

An den Landrat

Glarus, 25. Oktober 2022

Motion Andrea Bernhard, Glarus, und Unterzeichnende «Ganzheitliche Nutzungskonzepte für touristisch intensiv genutzte Gebiete»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der am 15. März 2022 von Landrat Andrea Bernhard, Glarus, und Unterzeichnenden eingereichten Motion wird der Regierungsrat beauftragt, ganzheitliche Nutzungskonzepte für touristisch intensiv genutzte Gebiete (z. B. das Klöntal) zu erstellen. Die Motionäre kritisieren insbesondere die Sperrung der Zufahrten zu solchen Gebieten sowie die wenig koordinierten Besucherströme. Die Nutzungskonzepte sollen daher u. a. Verkehrskonzepte für den motorisierten Individualverkehr (MIV), den öffentlichen Verkehr (öV) und den Langsamverkehr inklusive Gästelenkung enthalten.

1.1. Gegenstand einer Motion

Nach Massgabe von Artikel 80 Absatz 1 der Landratsverordnung (LRV) kann der Regierungsrat mit einer Motion verpflichtet werden:

- a. einen Entwurf zur Änderung oder Aufhebung einer Verfassungsvorschrift vorzulegen;
- b. einen Entwurf zum Erlass oder zur Änderung eines Gesetzes, einer Verordnung oder eines Beschlusses zu unterbreiten;
- c. eine Massnahme zu treffen, welche nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fällt.

Der Regierungsrat hat längstens innert sechs Monaten schriftlich Stellung zur Frage zu nehmen, ob der Landrat die Motion überweisen oder ablehnen soll (Art. 88 Abs. 1 LRV). Er kann dem Landrat auch beantragen, die Motion als Postulat entgegenzunehmen oder ein Postulat als bereits mit seiner Stellungnahme erfüllt abzuschreiben (Art. 88 Abs. 2 LRV).

Mit der vorliegenden Motion wird keine Erlassänderung im Sinne von Artikel 80 Absatz Buchstaben a und b LRV verlangt, sondern die Erstellung von ganzheitlichen Nutzungskonzepten. Konzeptionelle Grundlagen können sowohl der Kanton als auch die Gemeinden erstellen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d Gesetz zur Entwicklung des Tourismus, Tourismusedwicklungsgesetz, TEG). Auf Stufe Kanton fällt dies in die Zuständigkeit des Regierungsrates.

Soweit die Motionäre verlangen, dass ein ganzheitliches Nutzungskonzept auch ein Verkehrskonzept beinhalten soll, beschließt dies nach geltendem Recht keine Kantonszuständig-

keit, zumindest soweit keine Kantonsstrassen betroffen sind, sondern eine solche der Gemeinden oder der zuständigen Korporationen. Solches kann nicht Gegenstand einer landrätlichen Motion sein. Insofern richtet sich die Motion auf einen Gegenstand entweder in kommunaler (Ausnahme Kantons- und Korporationsstrassen) oder aber in alleiniger Zuständigkeit des Regierungsrates im Sinne von Artikel 80 Absatz 1 Buchstabe c LRV. Es bleibt demnach nur die Möglichkeit, dem Landrat zu beantragen die Motion entweder abzulehnen oder aber als Postulat entgegenzunehmen. Eine Überweisung als Postulat, wie sie vorliegend beantragt wird, eröffnet dem Regierungsrat die Möglichkeit und schafft gleichzeitig die Notwendigkeit, sich inhaltlich mit dem Anliegen der Motion auseinanderzusetzen und damit auch aufzuzeigen, dass diese auf offene Ohren stösst.

2. Beurteilung

Seit einigen Jahren wird in einzelnen Naherholungsgebieten v. a. in der warmen Jahreszeit vermehrt ein hohes, tourismusbedingtes Verkehrsaufkommen festgestellt. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass ein ganzheitliches Nutzungskonzept einen geeigneten Weg darstellen kann, um einerseits die Chancen im Bereich Tourismus zu nutzen und das Potenzial auszuschöpfen und andererseits Negativerscheinungen, wie sie sich jüngst gezeigt haben, zu verhindern. Es deckt sich dies auch damit, dass der Kanton und die Gemeinden das touristische Potenzial des Kantons Glarus mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung fördern und dafür günstige Rahmenbedingungen schaffen sollen (vgl. Art. 1 Abs. 1 TEG).

2.1. Tourismus im kantonalen Richtplan

Das Kapitel T Tourismus des kantonalen Richtplans 2018, welches vom Landrat beschlossen und vom Bundesrat mit Schreiben vom 17. August 2022 unter Vorbehalten und verbunden mit konkreten Aufträgen grundsätzlich genehmigt wurde, beinhaltet folgende richtungsweisende Festlegungen und Handlungsanweisungen:

Richtungsweisende Festlegungen / Beschluss T1-B/1 Konzept Tourismus

Der Kanton setzt sich für gute Rahmenbedingungen für den Tourismus ein. Der Tourismus als wirtschaftliches Standbein des Kantons wird gestärkt, indem vermehrt auf die Eigenheiten und Besonderheiten sowie auf innovative und qualitativ ansprechende Angebote gesetzt wird. Zentrale Handlungsfelder zur Schärfung des touristischen Profils sind:

- Der Sommertourismus wird gefördert und gestärkt.
- Die drei touristischen Gebiete Elm, Braunwald und Kerenzerberg werden gemäss ihren spezifischen Stärken und Potenzialen als alpine Destinationen weiterentwickelt und die subregionale Differenzierung wird vorangetrieben (Positionierung).
- Das Klöntal wird als touristischer Attraktionspunkt mit Ausstrahlung in Richtung Glarus und in den Kanton Schwyz (Pragel / Muotatal) positioniert.
- Bestehende Angebote mit touristischem Potenzial entlang der Dienstleistungskette werden überprüft und verbessert.
- Neue und innovative Angebote (lokal und kantonal) werden kreiert und untereinander sowie mit bestehenden Angeboten gebündelt und vernetzt. Die vielen Geschichten rund um das Glarnerland werden in Wert gesetzt (Industriekultur, Themenwege, Ausstellungen, Land Art u. a.).
- Das Tourismusbewusstsein in der Glarner Bevölkerung und die Gastfreundschaft und das Qualitätsbewusstsein bei den touristischen Leistungsträgern werden verbessert.
- Die Innenstadt von Glarus wird auch aus einer touristischen Sicht heraus gestärkt und attraktiver gestaltet (Förderung der Kultur und Ausgeh-Angebote)
- Schlechtwetterprogramme werden gefördert. Die Umnutzung alter Industriebauten für neue Freizeitangebote wird ermöglicht und gefördert.
- Der Aufbau eines Golfangebots zur Ergänzung bestehender Sport- und Freizeitangebote wird angestrebt.

- Das Tourismusangebot wird auch auf die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung ausgerichtet. Bei der Planung von Sport- und Freizeitinfrastrukturen werden auch die Anforderungen und Bedürfnisse des Tourismus berücksichtigt.

Dazu gilt es anzumerken, dass das Bundesamt für Raumentwicklung mit Prüfbericht zum kantonalen Richtplan (Ergänzung Genehmigungseingabe, Kapitel Verkehr und Tourismus) vom 25. Juni 2022 den Kanton Glarus auffordert, im Zusammenhang mit der Entwicklung des Klöntals als touristischen Attraktionspunkt eine räumliche Abstimmung mit dem Kanton Schwyz durchzuführen, weil dieser keine aktive touristische Entwicklung des Prugelgebietes beabsichtigt.

Handlungsanweisungen T1-C/1

Der Kanton entwickelt zusammen mit den touristischen Leistungsträgern und den Gemeinden eine kantonale Strategie für den Tourismus und überprüft diese regelmässig. [...] Der Kanton setzt seine kantonale Tourismusstrategie schrittweise um.

Nach der Genehmigung des Kapitels T durch den Bundesrat mit entsprechenden Vorbehalten obliegt der Kontaktstelle für Wirtschaft die Federführung bei der Erstellung einer Tourismusstrategie. Diese wäre anschliessend schrittweise (z. B. durch nachfolgende Konzepte) umzusetzen, wobei die raumwirksamen Koordinationsmassnahmen und Festlegungen im kantonalen Richtplan erfolgen sollen. Die erwähnte Strategie bildet die Grundlage für konzeptionelle Arbeiten wie die geforderten ganzheitlichen Nutzungskonzepte.

2.2. Tourismusstrategien

2.2.1. Postulat Die-Mitte-/GLP-Fraktion «Tourismusstrategie für den Kanton Glarus»

Der Landrat hat am 20. April 2022 das obgenannte Postulat überwiesen, welches vom Regierungsrat «die Erarbeitung einer breit abgestützten Tourismusstrategie» forderte. Diese Strategie soll als Grundlage für die künftige kantonale Tourismuspolitik dienen. Der Regierungsrat hatte dazu ausgeführt, dass die aktuell geltende Tourismusstrategie 2020–2023 basierend auf der politischen Planung sowie auf den daraus abgeleiteten Strategien und Programmen verfasst wurde. Als Grundlage habe der im 2011 erarbeitete Masterplan «Tourismusstrategie Glarnerland 2012–2015», für welchen eine Ist-Analyse des Glarner Tourismus sowie dessen Stellenwert im Kanton gemacht wurde, gedient. Dabei hätten bisherige und aktuelle Entwicklungen, Megatrends und Alleinstellungsmerkmale im Zentrum gestanden. Basierend auf der Analyse seien die Vision 2020, die Tourismusstrategie 2012–2015 sowie die wichtigsten Handlungsfelder definiert worden. Für die beiden Strategieperioden 2016–2019 und 2020–2023 seien die Handlungsfelder und die strategischen Stossrichtungen kritisch hinterfragt und jeweils mit der Bergbahnstrategie (Juni 2014), sämtlichen Standortförderungsstrategien (seit 2008) und den geltenden Umsetzungsprogrammen der Neuen Regionalpolitik (2012–2015, 2016–2019, 2020–2023) abgestimmt worden. Der Regierungsrat betonte, dass der Kanton Glarus stets eine definierte Tourismusstrategie mit operativem Charakter verfolgt habe, weshalb sie weniger umfassend ausfalle als im Postulat gefordert. Die Zielerreichung bzw. die erzielte Wirkung in den 2011 bestimmten Handlungsfeldern sei heute dennoch als sehr positiv zu beurteilen. Er führte weiter aus, dass die aktuelle Strategieperiode noch bis Ende 2023 dauere und verwies darauf, dass sich die Ausgangslage zwischenzeitlich stark verändert habe. Seit 2019 übernehme eine kantonale Tourismusorganisation die gesamte touristische Vermarktung des Glarnerlandes. Die immer schneller voranschreitende Digitalisierung zeige sich auch im Bereich Tourismus und auch die Coronavirus-Pandemie habe vieles verändert. Basierend auf dieser neuen Ausgangslage und den damit verbundenen Bedürfnissen erachte man es als legitim, für die kommende Strategieperiode eine neue Vision und passende strategische Handlungsfelder mit einem längeren Planungshorizont zu definieren. Deshalb unterstützte der Regierungsrat das Anliegen der Postulanten, zusammen mit kantonalen und kommunalen Stakeholdern eine breit abgestützte Touris-

musstrategie (z. B. Vision und Strategie Tourismus 2035) zu erarbeiten, welche als Grundlage für die zukünftige kantonale Tourismuspolitik dienen sollte. Es sollten darin auch die im Postulat genannten Eckwerte Platz finden.

2.2.2. Tourismusstrategie 2024–2027

Für die Periode 2024–2027 soll eine breit abgestützte Tourismusstrategie mit einem längeren Planungshorizont unter der Federführung des Departements Volkswirtschaft und Inneres definiert werden. Sie soll als Grundlage für die zukünftige kantonale Tourismuspolitik dienen. Die kantonale Tourismusstrategie soll die Grundlage für weitere konzeptionelle Arbeiten bilden. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, muss im Sinne der vorliegenden Motion die konzeptionelle Grundlage definiert bzw. zuerst erarbeitet werden.

2.2.3. Pandemiebedingte Akzentuierung der Verkehrsproblematik

Insbesondere während der ersten Welle der Coronavirus-Pandemie haben sich die in einzelnen Gebieten problematischen Verkehrssituationen weiter zugespitzt. Die Gemeinden ergriffen Sofortmassnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, namentlich Verkehrslenkungsmassnahmen. Diese sehen vor, dass bei durch Tourismusverkehr entstehenden Verkehrsüberlastungen bzw. Überlastung der vorhandenen Parkplatzkapazitäten eine sofort wirkende Zufahrtsbeschränkung vollzogen wird. Damit können zumindest die polizeilich relevanten Sicherheitsfragen (Offenhalten der Rettungsachse, Verhindern von wilden Fahrzeugparkierungen usw.) entschärft werden. Nebstdem wurde beispielsweise in der Gemeinde Glarus Nord bereits mit der Erarbeitung von kommunalen Tourismusedwicklungs-konzepten begonnen. Ein solches Konzept kann Teil eines ganzheitlichen Nutzungskonzepts werden.

Der Regierungsrat erachtet das gewählte Vorgehen, welches von der Basis herkommt, als sinnvoll und zielführend. Die Gemeinden kennen ihre touristischen Akteure und den konkreten Handlungsbedarf. Weiter wäre ein Verkehrskonzept als Teilkonzept eines ganzheitlichen Nutzungskonzepts nach heutiger Rechtsgrundlage durch die Gemeinden auszuarbeiten. Daher ist aus Sicht des Regierungsrates die Erstellung von Nutzungskonzepten für touristisch intensiv genutzte Gebiete unter der Federführung der Gemeinden effizienter, zielgerichteter und im Interesse aller.

2.2.4. Suche nach besseren Lösungen

Sperrungen von Zufahrten ins Klöntal oder Oberseetal widersprechen der angestrebten Willkommenskultur und können langfristig nicht als Lösung verstanden werden. Bereits heute ist deshalb auf der Webseite der Visit Glarnerland AG ein Ampelsystem aufgeschaltet. Diese hat zum Ziel, Massierungen bei den grossen Freizeitanbietern und touristischen Hotspots proaktiv zu verhindern.

Die Gemeinden, der Kanton und die Visit Glarnerland AG arbeiten in der Vermarktung eng zusammen. Eine Leistungsvereinbarung definiert Ziele und Leistungsbereiche. Zur besseren Besucherlenkung obliegt der Visit Glarnerland AG danach die Aufgabe, zusammen mit den betroffenen Amtsstellen auf Kantons- und Gemeindeebene ein Konzept zur Gästelenkung im Kanton zu erarbeiten. Dabei sollen die Rollen der einzelnen Akteure und die Zusammenarbeit untereinander definiert werden. Bisherige Aktivitäten zur Besucherlenkung sind weiter zu entwickeln und in ganzheitliche Nutzungskonzepte zu integrieren.

2.3. Verkehrskonzepte

Bau und Unterhalt der Strassen und namentlich die Wahrnehmung der hoheitlichen Befugnisse obliegen der Strassenbaubehörde (vgl. Art. 82 Abs. 1 Strassengesetz). Strassenbaubehörde für Kantonsstrassen ist das Departement Bau und Umwelt, für Gemeindeverbindungsstrassen und Gemeindestrassen sind es die jeweiligen Gemeinderäte und für Korporationsstrassen die entsprechenden Vorstände. Für alle übrigen öffentlichen und privaten

Strassen sind die Gemeinderäte für die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse zuständig (vgl. Art. 83 Abs. 1 Strassengesetz). Die Erstellung von Verkehrskonzepten fällt wie der Bau und Unterhalt oder die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse wie beispielsweise die Erteilung öffentlich-rechtlicher Bewilligungen und Sondernutzungskonzessionen in die Zuständigkeit der Strassenbaubehörde. Überall dort, wo es sich nicht um eine Kantonsstrasse handelt, obliegt die Ausarbeitung eines solchen Konzepts demnach nicht dem Kanton, sondern dem betreffenden Gemeinderat oder Korporationsvorstand als zuständige Strassenbaubehörde.

2.4. Staatlicher Auftrag im Bereich Tourismus

Der Kanton und die Gemeinden haben gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c TEG gute Rahmenbedingungen für den glarnerischen Tourismus zu schaffen sowie die Zusammenarbeit im Tourismus über politische und institutionelle Grenzen hinweg zu unterstützen. Namentlich können sie auch Finanzhilfen für konzeptionelle Grundlagen sprechen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. c TEG). Der entsprechende Auftrag beschlägt allerdings allein den touristischen Bereich. Als Rechtsgrundlage für ein ganzheitliches Nutzungs- inkl. eines Verkehrskonzepts, wie von den Motionären gefordert, eignet er sich nicht.

2.5. Gästelenkung und Strassensperrungen

Die Motionäre kritisieren insbesondere die Sperrung der Zufahrten ins Klöntal und ins Oberseetal für den motorisierten Individualverkehr an sonnigen Wochenendtagen. Sie behaupten, es habe weder zu viele Gäste noch zu wenig Platz für alle gehabt. Sie fordern eine proaktive Gästelenkung, führen allerdings nicht im Detail aus, was sie damit meinen.

Die Website der Visit Glarnerland AG bietet eine Gästelenkung mit Ampelsystem. Diese diene gemäss eigener Aussage dazu, Massierungen bei den grossen Freizeitangeboten und potenziellen Hotspots präventiv zu verhindern. Dazu würden auf der Website stets aktuelle Angaben über die bestehenden Kapazitäten an den entsprechenden Orten aufgeführt. Dieses Vorgehen erachtet der Regierungsrat als richtig.

Demgegenüber ist die Kantonspolizei für Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zuständig (vgl. Art. 1 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr, EG SVG). Betreffend Parkierungskontrollen sind unter Umständen auch die Gemeinden zuständig (vgl. Art. 4 EG SVG). Schliesslich gilt es im vorliegenden Zusammenhang auf den Memorialsantrag «Slow Sundays im Klöntal» hinzuweisen, den es noch umzusetzen gilt.

2.6. Öffentlicher Verkehr und Langsamverkehr

Ergäbe ein neu verabschiedetes ganzheitliches Nutzungskonzept für touristisch intensiv genutzte Gebiete, dass neue öV-Verbindungen zu schaffen bzw. bestehende öV-Verbindungen auszubauen sind, wäre der Landrat dafür zuständig (vgl. Art. 10 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Verkehr, öVG). Allerdings werden für rein touristische öV-Linien keine Bundesbeiträge ausgerichtet; für den Bund besteht keine Erschliessungspflicht. Dennoch könnte der Landrat Angebote des Ortsverkehrs sowie Linien, die ausschliesslich dem Ausflugsverkehr dienen, und die von Bundesleistungen ausgeschlossen sind, als beitragsberechtig anerkennen (vgl. Art. 10 Abs. 4 öVG). Diesfalls hätten, nach geltendem Recht (Art. 10 Abs. 1 öVG), der Kanton und die betroffenen Gemeinden die Kosten je zur Hälfte zu tragen. Die Grundlagen des Langsamverkehrs und insbesondere des Alltags- sowie des Freizeitveloverkehrs wie auch die Koordination zwischen den Wander- und Mountainbike-Routen werden derzeit im Rahmen der überwiesenen Motion Martin Zopfi, Schwanden, und Unterzeichnende «Der Kanton Glarus braucht eine Velo-/Mountainbike-Strategie» geprüft und überarbeitet.

3. Fazit

Die Motion rennt in der Sache offene Türen ein. Nachdem der Landrat das Postulat der Die-Mitte-/GLP-Fraktion «Tourismusstrategie für den Kanton Glarus» am 20. April 2022 antragsgemäss überwiesen hat, steht der Regierungsrat in der Pflicht, die entsprechenden Forderungen längstens innert zwei Jahren zu erfüllen (Art. 90 Abs. 1 LRV) und damit eine kantonale Tourismusstrategie, als Teil der hier geforderten «ganzheitlichen Nutzungskonzepte für touristisch intensiv genutzte Gebiete», zu erarbeiten. Indem die Nutzungsmöglichkeiten touristischer Gebiete allerdings primär durch deren Erschliessung determiniert werden, muss die Tourismusstrategie auf die betreffenden, die jeweilige Verkehrsproblematik lösenden und auf die gewünschte (u. a. touristische) Nutzung abgestimmten Verkehrskonzepte abstellen können. Diese Verkehrskonzepte und die im Rahmen der sich daraus ergebenden Möglichkeiten entwickelte Tourismusstrategie bilden die Grundlagen für weitere konzeptionelle Arbeiten wie ein ganzheitliches Nutzungskonzept für touristisch intensiv genutzte Gebiete im Kanton Glarus im Sinne der Motion. Derartige ganzheitliche Konzepte sind unter der Federführung der Gemeinden, unterstützt durch den Kanton und dessen Fachstellen zu erstellen. Bereits laufende Initiativen wie das Ampelsystem auf der Webseite von Visit Glarnerland AG sind bis dahin weiter zu optimieren.

Gestützt auf diese Ausführungen und das Fazit ist die Motion als Postulat zu überweisen und sogleich als mit der vorliegenden Stellungnahme erfüllt abzuschreiben.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. die Motion als Postulat zu überweisen; und*
- 2. das Postulat als mit der Stellungnahme erfüllt abzuschreiben.*

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

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Motion