt hatte, die Initiative «Tempo 30 auf Hauptstrassen – nur mit Zustimmung des Volkes» (Vorlage 2023/569) für rechtsgültig zu erklären – dies entgegen dem Antrag des Regierungsrats und nach einem umfangreichen Prozess zur Entscheidungsfindung.

Es wurde einerseits argumentiert, dass die Initiative nicht formuliert sei, wodurch sich bei der Umsetzung viel Spielraum ergebe. Die im Initiativtext angeführten Ausnahmen hätten zudem keinen abschliessenden Charakter, sodass im Umsetzungsprozess weitergehende Regelungen bzw. Öffnungen möglich wären. Angesichts dieser «Eckwerte» sei eine Gültigerklärung der Initiative geboten, wurde betont. Die Initiative verlange auch nicht zwingend nach einer Umsetzung in Form eines Gesetzes, wurde zum Hauptargument des Gutachtens des Rechtsdiensts gesagt: Der Kanton solle gemäss dem Wortlaut dafür «besorgt sein», dass das Anliegen umgesetzt werde. Es sei also denkbar, dass der Kanton beim Bund vorstellig werde und etwa eine Standesinitiative einreiche. Der Vertreter des Initiativkomitees hatte in seinen Ausführungen eine gewisse Bereitschaft erkennen lassen, die Initiative gemäss den gegebenen Möglichkeiten umzusetzen (z. B. Ausnahme für Durchgangsstrassen).

Dieser Argumentation wurde entgegen gehalten, dass der Wortlaut der Initiative in einer absoluten Art und Weise von «die Strassen» spreche – und damit also *alle* Strassen gemeint seien. Eine solche Formulierung sei – ungeachtet der Form der Initiative – nicht mit dem Bundesrecht vereinbar. Die Ausnahmen würden sich zudem nur auf bestimmte Nutzerinnen und Nutzer beziehen, nicht aber auf die Strassen an sich, sodass der Wortlaut der Initiative auf dieser Ebene eben doch keine Ausnahmen zulasse (oder nur teilweise umgesetzt würde). Bei der Tempo-30-Initiative habe man den unklaren Wortlaut im Sinne eines Abwägungsentscheids zu Gunsten einer teilweisen Gültigerklärung interpretiert; hier sei ein solches Vorgehen angesichts des eindeutigen Textes und des Bundesrechts nicht möglich. Eine 1:1-Vergleichbarkeit der beiden Initiativen sei so gesehen nicht möglich, sodass auch verschieden lautende Anträge betreffend Rechtsgültigkeit resultieren könnten. Das Bundesgericht habe zudem auch eine ähnliche, aber weniger weitgehende Appenzeller Initiative verworfen.

Eine mithin auch politische Diskussion entwickelte sich dennoch aus der Frage, ob bei besagter Tempo-30-Initiative und der vorliegenden Initiative mit gleichen Ellen gemessen werde oder auch inhaltliche Präferenzen einfließen. Die Kommissionsmitglieder, welche eine Gültigerklärung grundsätzlich befürworteten, betonten, dass die Kommission bei der Tempo-30-Initiative alle Möglichkeiten ausgeschöpft habe, um zu einer Gültigerklärung zu kommen. Andererseits wurde auf das extern eingeholte Obergutachten verwiesen, das den Ausschlag für den damaligen Kommissionsantrag gegeben habe. Die Situation sei auch insofern nicht zu vergleichen, als bei der Tempo-30-Initiative zwei sich widersprechende Rechtsgutachten vorhanden gewesen seien, während aktuell nur das Gutachten des Rechtsdienstes vorliege, das aber zu einem klaren Schluss komme – dieses Gutachten zu übergehen, wäre ein Akt, der mehr einer politischen denn einer juristischen Sichtweise folgen würde. Dieser Haltung wurde entgegen gehalten, dass die Gewährung der Rechtsgültigkeit bei der formulierten, aber unklar abgefassten Tempo-30-Initiative konsequenterweise auch einen entsprechenden Entscheid beim vorliegenden, nicht formulierten und damit offenen Volksbegehren nach sich ziehen müsste, wenn man sich nicht in Widersprüche verwickeln wolle.

Etwas abseits der Rechtsgültigkeit an sich wurden auch verschiedene praktische Fragen angesprochen. Dabei wurde gefragt, wie beispielweise Notfälle gehandhabt werden sollten, welche die Nutzung eines Autos nötig machen – etwa wenn ein Kind in die Notfallstation eines Spitals gebracht werden muss oder die Mitglieder einer Milizfeuerwehr einrücken müssen. Es wurde auch angemerkt, dass die Installation der notwendigen Absperrungen mit einem fast nicht mehr zu leistenden Aufwand verbunden wäre. Diese Fragen müssten – und könnten – in der Umsetzung an-

gegangen werden, wurde andererseits betont; unabdingbare Fahrten könnten beispielweise über eine technische Lösung (Anmeldung per Handy) bewilligt werden. Die Umsetzung der Initiative dürfte schwierig werden, wurde attestiert; dies tangiere aber nicht die Rechtsgültigkeit an sich. Da die Zeiten der Strassensperrungen bekannt seien, sei es zudem im Normalfall möglich, individuelle Besorgungen entsprechend zu planen.

Für die Mehrheit der Kommission waren letztlich die Gründe, die für eine Ungültigkeit sprechen, überzeugender. Dies spiegelt sich im Antrag an den Landrat, der mit 7:4 Stimmen bei 1 Enthaltung gefällt wurde.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat mit 7:4 Stimmen bei 1 Enthaltung, die nichtformulierte Initiative «Autofreie Sonntage» für rechtsungültig zu erklären.

19.11.2024 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Dominique Erhart, Präsident

Beilagen

keine