

An den Landrat

---

Glarus, 1. Oktober 2024

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

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

**1. Ausgangslage**

Mit dem am 15. März 2022 von Landrat Andrea Bernhard und Unterzeichnenden ursprünglich als Motion eingereichten Postulat wird der Regierungsrat beauftragt, ganzheitliche Nutzungskonzepte für touristisch intensiv genutzte Gebiete zu erstellen. Anlass für den Vorstoss bildeten Verkehrsprobleme infolge wenig koordinierter Besucherströme, welche die lokale Bevölkerung in der Freizeitgestaltung beeinträchtigen und letztlich auch den Touristen ein negatives Bild vermitteln würden. Im Übrigen gelte es, das Wertschöpfungspotenzial des Tourismus besser zu nutzen. Hierfür müssten die Ansprüche und Bedürfnisse der verschiedenen Akteure systematisch ermittelt, koordiniert und nach Möglichkeit durch entsprechend zu schaffende Angebote befriedigt werden.

Die geforderten Nutzungskonzepte sollen daher u. a. Verkehrskonzepte für den motorisierten Individualverkehr (MIV), den öffentlichen Verkehr (öV) und den Langsamverkehr inklusive Gästelenkung enthalten. Weiter sollen Schnittstellen zu den angrenzenden räumlichen Gebieten und zu den wirtschaftlichen Aktivitäten im oder mit dem touristisch intensiv genutzten Gebiet ermittelt und geregelt werden, Investitionen geplant, ein Wertschöpfungskonzept erarbeitet und die Kompetenzen zwischen Kanton und den betroffenen Gemeinden geregelt und koordiniert werden.

Anlässlich der Debatte zur Überweisung des Vorstosses wurde die Frage nach dem Zusammenhang zur damals in Ausarbeitung befindlichen, mittlerweile vom Regierungsrat verabschiedeten kantonalen Tourismusstrategie 2030+ diskutiert. Namentlich stellte sich die Frage, ob und inwiefern die Forderungen hiermit bereits erfüllt würden. Der Landrat befand hierzu, dass die verlangten Nutzungskonzepte mit der Tourismusstrategie nicht erledigt, sondern vielmehr basierend auf der Tourismusstrategie zu erstellen seien. Der Kanton solle auf diesem Weg strategische Verantwortung übernehmen und die Gemeinden nicht alleine lassen. Vielmehr sei der Tourismus über die Gemeindegrenzen hinaus zu denken und zu planen. Schliesslich seien wichtige touristische Ziele nicht bloss von lokaler, sondern regionaler bzw. überregionaler Bedeutung. Ein Landratsmitglied machte beliebt, sich auf die Verbesserung und Vermarktung des Angebots zu fokussieren.

Regierungsrätin Marianne Lienhard wies auf die Bedeutung der Investoren bei der Umsetzung der kantonalen Tourismusstrategie und damit auch allfälliger daraus abgeleiteter touristischer Nutzungskonzepte hin. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden sei wichtig, wobei letztere ihre Verantwortung bei der Umsetzung vor Ort behalten sollten.

Gestützt auf den Bericht des Regierungsrates vom 25. Oktober 2022 überwies der Landrat die Motion am 9. November 2022 als Postulat.

## **2. Staatlicher Auftrag im Bereich Tourismus**

Der Kanton und die Gemeinden haben gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben b und c des Gesetzes zur Entwicklung des Tourismus (Tourismusentwicklungsgesetz, TEG) den Auftrag, gute Rahmenbedingungen für den glarnerischen Tourismus zu schaffen sowie die Zusammenarbeit im Tourismus über politische und institutionelle Grenzen hinweg zu unterstützen. Für den Bau und Unterhalt von Strassen und damit zusammenhängende hoheitliche Befugnisse ist die jeweilige Strassenbaubehörde zuständig (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.

Zu den hoheitlichen Befugnissen der jeweiligen Strassenbaubehörde zählt an sich auch die Erstellung eines Verkehrskonzepts. Freilich kann der Kanton aufgrund seiner Kompetenzen im Bereich des Tourismus Finanzhilfen für konzeptionelle Grundlagen sprechen oder solche erstellen lassen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. c TEG) und so unabhängig der Strassenklassifikation aktiv werden, wenn ein Verkehrskonzept eine wesentliche touristische Bedeutung hat.

## **3. Zusammenspiel kantonale Tourismusstrategie und Nutzungskonzepte**

### **3.1. Kantonale Tourismusstrategie als Basis**

Die kantonale Tourismusstrategie 2030+ ist ein umfassendes Dokument, das die Ziele, Handlungsfelder mit Arbeitspaketen sowie Prioritäten für die Förderung und Weiterentwicklung des Tourismus im Kanton Glarus festlegt. Sie betrachtet den Glarner Tourismus ganzheitlich und dient als Leitfaden für Entscheidungsträger und Akteure im Tourismusbereich, um eine koordinierte und effektive Gestaltung des Tourismus zu gewährleisten. Die Strategie umfasst eine Analyse der Ausgangslage, eine Vision, konkrete Ziele sowie die Positionierung, strategische Erfolgsfaktoren und zentrale Schwächen. Damit schafft sie einen Rahmen für die zukünftige Tourismusentwicklung.

Sie wurde in einem sehr breit abgestützten Prozess zusammen mit Fachexperten erarbeitet unter Einbezug der lokalen Wirtschafts- und Tourismusakteure. Die Partizipation diente dem Ziel, dass die für die spätere Umsetzung der Strategie relevanten Entscheidungsträger die Tourismusstrategie mit- und zu deren Umsetzung beitragen. Ein Steuerungsausschuss, bestehend aus Vertretern des Regierungsrates, des Tourismusbeirates, der Gemeinden und der Politik, nahm eine lenkende Rolle ein. Mitglieder des Gremiums waren nebst anderen die Landräte Martin Landolt und Andrea Bernhard, die mit ihrem mit Beschluss vom 20. April 2022 überwiesenen Postulat «Tourismusstrategie für den Kanton Glarus» die Ausarbeitung einer kantonalen Tourismusstrategie gefordert hatten.

Nach einer ersten Lesung im September 2023 und einer anschliessenden Gesprächsrunde mit den für die Umsetzung wichtigsten Akteuren hat der Regierungsrat die kantonale Tourismusstrategie 2030+ im November 2023 verabschiedet. Der Landrat nahm sie am 21. Februar 2024 zur Kenntnis.

Die in strategische und organisatorische Handlungsfelder (SHF und OHF) unterteilten Arbeitspakete zur Umsetzung der Strategie sind definiert und nach zeitlicher Dringlichkeit und Umsetzbarkeit geordnet. Gewisse können zeitnah in Angriff genommen und umgesetzt werden wie zum Beispiel das SHF Nr. 4 «Wertschöpfung, Daten und Digitalisierung» mit dem «GlernerlandPass», welcher derzeit entwickelt und demnächst eingeführt werden soll. Auch die Evaluation der Zielmärkte, Kundensegmente und eigentliche Tourismusorte (SHF Nr. 3 «Zielmärkte und Potenziale») sowie die Kommunikation mit den touristischen Leistungsträgern und deren Vernetzung (SHF Nr. 5 «Vernetzte und erfolgreiche Leistungspartner») kann zeitnah erfolgen.

Die organisatorischen Handlungsfelder beziehen sich auf die interne Struktur, Abläufe und Prozesse im Tourismus. Zu nennen sind beispielsweise die OHF Nr. 1 «Mobilität und Verkehr» sowie Nr. 2 «Infrastrukturentwicklung und attraktive Rahmenbedingungen für Investoren». Diese sind eher in einem mittel- bis langfristigen Horizont umsetzbar, abgesehen von den touristischen «Leuchttürmen» in den einzelnen Gebieten, welche zeitnah identifiziert werden können.

### **3.2. Nutzungskonzepte für praktische Anwendung**

Ein touristisches Nutzungskonzept, das auf der kantonalen Tourismusstrategie basiert, ist im Vergleich dazu detaillierter und konzentriert sich auf die gezielte Nutzung und Entwicklung eines bestimmten Gebiets oder einer speziellen Attraktion. Es bewegt sich auf einer strategischen Ebene unterhalb der Tourismusstrategie, da es die konkrete Art der touristischen Nutzung definiert – einschliesslich der erforderlichen Infrastruktur. Zudem definiert es die Angebote und Dienstleistungen, die zur Attraktivität des Ortes beitragen unter Bezugnahme auf die Finanzierung und Umsetzung.

Durch die enge Anbindung an die übergeordnete Strategie stellt das Nutzungskonzept sicher, dass die Entwicklung des Gebiets oder der Attraktion im Einklang mit den übergeordneten Zielen und Prioritäten der Tourismusstrategie erfolgt.

Die Nutzungskonzepte sind aber nicht nur nachgelagert, sondern stehen in einer eigentlichen Wechselwirkung mit der Tourismusstrategie, bieten sie doch wertvolle Informationen für die Umsetzung der obgenannten SHF und OHF und Weiterentwicklung der Strategie.

### **3.3. Verkehrskonzept**

Das Verkehrskonzept ist eng mit dem Nutzungskonzept verknüpft, kann jedoch als eigenständiger, darauf aufbauender Teil betrachtet werden. Da es sich bei der Verkehrsplanung um einen zentralen Aspekt für die touristische Nutzung handelt, wird das Verkehrskonzept oft separat erstellt, stützt sich aber auf die Vorgaben und Ziele des Nutzungskonzepts. Es stellt sicher, dass die Verkehrsplanung optimal auf die touristische Nutzung abgestimmt ist, indem es z. B. notwendige Infrastrukturmassnahmen für die Anbindung des Gebiets definiert und nachhaltige Mobilitätslösungen einbezieht. Somit arbeiten beide Konzepte in Wechselwirkung, um die touristische Entwicklung und die Zugänglichkeit des Gebiets zu gewährleisten.

## **4. Stand der Umsetzung**

### **4.1. Forderungen aus dem Postulat**

Im Kern fordert das Postulat eine Gesamtschau auf die verschiedenen intensiv genutzten Tourismusgebiete. Man will dort intensiven Tourismus ermöglichen und entwickeln unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten. Herausforderungen sollen erkannt und Chancen genutzt werden, um die Wertschöpfung zu erhöhen. Zudem sollen die Kompetenzen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen klar geregelt und koordiniert werden, um

eine effiziente Zusammenarbeit und optimale Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten.

In den sogenannten ganzheitlichen touristischen Nutzungskonzepten sollen thematisiert werden:

- Verkehrskonzept für MIV, öV und Langsamverkehr inklusive Gästelenkung;
- Schnittstellen zu den angrenzenden räumlichen Gebieten und zu den wirtschaftlichen Aktivitäten im oder mit dem touristisch intensiv genutzten Gebiet;
- Planung von Investitionen;
- Wertschöpfungskonzept;
- Regelung der Kompetenzen und Koordination zwischen Kanton und den betroffenen Gemeinden.

Das Postulat ist als Anstoss zu verstehen, der eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den lokalen Gegebenheiten und einen Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren anregen soll. Es hat einen methodenbasierten Prozess der Entwicklung und Abstimmung initiiert, der nicht innerhalb eines festen Zeitrahmens abschliessend erfüllt werden kann. Touristische Nutzungskonzepte sollen als strategisches Planungsinstrument zur Umsetzung der Tourismusstrategie beitragen. Dieser dynamische Prozess ist nicht auf eine bestimmte Frist begrenzt, sondern soll nachhaltig wirken und kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Nachfolgend wird der aktuelle Arbeitsstand in den verschiedenen Punkten aufgezeigt.

## **4.2. Touristische Nutzungskonzepte**

Mit der Erarbeitung der Tourismusstrategie wurde wichtige Grundlagenarbeit geleistet. Die daraus abgeleiteten Handlungsfelder überschneiden sich teilweise mit den im Postulat genannten Punkten. Der Handlungsbedarf wurde entsprechend erkannt. Die geforderten ganzheitlichen Nutzungskonzepte bieten ein Gefäss für die Bearbeitung dieser Fragen im situationsspezifischen Kontext. Für die Entwicklung solcher Konzepte bedarf es einer besonderen Expertise, weshalb die Fachhochschule Graubünden (FHGR) beigezogen werden soll. Sie verfügt über ein renommiertes Institut für Tourismus und Freizeit (ITF) mit erfahrenen Dozenten und Forschenden. Diese sind bestens vernetzt in der Tourismusbranche und können auf ein breites Wissen und ein umfangreiches Netzwerk zurückgreifen. Eine erste Offerte für die Erarbeitung touristischer Nutzungskonzepte für die intensiv genutzten touristischen Gebiete im Kanton wurde eingeholt. Sie ist modular aufgebaut, was es ermöglicht, die notwendigen Module in Abstimmung mit den Gemeinden zu bestimmen. Es ist hervorzuheben, dass solche Arbeiten mit hohen Kosten verbunden sind und der Nutzen sorgfältig geprüft werden sollte, um sicherzustellen, dass die Investitionen gerechtfertigt sind. Die Kostenschätzung für alle Module beträgt 60'000 Franken (exkl. MwSt., Spesen, Reserven).

Ergänzend zu erwähnen ist, dass die Gemeinde Glarus Nord bereits über kommunale Tourismusentwicklungskonzepte verfügt. Diese werden in die Arbeiten miteinzubeziehen sein. Da für die Entwicklung von touristischen Nutzungskonzepten vertiefte Kenntnisse über die lokalen Verhältnisse nötig sind, wird die Ausarbeitung in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfolgen. Die Gemeinden werden stark involviert sein und müssten dementsprechend die notwendigen Ressourcen bereitstellen.

## **4.3. Verkehrskonzept für MIV, öV und Langsamverkehr inklusive Gästelenkung**

### **4.3.1. Verkehrskonzept**

Die Themen Mobilität im Bereich des Individualverkehrs, des öV und des Langsamverkehrs einschliesslich der Gästelenkung wurden bereits in der Tourismusstrategie als zentrale Handlungsfelder identifiziert. Das OHF Nr. 1 «Mobilität und Verkehr» widmet sich diesen Aspekten im Besonderen.

Verkehrskonzepte basieren in der Regel auf Nutzungskonzepten, die bereits verkehrsrelevante Aspekte einbeziehen. Sinnvoll entwickelt und diskutiert werden können sie jedoch erst, wenn die Nutzung und die Entwicklung bestimmter Gebiete oder Attraktionen festgelegt sind. Damit kann vermieden werden, dass Verkehrskonzepte erstellt werden, die nicht mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Tourismusentwicklung übereinstimmen. Entsprechende Handlungsfelder und Arbeitspakete, welche in der Verantwortung des Departements Bau und Umwelt und den Gemeinden liegen, wurden als langfristige Projekte (>3 Jahre) terminiert.

#### 4.3.2. *Gästelenkung / Verkehrslenkung*

Zu den Arbeitspaketen aus dem obgenannten Handlungsfeld «Mobilität und Verkehr» gehört mitunter die «Proaktive Verkehrslenkung». Die «Gästelenkung» ist als Leistungsbereich sodann Teil der bestehenden Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton, den Gemeinden und der Visit Glarnerland AG. Diese hat zur besseren Besucherlenkung 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.

Aktuell betreibt die Visit Glarnerland AG auf ihrer Website die Gästelenkung mit einem Ampelsystem. Um Ansammlungen bei den grossen Freizeitanbietern und potenziellen Hotspots zu vermeiden, werden auf der Website kontinuierlich aktuelle Informationen über die verfügbaren Kapazitäten an den jeweiligen Standorten bereitgestellt. Die bisherigen Massnahmen zur Besucherlenkung sind weiter zu entwickeln. Die neue Leistungsvereinbarung ab 2025 definiert diesen Auftrag wie folgt:

##### *«Proaktive Gäste- und Verkehrslenkung*

*Visit Glarnerland AG trägt die Verantwortung – mit den relevanten Amtsstellen auf Kantons- und Gemeindeebene – für die Entwicklung eines umfassenden Konzepts zur Gästelenkung im Kanton Glarus. Ziel ist es, die Gästeorientierung und -zufriedenheit zu erhöhen und gleichzeitig eine nachhaltige und effektive Besucherlenkung sicherzustellen. Die Massnahmen zur proaktiven Verkehrslenkung werden ergriffen, um den Verkehrsfluss im Kanton Glarus zu optimieren. Dabei werden marktwirtschaftlich verträgliche Instrumente berücksichtigt, um eine nachhaltige und effiziente Verkehrsführung zu gewährleisten. Dies umfasst sowohl die Planung und Umsetzung infrastruktureller Massnahmen als auch die Kommunikation mit den Besuchern. »*

Das hierzu verwendete Instrument ist der «GlarnerlandPass».

#### **4.4. *Schnittstellen zu den angrenzenden räumlichen Gebieten und zu den wirtschaftlichen Aktivitäten im oder mit dem touristisch intensiv genutzten Gebiet***

Die Schnittstellen stellen einen Teil des Nutzungskonzepts dar.

#### **4.5. *Planung von Investitionen***

Der Investitionsbedarf soll anhand des Nutzungskonzepts aufgezeigt werden.

#### **4.6. *Wertschöpfungskonzept***

Im Rahmen der Entwicklung der Tourismusstrategie wurde eine umfassende Analyse der touristischen Wertschöpfung im Glarnerland durchgeführt. Dabei wurde die aktuelle Situation untersucht; Handlungsempfehlungen wurden aufgezeigt. Bereits auf kantonaler Ebene beruhen dabei einige Zahlen aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit auf Annahmen. Eine vertiefte Analyse in kleineren Nutzungsgebieten wäre aufgrund der fehlenden Daten nicht sinnvoll; sie würde keinen Nutzen bringen. Die Analyse auf kantonaler Stufe zeigte, dass die Tourismuswirtschaft rund 4 Prozent zum kantonalen Bruttoinlandprodukt beiträgt. Im Kanton

Appenzell Innerrhoden, welcher sich als Vergleichskanton eignet, liegt der Anteil bei 12 Prozent. Der Anteil des Tourismus im Kanton Glarus an der Exportwertschöpfung beträgt 9 Prozent, wobei vor allem folgende Wirtschaftsmotoren dazu beitragen:

- Beherbergung und Gastronomie: 2 Prozent;
- Bau und Immobilienwirtschaft: 2 Prozent;
- Touristischer Konsum: 1,4 Prozent;
- Bergbahnen und übriger Verkehr: 1,3 Prozent.

#### **4.7. *Regelung der Kompetenzen und Koordination zwischen Kanton und den betroffenen Gemeinden***

Das Tourismusentwicklungsgesetz regelt auf Gesetzesstufe die Kompetenzen und Zuständigkeiten im Bereich des Tourismus. Im Zuge der Entwicklung der Tourismusstrategie wurden die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in verschiedenen Gremien intensiv erörtert. Als Ergebnis dieser Diskussionen wurde pro Handlungsfeld eine Gesamtverantwortung und für jedes daraus abgeleitete Arbeitspaket eine spezifische Verantwortung zugewiesen. Darüber hinaus wird die Regelung der Kompetenzen im Rahmen der Ausarbeitung der neuen Leistungsvereinbarung mit der Tourismusorganisation noch einmal vertieft diskutiert und definiert. Die Kompetenzen sind somit geklärt und werden nicht abermals Teil der Analyse der FHGR sein.

#### **4.8. *Fazit***

Die kantonale Tourismusstrategie 2030+ ist ein umfassendes Dokument, das die Ziele und Prioritäten für die Entwicklung und Förderung des Tourismus im Kanton Glarus definiert. Ein touristisches Nutzungskonzept soll auf der Grundlage der Strategie entwickelt werden, um die Nutzung und Entwicklung von bestimmten Gebieten oder Attraktionen näher zu definieren. Nebst der Nutzung sollen auch Verkehrsthemen, Schnittstellen und der Investitionsbedarf miteinbezogen werden. Für die Ausarbeitung wurde bereits ein Angebot der FHGR eingeholt und evaluiert. Das weitere Vorgehen wird unter Einbezug der Gemeinden und unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen gemeinsam festgelegt.

Der mit der Überweisung des Vorstosses als Postulat verfolgte Zweck ist mit der vorliegenden Stellungnahme erfüllt. Das Postulat kann deshalb abgeschrieben werden.

### **5. *Antrag***

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Kaspar Becker, Landammann  
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Postulat