kanton glarus

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

An den Landrat

Glarus, 27. Oktober 2026

Memorialsantrag Roger Rhyner, Riedern «Gesamtkonzept für das Klöntal»

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

Das Klöntal in der Gemeinde Glarus ist ein beliebtes Naherholungsgebiet für Glarnerinnen und Glarner. Auch Gäste aus weiter entfernten Regionen besuchen das Tal mit seinem idyllischen See gerne. Insbesondere an Sommer-Wochenenden mit schönem Wetter ist das Besucheraufkommen hoch. Dies führt insbesondere zu Problemen beim Verkehrsfluss und bei der Parkierung. Die touristische Wertschöpfung ist gleichzeitig verhältnismässig gering. Diese Ausgangslage beschäftigt die Glarner Politik seit einigen Jahren. Zuletzt beschloss die Landsgemeinde 2025 drei autofreie Sonntage im Sommer. Diese sollen Wege für einen sanfteren Tourismus im Klöntal aufzeigen.

Jüngster politischer Vorstoss ist der Memorialsantrag «Gesamtkonzept für das Klöntal». Dieser verlangt, die rechtlichen Grundlagen für zusätzliche Beiträge der Klöntal-Besucher und weitere Formen der Bepreisung zu schaffen. Damit sollen die Besucherlenkung verbessert, touristisch bedingte Aufwendungen mitfinanziert und die touristische Entwicklung des Klöntals unterstützt werden.

Das Anliegen fügt sich in die laufenden Arbeiten zur künftigen Entwicklung des Klöntals ein. Diese zeigen, dass Gebühren und andere Formen der Bepreisung einen Beitrag zur Besucherlenkung und Finanzierung leisten können, eine nachhaltige Entwicklung des Klöntals jedoch weitere Massnahmen erfordert. Gleichzeitig zeigen die rechtlichen Abklärungen, dass der gesetzliche Handlungsspielraum beschränkt ist. Verschiedene Massnahmen sind bereits auf Grundlage des geltenden Rechts möglich. In anderen Bereichen setzen bundesrechtliche Vorgaben Grenzen. So ist etwa eine eigentliche Eintrittsgebühr ins Klöntal grundsätzlich unzulässig.

Bei den Parkgebühren besteht hingegen gesetzgeberischer Spielraum. Hier könnten die kantonalen Rechtsgrundlagen erweitert werden, um weitergehende Lenkungszuschläge und eine breitere Verwendung der Einnahmen zur Deckung touristisch bedingter Aufwendungen zu ermöglichen. Damit könnten den Gemeinden zusätzliche Möglichkeiten für die Verkehrs- und Besucherlenkung sowie die Finanzierung touristischer Anlagen eröffnet werden.

Eine stärkere Bepreisung ist jedoch auch mit Auswirkungen auf die Bevölkerung verbunden. Höhere Gebühren können zur Lenkung und Finanzierung beitragen, verteuern aber zugleich den Zugang zu einem wichtigen Naherholungsgebiet. Der freie bzw. kostengünstige Zugang

zu Natur und Landschaft trägt zur Standort- und Lebensqualität des Kantons bei. Diese Interessen sind bei der Entscheidung über eine stärkere Bepreisung zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat spricht sich vor diesem Hintergrund für eine Erweiterung der gesetzlichen Möglichkeiten bei den Parkgebühren aus. Damit erhalten die Gemeinden zusätzlichen Spielraum, ihre Parkreglemente den örtlichen Bedürfnissen entsprechend auszugestalten, Besucher zu lenken und die Einnahmen gezielt für touristisch bedingte Aufwendungen einzusetzen. Ob und in welchem Umfang sie davon Gebrauch machen, ist auf kommunaler Ebene abzuwägen. In diesem Sinne steht der Regierungsrat dem Anliegen des Memorialsantrags positiv gegenüber und beantragt dem Landrat, diesen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten. Stimmt die Landsgemeinde dem Memorialsantrag zu, sind Regierungs- und Landrat beauftragt, eine entsprechende Gesetzesänderung vorzubereiten.

1. Ausgangslage

1.1. Gegenstand des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag von Roger Rhyner, Riedern, in Form einer allgemeinen Anregung möchte – im rechtlich möglichen Rahmen – gesetzliche Grundlagen für einen Besucherbeitrag für Teile des Klöntals schaffen (s. Beilage). Begründet wird dies damit, dass der Besucherandrang im Klöntal in den vergangenen Jahren massiv zugenommen habe. Dies habe zu verschiedenen negativen Auswirkungen geführt. Der Antragsteller schlägt vor, dem Verlust des Naherholungsraums für Einheimische, der Überlastung der Infrastruktur und der fehlenden lokalen Wertschöpfung im Klöntal beispielsweise mit der Einführung einer zweckgebundenen Eintrittsgebühr zu begegnen. Diese soll die Wertschöpfung im Klöntal steigern. Differenzierte Gebührenmodelle könnten die Besucherströme lenken.

1.2. Möglichkeiten des Memorialsantrags

Der Landrat erklärte den Antrag am 18. Februar 2026 für rechtlich zulässig und erheblich. Zu beachten ist, dass sich Memorialsanträge an den Vorgaben des übergeordneten Rechts zu orientieren haben. Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung wurden dazu Vorbehalte formuliert (vgl. Ziff. 3.1).

Inhaltlich kann ein Memorialsantrag jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt. Die Zuständigkeit der Glarner Landsgemeinde umfasst insbesondere den Erlass formeller Gesetze. Die Landsgemeinde ist somit befugt, über alle Angelegenheiten zu befinden, die eine gesetzliche Regelung erfordern. Nicht darunter fallen reine Grundsatzbeschlüsse ohne (künftigen) normativen Gehalt oder Belange, die in die Zuständigkeit des Regierungs-, des Landrates oder der Gerichte fallen. Ebenso kann keine Beschlussfassung über eine unverbindliche Petition oder Empfehlung an eine kommunale, kantonale oder eidgenössische Behörde ergehen. Vorbehalten bleibt das Behördenreferendum nach Artikel 69 Absatz 2 Buchstabe d der Kantonsverfassung.

Bei Memorialsanträgen in der Form der allgemeinen Anregung hat der Landrat darüber zu entscheiden, ob er der Landsgemeinde entweder einen ausgearbeiteten Entwurf zur direkten Umsetzung des Memorialsantrags vorlegt oder ob er die Annahme oder Ablehnung des Memorialsantrags beantragt. Im letzteren Fall erfolgt die Ausarbeitung einer konkreten Vorlage erst nach einer Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde.

2. Bisherige Vorstösse

Das Anliegen einer nachhaltigen Steuerung des Tourismus im Klöntal und in weiteren touristisch intensiv genutzten Gebieten beschäftigt Politik und Behörden seit mehreren Jahren. Aus dem 2021 überwiesenen Postulat «Tourismusstrategie für den Kanton Glarus» ging die Ende 2023 verabschiedete Tourismusstrategie 2030+ hervor. Sie bildet den strategischen

Rahmen für die Weiterentwicklung des Glarner Tourismus, insbesondere in den Bereichen Besucherlenkung, Wertschöpfung und nachhaltige Angebotsentwicklung.

Mit dem 2022 eingereichten Vorstoss «Ganzheitliche Nutzungskonzepte für touristisch intensiv genutzte Gebiete» wurden insbesondere Fragen der Verkehrs- und Besucherlenkung, der Wertschöpfung sowie der Koordination zwischen Kanton, Gemeinden und weiteren Akteuren aufgegriffen. Im Rahmen der Umsetzung der Tourismusstrategie wurde zusammen mit der Fachhochschule Graubünden ein modellhaftes Vorgehen zur Erarbeitung solcher Nutzungskonzepte entwickelt, wobei das Klöntal als Fallbeispiel diente. Das Postulat wurde 2024 als erfüllt abgeschrieben.

Ende 2024 verlangte die Die-Mitte-Fraktion mit der Motion «Konkrete Lösungen für den Glarner Tourismus», die bisherigen Arbeiten am Beispiel des Klöntals zu konkretisieren und umzusetzen. Ausgangspunkt waren insbesondere die mit hohen Besucherzahlen verbundenen Belastungen durch Verkehr, Abfall und weitere Inanspruchnahmen. Diesen Belastungen sollte nach Auffassung der Motionäre eine höhere touristische Wertschöpfung gegenüberstehen. Als mögliche Instrumente regte die Motion unter anderem eine stärkere Kostenbeteiligung der Gäste, namentlich die Prüfung kostendeckender Eintrittsgebühren, sowie weitere Massnahmen zur Besucherlenkung an. Die daraus erzielten Erträge sollten insbesondere für den Erhalt der Natur und den Ausbau der Infrastruktur eingesetzt werden.

Der Regierungsrat beantragte die Überweisung der Motion als Postulat und dessen gleichzeitige Abschreibung, da die verlangten Arbeiten im Rahmen des Nutzungskonzepts für das Klöntal bereits im Gang seien. Der Landrat überwies die Motion im Juni 2025 zwar als Postulat, lehnte die Abschreibung jedoch mit 31 zu 27 Stimmen ab. Die bisherigen Arbeiten fanden grundsätzlich Anerkennung; eine Mehrheit erachtete den Prozess jedoch noch nicht als abgeschlossen. Sie erwartete insbesondere, dass die erarbeiteten Lösungsansätze weiter konkretisiert und umsetzbare Massnahmen vorangetrieben werden.

Vor diesem Hintergrund ist auch der vorliegende Memorialsantrag einzuordnen. Er greift einen Teil der im Rahmen der bisherigen politischen Vorstösse aufgeworfenen Fragen auf, die auch in den Arbeiten mit der Fachhochschule Graubünden zur Bearbeitung des Postulats vertieft wurden. Dabei wurden die Steuerung des Zugangs sowie die stärkere Bepreisung bestehender Infrastrukturen als mögliche Handlungsfelder für die weitere Entwicklung des Klöntals identifiziert. Der Memorialsantrag führt diese Fragestellungen auf gesetzgeberischer Ebene weiter und klärt, welche rechtlichen Grundlagen erforderlich sind, damit Besucherbeiträge und weitere Formen der Bepreisung zur Besucherlenkung und zur Finanzierung touristisch bedingter Infrastrukturen und Aufwendungen eingesetzt werden können. Damit werden die rechtlichen Voraussetzungen für Instrumente geklärt, deren weitere Prüfung sich sowohl aus dem politischen Vorstoss als auch aus den bisherigen fachlichen Arbeiten ergeben hat.

3. Umsetzungsfragen

Der Memorialsantrag fordert die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen, um für Teile des Klöntals mit einem Besucherbeitrag die Wertschöpfung zu steigern und die Gästelenkung zu verbessern. Die Umsetzungsmöglichkeiten sind indes aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgaben stark eingeschränkt.

3.1. Rechtliche Grenzen für Besucherbeiträge

Die Zulässigkeitsprüfung hat ergeben, dass eine Eintrittsgebühr zum Klöntal selbst – im Sinne einer Gebühr für die Benützung der öffentlichen Strasse oder für die Benützung des Sees bzw. von dessen Ufern – aufgrund der Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht unzulässig wäre.

Öffentliche Strassen sind gemäss Artikel 82 Absatz 3 Bundesverfassung (BV) grundsätzlich gebührenfrei. Weder der Kanton noch die Landsgemeinde können für die Zufahrt ins Klöntal eine Eintritts- oder Durchfahrtsgebühr einführen. Eine solche Ausnahme könnte ausschliesslich die Bundesversammlung bewilligen, was diese einzig beim Grossen Sankt Bernhard getan hat. Da die Klöntalerstrasse und die Sackbergstrasse öffentliche Strassen sind, fehlt dem Kanton somit die rechtliche Grundlage für eine Zufahrtsgebühr. Auch anderweitige, der Gästelenkung dienende gebührenbasierte Beschränkungen der Strasse sowie der Velo-, Fuss- und Wanderwege sind unzulässig. Hierbei handelt es sich um offizielle Wegnetze, die grundsätzlich frei benutzbar sein müssen.

Der vom Memorialsantrag geforderte «Besucherbeitrag» erweist sich lediglich hinsichtlich (allenfalls erweiterter) Parkgebühren als zulässig (s. dazu Ziff. 5).

Im Hinblick auf das Betreten von Wald und Weide ist darüber hinaus das bundesrechtlich geschützte «Jedermannsrecht» zu berücksichtigen. Das Jedermannsrecht schützt den gewöhnlichen und schonenden Naturgenuss. Es schützt nicht jede beliebige oder intensive Nutzung von Wald und Weide. Je stärker eine Nutzung über den üblichen Erholungsgebrauch hinausgeht oder öffentliche Interessen wie Natur-, Wildtier- oder Eigentumsschutz beeinträchtigt, desto eher darf sie eingeschränkt oder bewilligungspflichtig ausgestaltet werden. Entsprechend wird beispielsweise das Abstellen von Wohn- und Campingwagen, das massenhafte Campieren oder eine intensive und massenhafte Sportausübung nicht geschützt und darf eingeschränkt werden. So ist im Klöntal das Wildcampieren in den Ufergebieten und entlang der Strasse bereits heute verboten.

Befindet sich eine Wiese im Privateigentum, kann der Eigentümer den Zugang grundsätzlich regeln oder von einem Entgelt abhängig machen. Dies geschieht beispielsweise bei privaten Badeseen, Strandbädern oder Ausflugszielen. Allerdings darf dadurch kein offizieller Wanderweg und kein anderes öffentliches Wegrecht faktisch blockiert werden. Liegt die Wiese im Eigentum eines Gemeinwesens, stellt sich die Frage, ob das blosse Verweilen darauf noch unter das Jedermannsrecht fällt. Im Hinblick auf den damit verbundenen Schutz der Öffentlichkeit an der Erhaltung von Erholungsräumen liegt dies aus Sicht des Regierungsrates nahe, soweit die Tätigkeit ortsüblich und schonend erfolgt.

Im Fall des Klöntalersees fungiert als Eigentümerin der Uferzonen direkt am See die Kraftwerksbetreiberin Kraftwerk Löntsch AG. Sie kann als Eigentümerin grundsätzlich über die Nutzung ihres Grundeigentums bestimmen. Sie könnte daher rein eigentumsrechtlich den Zugang zu ihren Ufergrundstücken regeln und beispielsweise:
- einen Badebereich einzäunen,
- Öffnungszeiten festlegen,
- einen Eintritt verlangen und
- Nutzungsbedingungen aufstellen.

Im Berner Oberland hat die Blausee AG solche Anordnungen getroffen und den dazugehörigen Naturpark gegen Eintrittsgebühr zugänglich gemacht. Dabei regelte sie auch die Öffnungszeiten und Nutzungsbedingungen, wobei das Schwimmen an 364 Tagen im Jahr verboten ist.

3.2. Übertragbarkeit ausserkantonaler Vorbilder

Der Caumasee im Eigentum der Gemeinde Flims wird oft als Beispiel für einen kostenpflichtigen Naturraum genannt. Tatsächlich ist die Situation aber differenziert zu betrachten. Die dortige Eintrittsgebühr betrifft das Seebad Bogn La Cauma mit seinen Liegewiesen, Badeanlagen, Sanitäranlagen sowie weiteren Infrastrukturen. Nebst dem Seebad existieren öffentliche Bereiche des Seeufers ausserhalb dieses Badeareals auf der gegenüberliegenden Seeseite, die kostenlos zugänglich sind.

Im Fall des Caumasees wird damit nicht der Zugang zum See als Naturraum insgesamt bepreist. Kostenpflichtig ist vielmehr die Nutzung eines bestimmten, infrastrukturell erschlossenen Badeareals. Der See selbst sowie Teile des Ufers bleiben weiterhin frei zugänglich. Das Modell beruht daher weniger auf einer Eintrittsgebühr für die Landschaft als auf einer Gebühr für die Nutzung einer spezifischen Anlage und deren Infrastruktur.

Deshalb lässt sich das Caumasee-Modell nur bedingt auf das Klöntal übertragen. Es funktioniert und ist zulässig, weil ein klar abgrenzbares (flächenmässig überschaubares) Badeareal mit eigener Infrastruktur (Toiletten, Badeliegen, Steg, Spielplatz usw.) betrieben wird und der öffentliche See weiterhin kostenfrei zugänglich ist.

3.3. Eine Frage des Eigentums

Da der Klöntalersee im Privateigentum der Kraftwerk Löntsch AG steht, würden Einnahmen, welche diese gestützt auf ihre Eigentümerstellung für bestimmte Nutzungen der Ufer- und Badebereiche erhebt, grundsätzlich ihr als Eigentümerin zufliessen. Mangels einer besonderen gesetzlichen oder vertraglichen Grundlage hätte das Gemeinwesen keinen Anspruch auf eine Beteiligung an diesen privatrechtlich erzielten Einnahmen. Die Schaffung einer gesetzlichen Regelung erscheint mit Blick auf die bis 2038 laufende Konzession nicht sinnvoll, da entsprechende Verpflichtungen gegenüber der Kraftwerkbetreiberin während der laufenden Konzessionsdauer kaum durchsetzbar wären.

Demgegenüber wären vertraglich vereinbarte Kostenbeteiligungen zulässig. Ebenso könnten konkret verursachte öffentliche Aufwendungen nach den hierfür geltenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen dem jeweiligen Verursacher auferlegt werden.

Da die Kraftwerk Löntsch AG weder die Freizeitnutzung organisiert noch daraus wirtschaftliche Vorteile zieht, fehlt ein hinreichender sachlicher Zusammenhang zwischen ihrer Eigentümerstellung und den durch die Allgemeinheit verursachten öffentlichen Aufwendungen. Würde sie eine kostenpflichtige Freizeitnutzung ihrer Grundstücke aktiv fördern und organisieren, entstünde ein engerer Zusammenhang zwischen der privatwirtschaftlichen Nutzung und den dadurch ausgelösten öffentlichen Aufwendungen, was vertragliche Kostenbeteiligungen oder die Überbindung konkret verursachter Kosten sachlich eher rechtfertigen könnte.

Die Kraftwerk Löntsch AG müsste hierzu jedoch zunächst überhaupt bereit sein, selbst eine solche Rolle zu übernehmen. Für ein Wasserkraftunternehmen besteht hierfür kaum ein wirtschaftlicher Anreiz. Der Betrieb eines kostenpflichtigen Badeangebots gehört nicht zu seinem Unternehmenszweck und wäre mit zusätzlichen organisatorischen, betrieblichen und haftungsrechtlichen Verpflichtungen verbunden.

Davon zu unterscheiden ist die Möglichkeit, dass die Kraftwerk Löntsch AG als Eigentümerin einem Dritten die Durchführung eines solchen Angebots überlässt. So könnte sie die Gemeinde oder einen touristischen Leistungsträger vertraglich berechtigen, auf einem abgegrenzten Uferbereich ein kostenpflichtiges Badeangebot auf eigene Rechnung und Verantwortung zu betreiben. Eine solche privatrechtliche Nutzungsvereinbarung könnte ohne besondere gesetzliche Grundlage abgeschlossen werden und fände ihre Grundlage in der Privatautonomie. Attraktive Standorte für ein solches Modell käme beispielsweise der dem Campingplatz Güntlenau vorgelagerte Uferabschnitt infrage. Ein Teil davon könnte als abgegrenzter kostenpflichtiger Badestrand mit zusätzlichen Angeboten wie Liegestühlen, Barservice oder Vermietung von Sportgeräten (z. B. Paddleboards, Pedalos usw.) betrieben werden.

4. Rolle des Kantons

Nach dem Gesetz zur Entwicklung des Tourismus kommt dem Kanton im Tourismusbereich in erster Linie eine strategische, koordinierende und fördernde Rolle zu. Er schafft günstige Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Tourismusentwicklung, fördert Kooperationen zwischen den beteiligten Akteuren und innovative Projekte und kann konzeptionelle Grundlagen erstellen oder finanziell unterstützen.

Was den Betrieb eines kostenpflichtigen Badeangebots oder anderweitiger wertschöpfungssteigernder Massnahmen betrifft, so könnte er einen solchen Entwicklungsprozess initiieren und begleiten, die Zusammenarbeit der Beteiligten fördern sowie konzeptionelle und gegebenenfalls finanzielle Unterstützung leisten. Die eigentliche Umsetzung und der Betrieb eines allfälligen Angebots bleiben hingegen Sache der Eigentümerin, der Gemeinde oder eines geeigneten touristischen Leistungsträgers.

Die öffentliche Hand verfolgt ein legitimes Interesse an der Erhaltung des Klöntals als Naherholungsraum. Die Kraftwerk Löntsch AG verfolgt primär wasserwirtschaftliche Zwecke. Beide Seiten haben deshalb ein Interesse an klaren Regeln für die Freizeitnutzung des Seeufers. Die Modalitäten der Nutzung, der Infrastruktur und der Kostentragung können grundsätzlich vertraglich geregelt werden. Eine solche Vereinbarung setzt freilich Konsens voraus. Der Kanton kann die Kraftwerk Löntsch AG aktuell nicht verpflichten, ein Badeangebot zu betreiben oder Eintrittsgelder zu erheben. Die Einführung einer solchen Pflicht während einer laufenden Konzession wäre selbst mit einer gesetzlichen Grundlage nicht mit der bundesrechtlich geschützten Eigentumsgarantie vereinbar.

Der Regierungsrat ist bestrebt, im Rahmen seiner Zuständigkeiten zur Verbesserung der Situation im Klöntal beizutragen und die verschiedenen Akteure ins Gespräch zu bringen. Dabei kommt dem Kanton auch eine Oberaufsicht im Bereich des Gewässer-, Natur- und Umweltschutzes zu. Im Zusammenhang mit der Kraftwerk Löntsch AG bedeutet das aus den vorgenannten Gründen vor allem, Synergien zu nutzen. Es gibt eine Reihe von Aufwendungen, die sowohl beim Kanton, bei der Gemeinde als auch bei der Kraftwerkbetreiberin anfallen, z. B. im Bereich der Abfallbewirtschaftung. Diese können effizienter gestaltet werden.

Was die Entwicklung des Badeangebots angeht, könnte mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen ein solches entweder durch die Gemeinde Glarus oder einen der ansässigen touristischen Leistungsträger erfolgen, vorausgesetzt, die Kraftwerk Löntsch AG würde dem zustimmen. Freilich wäre zu beachten, dass mit einem entgeltlichen Zugang auch entsprechende vertragliche Schutzpflichten der Betreiberin einhergingen. Namentlich müsste der Badebetrieb durch ausgewiesene Fachleute (Badeaufsicht) überwacht und geordnet werden.

Die mit dem Betrieb eines Strandbads verbundenen Investitionen bergen im Hinblick auf die unentgeltlichen Ausweichmöglichkeiten wirtschaftliche Risiken, deren Prüfung Sache der Beteiligten ist.

5. Zu den Parkgebühren im Besonderen

5.1. Gebührenerhöhung als Lenkungsmassnahme

Eine rechtlich zulässige Lenkung der Besucherströme könnte über die Bewirtschaftung der Parkierung und eine lenkend ausgestaltete Erhöhung der Parkgebühren erfolgen.

Während für die Benützung von Strassen von Bundesrechts wegen der Grundsatz der Gebührenfreiheit gilt, können für den sogenannten gesteigerten Gemeingebrauch, worunter auch das Parkieren fällt, Benützungs- und Lenkungsabgaben erhoben werden. Der Kanton Glarus hat eine entsprechende gesetzliche Grundlage in Artikel 21 des Strassengesetzes verankert. Die Gemeinde Glarus hat gestützt darauf eine Parkierungsverordnung sowie ein

entsprechendes Vollzugsreglement zur Parkierungsverordnung erlassen und darin die Parkgebühren für die Gebiete Güntlenau und Vorauen geregelt (Zonen 901 und 902). Die Kosten betragen aktuell 3 Franken pro Stunde; ab 5 Stunden greift ein Pauschalbetrag von 15 Franken (Art. 2 Abs. 1 Vollzugsreglement zur Parkierungsverordnung). Die Gebühren wurden letztmals Anfang Januar 2025 auf das Doppelte erhöht, um Defizite aus der Parkraumbewirtschaftung einschliesslich des Verkehrskonzepts zu decken. Sie belaufen sich nunmehr auf das Sechsfache der übrigen Tarife im Gemeindegebiet.

Das frühere jährliche Defizit von rund 50’000 Franken konnte mit der Erhöhung der Parkgebühren ausgeglichen werden. Die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung im Klöntal belaufen sich seither auf rund 150’000 Franken pro Jahr. Nicht gedeckt sind derweil die Kosten der Abfallbewirtschaftung. Soweit diese unmittelbar mit dem Betrieb und Unterhalt der Parkierungsanlagen zusammenhängen – etwa für die Reinigung der Parkareale und die Leerung der dortigen Abfallbehälter –, können sie gestützt auf Artikel 21 Absatz 2 des Strassengesetzes aus den Parkgebühren finanziert werden. Die Bestimmung erlaubt deren Verwendung für Bau, Betrieb und Unterhalt der dem privaten und öffentlichen Verkehr dienenden Anlagen und Einrichtungen sowie für Verkehrsberuhigungsmassnahmen.

Will der Memorialsantragsteller lenkend auf die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs einwirken, wäre dies über einen Lenkungszuschlag in Form einer Lenkungskausalabgabe möglich. Die Parkgebühr bleibt dabei an die konkrete Benützung eines Parkplatzes geknüpft, dient aber nicht mehr ausschliesslich deren Abgeltung, sondern zugleich der Beeinflussung des Verkehrsverhaltens. Ein entsprechender Lenkungszuschlag könnte insbesondere darauf ausgerichtet werden, den motorisierten Individualverkehr und den Parkierungsdruck im Klöntal zu reduzieren oder die Nutzung alternativer Verkehrsmittel zu fördern.

Bei einer solchen Lenkungskausalabgabe kann die Höhe der Parkgebühr stärker auf die angestrebte Lenkungswirkung ausgerichtet werden als bei einer gewöhnlichen Benützungsgebühr. Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzen die Abgabenhöhe dabei nicht in gleicher Weise. Umso wichtiger ist dann eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage. Die wesentlichen Elemente der Abgabe, insbesondere der Kreis der Abgabepflichtigen, der Lenkungszweck und der Rahmen der Abgabenhöhe, müssen hinreichend bestimmt auf gesetzlicher Stufe festgelegt werden.

Artikel 21 Absatz 2 Strassengesetz sieht bereits heute vor, dass die Einnahmen aus Parkgebühren unter anderem für Verkehrsberuhigungsmassnahmen verwendet werden können. Damit ist jedoch nicht ohne Weiteres gesagt, dass die Bestimmung auch die Erhebung eines eigentlichen Lenkungszuschlags trägt, bei dem die Gebührenhöhe gezielt zur Beeinflussung des Verkehrsverhaltens eingesetzt wird. Soll ein solcher Lenkungszuschlag ermöglicht werden, wäre die kantonalgesetzliche Grundlage – im Rahmen einer entsprechenden Landsgemeindevorlage – entsprechend zu präzisieren. Hier ergibt sich somit Spielraum für eine Umsetzung des Memorialsantrags.

5.2. Differenzierung von Gebührenmodellen

In Anbetracht der nicht unerheblichen Kosten für den öffentlichen Verkehr müsste der Zuschlag, um eine Lenkungswirkung zu erzielen, hoch genug ausfallen. Eine Differenzierung des Gebührenmodells wäre grundsätzlich möglich und zulässig, sofern sie mit übergeordnetem Recht, insbesondere dem Gebot der Rechtsgleichheit, vereinbar wäre.

Für eine Differenzierung im Sinne einer Ungleichbehandlung bedarf es sachlicher Gründe. In der Praxis als zulässig erachtet werden vergünstigte Tarife in Form von Anwohnerkarten oder Karten für Personen, die in einem bewirtschafteten Parkraum einer Erwerbstätigkeit nachgehen und daher aus schützenswerten Gründen auf die Parkraumnutzung angewiesen sind. Sie können insofern bevorzugt werden, als sie günstiger und zeitlich länger gewisse

Parkräume nutzen dürfen als Dritte. Günstigere Tagestarife für Einwohnerinnen und Einwohner der Standortgemeinde Glarus oder gar des Kantons Glarus dürften sachlich schwer zu vertreten sein, da keine schützenswerte räumliche Nähe besteht, die einen bevorzugten Tarif rechtfertigen würde.

Darüber hinaus liesse sich auch die Frage stellen, weshalb nicht lenkend auf die eigene Bevölkerung gewirkt werden soll, der es allenfalls ebenso oder gerade aufgrund der räumlichen Nähe zumutbarer wäre, öffentliche Verkehrsmittel für den Besuch im Klöntal zu nutzen. Die Signalwirkung gegenüber Touristen wäre jedenfalls aus Sicht des Regierungsrates fragwürdig und stünde im Widerspruch zum mit der Lenkungsabgabe verfolgten Zweck.

Was die Bewirtschaftung der gebührenfreien Parkplätze vor dem Rhodannenberg und auf der rechten Seeseite im Eigentum der Kraftwerk Löntsch betrifft, so ist diese aus rechtlichen Gründen nicht zulässig, da sich diese im Gewässerraum befinden.

5.3. Gebühren zur Finanzierung touristischer Angebote

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es bei entsprechender gesetzlicher Grundlage grundsätzlich zulässig, einen Teil der Parkgebühren für touristische Infrastruktur zu verwenden, sofern die Zweckbindung gesetzlich vorgesehen ist und ein funktionaler Zusammenhang zwischen der Parkierungsnutzung und der finanzierten Infrastruktur besteht. Ein solcher Zusammenhang kann insbesondere gegeben sein, wenn die touristische Infrastruktur die Nutzung des Gebiets und damit auch der Parkierungsanlagen mitveranlasst.

Nach geltendem Recht ist die Verwendung der Parkgebühren durch Artikel 21 Absatz 2 Strassengesetz auf die dort genannten Zwecke beschränkt. Die Einnahmen aus den Parkgebühren sind für Bau, Betrieb und Unterhalt der dem privaten und öffentlichen Verkehr dienenden Anlagen und Einrichtungen sowie für Verkehrsberuhigungsmassnahmen zu verwenden. Dies gilt auch für die Erträge eines allfälligen Lenkungszuschlags. Damit können touristisch relevante Einrichtungen und Massnahmen finanziert werden, soweit sie einem dieser Zwecke zugeordnet werden können, beispielsweise entsprechende WC-Anlagen, Informationssysteme oder Shuttleangebote. Die Finanzierung darüber hinausgehender touristischer Einrichtungen wie Spielplätze oder anderer Attraktionen lässt sich hingegen kaum auf die heutige Zweckbindung stützen.

Dasselbe gilt für die im Rahmen der Konzeptarbeiten der Fachhochschule Graubünden vorgeschlagene Rückvergütung eines Teils der Parkgebühren in Form von Konsumationsgutscheinen. Eine solche Verwendung dürfte mit Artikel 21 Absatz 2 Strassengesetz nicht vereinbar sein. Ohne Änderung des kantonalen Rechts müsste ein Gutscheinprogramm daher unabhängig von den Parkgebühren, etwa aus allgemeinen Mitteln oder Tourismusförderungsmitteln, finanziert werden.

Die Landsgemeinde als kantonale Gesetzgeberin könnte den Verwendungszweck der Parkgebühren jedoch erweitern und damit den Gemeinden ermöglichen, auch touristische Infrastruktur oder Rückvergütungen in Form von Konsumationsgutscheinen zu finanzieren. Der vom Bundesgericht bestätigte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und der Umstand, dass die Abgabearten nicht abschliessend festgelegt sind, sprechen dafür, dass eine solche Regelung grundsätzlich möglich ist. Dies könnte auch die Erträge eines Lenkungszuschlags erfassen, sofern dieser tatsächlich der Verhaltenslenkung und nicht primär der Mittelbeschaffung dient. Eine entsprechende Regelung müsste zudem den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen; insbesondere wären für die Begünstigung von Leistungserbringern und Nutzergruppen sachliche, transparente und rechtsgleiche Kriterien vorzusehen.

5.4. Zuständigkeiten bei der Parkraumbewirtschaftung

Der Kanton sorgt im Bereich des Tourismus in seiner strategischen und koordinierenden Rolle für geeignete rechtliche und konzeptionelle Rahmenbedingungen. Im Zusammenhang

mit einer erweiterten Zweckbindung der Parkgebühren könnte er insbesondere die erforderliche gesetzliche Grundlage schaffen und damit den Handlungsspielraum der Gemeinden erweitern.

Die konkrete Ausgestaltung des Parkierungsregimes für das Klöntal obliegt indes der Gemeinde Glarus. Sie regelt die Parkierung, setzt die Gebühren fest und bestimmt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben deren Verwendung. Allfällige Rückvergütungsmodelle, etwa in Form von Konsumationsgutscheinen, wären gemeinsam mit den betroffenen Tourismusakteuren auszugestalten.

Ein Pilotprojekt könnte dabei auf den bereits erfolgten Konzeptarbeiten aufbauen. Diese haben die kostenpflichtige Nutzung bestehender Infrastrukturen und den Einsatz digitaler Lösungen zur Gästelenkung als rasch umsetzbares Handlungsfeld mit Potenzial für Pilotprojekte identifiziert. Der Kanton kann die Entwicklung eines solchen Projekts koordinierend unterstützen. Die Entscheidung über dessen Umsetzung liegt jedoch bei der Gemeinde. Insbesondere ist es nicht Aufgabe des Kantons, höhere Parkgebühren vorzuschreiben oder deren Einführung anzuordnen.

6. Erkenntnisse aus den bisherigen Arbeiten

Im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Tourismusstrategie wurde gemeinsam mit der Fachhochschule Graubünden ein Leitfaden zur Entwicklung ganzheitlicher Nutzungskonzepte für touristisch intensiv genutzte Gebiete erarbeitet (s. Ziff. 2). Am Beispiel des Klöntals wurden zusammen mit den touristischen Leistungsträgern die bestehenden Herausforderungen analysiert, mögliche Entwicklungsrichtungen diskutiert und daraus Handlungsfelder für die weitere Entwicklung abgeleitet.

Als zentrale Erkenntnis dieser Arbeiten zeigt sich, dass die langfristige Entwicklung des Klöntals nicht auf die Einführung oder Erhöhung von Gebühren beschränkt werden darf. Gebühren können zur Besucherlenkung und zur Finanzierung von Infrastrukturen und öffentlichen Aufwendungen beitragen. Zusätzliche touristische Wertschöpfung entsteht hingegen vor allem durch attraktive Angebote und Leistungen, welche die Aufenthaltsqualität erhöhen, zusätzliche Nachfrage schaffen oder die Aufenthaltsdauer verlängern.

Die Arbeitsgruppen kamen deshalb zum Schluss, dass eine nachhaltige Entwicklung des Klöntals ein abgestimmtes Massnahmenpaket in mehreren sich ergänzenden Handlungsfeldern erfordert. Dazu gehören insbesondere die Lenkung der Besucherströme und des Verkehrs einschliesslich geeigneter Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen vor Ort, die stärkere Monetarisierung bestehender Infrastrukturen, die Entwicklung attraktiver touristischer Angebote, die Stärkung der Beherbergung und des Campings sowie eine bessere Auslastung ausserhalb der Spitzenzeiten. Diese Stossrichtungen entsprechen den Zielen der kantonalen Tourismusstrategie 2030+, die eine qualitative Weiterentwicklung des Tourismus, die Förderung von Ganzjahresangeboten und die Erhöhung der regionalen Wertschöpfung anstrebt.

Die Konzeptarbeiten haben damit auch den gezielten Einsatz von Gebühren und anderen Formen der Bepreisung als Handlungsfeld identifiziert. Diese Instrumente sollen sowohl hinsichtlich ihrer Lenkungswirkung als auch ihres Beitrags zur Finanzierung touristisch bedingter Aufwendungen geprüft werden; eine Festlegung auf bestimmte Gebühren oder deren Höhe war damit nicht verbunden. Der vorliegende Memorialsantrag greift diese Fragestellungen auf und stellt damit die künftige Rolle solcher Instrumente zur politischen Diskussion. Die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen wurden in den vorstehenden Kapiteln aufgezeigt.

Über diese gebührenbezogenen Instrumente hinaus wurde als weiteres Handlungsfeld die Weiterentwicklung der bestehenden touristischen Infrastruktur und die Schaffung neuer An-

gebote für die Nebensaison und zusätzliche Zielgruppen identifiziert. Dazu gehören insbesondere die qualitative Weiterentwicklung der Beherbergungsangebote, namentlich der Campingplätze, sowie naturnahe Angebote für Familien, Schulen, Erholungssuchende und ältere Gäste. Ziel ist es, die Abhängigkeit von der Sommersaison zu reduzieren, die Aufenthaltsdauer zu verlängern und die Wertschöpfung pro Gast nachhaltig zu erhöhen.

Zur Umsetzung dieser Entwicklungsrichtung wurde die Bildung einer Projektgruppe unter Einbezug der touristischen Leistungsträger, der Grundeigentümerschaft, der Gemeinde Glarus sowie weiterer relevanter Akteure empfohlen. Sie soll die strategische Weiterentwicklung koordinieren, Prioritäten festlegen und die Umsetzung einzelner Projekte begleiten. Für die konzeptionellen Arbeiten und eine professionelle Projektkoordination kommt insbesondere eine Unterstützung im Rahmen der Neuen Regionalpolitik in Betracht. Der Kanton kann entsprechende Vorhaben im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben begleiten und unterstützen; die konkrete Umsetzung liegt bei den jeweiligen Trägerschaften. Der Tourismusorganisation Visit Glarnerland AG kommt insbesondere bei der Entwicklung und Vermarktung touristischer Angebote eine wichtige Rolle zu.

Die Gemeinde Glarus beabsichtigt, die nächsten Entwicklungsschritte einzuleiten. Im Vordergrund stehen die Erarbeitung einer langfristigen touristischen Vision für das Klöntal sowie die qualitative Weiterentwicklung der Beherbergungsangebote, insbesondere der Campingplätze. Hierfür wird derzeit die Vorbereitung entsprechender konzeptioneller Arbeiten geprüft. Ein erweiterter Handlungsspielraum und zusätzliche Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung zur gezielten Verwendung für touristische Infrastruktur oder für Rückvergütungen in Form von Konsumationsgutscheinen zur Stärkung des lokalen Gewerbes würden begrüsst.

7. Fazit

Der Memorialsantragsteller will die touristische Wertschöpfung und die Gästelenkung im Klöntal mithilfe eines Besucherbeitrags verbessern. Die Abklärungen zeigen, dass die Landsgemeinde dafür nur begrenzte zusätzliche rechtliche Möglichkeiten schaffen kann. Im Vordergrund steht eine Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen für die Parkgebühren, insbesondere für weitergehende Lenkungszuschläge und zusätzliche Möglichkeiten, die Einnahmen für touristisch bedingte Aufwendungen einzusetzen. Andere Ansätze, etwa ein kostenpflichtiges Angebot auf einem abgegrenzten Ufer- oder Badebereich, erfordern grundsätzlich keine neue kantonale gesetzliche Grundlage. Ein Besucherbeitrag in Form einer Eintrittsgebühr für den allgemeinen Zugang zum Klöntal oder zu Teilen davon wäre hingegen nicht zulässig.

Parkgebühren können bereits heute zur Verkehrs- und Besucherlenkung eingesetzt werden. Höhere oder stärker lenkend ausgestaltete Gebühren können diese Wirkung verstärken und zusätzliche Einnahmen generieren. Ihre Wirkung ist jedoch nicht zu überschätzen: Eine Gebührenerhöhung allein dürfte die hohe Nachfrage nach dem Klöntal kaum wesentlich verändern und schafft auch keine zusätzliche touristische Wertschöpfung. Zudem belasten höhere Gebühren auch die einheimische Bevölkerung und können den freien und niederschwelligen Zugang zur Natur beeinträchtigen. Dieser stellt einen wichtigen Standortvorteil des Kantons Glarus dar. Gebühren sind deshalb als Teil eines breiteren, abgestimmten Massnahmenpakets zu verstehen. Eine nachhaltige Entwicklung des Klöntals erfordert ein Zusammenspiel von Verkehrs- und Besucherlenkung, geeigneter Besucherinformation, einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Infrastruktur sowie attraktiven touristischen Angeboten.

Der Regierungsrat erachtet es vor diesem Hintergrund als sinnvoll, mit der Erweiterung der gesetzlichen Möglichkeiten bei den Parkgebühren einen Beitrag zu diesem breiteren Ansatz zu leisten. Damit erhalten die Gemeinden zusätzlichen Spielraum, ihre Parkreglemente den örtlichen Bedürfnissen entsprechend auszugestalten, Besucher zu lenken und die Einnahmen gezielt für touristisch bedingte Aufwendungen einzusetzen. Ob und in welchem Umfang

sie davon Gebrauch machen, ist auf kommunaler Ebene abzuwägen. In diesem Sinne steht der Regierungsrat dem Anliegen des Memorialsantrags positiv gegenüber. Er beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten. Bei einer Annahme durch die Landsgemeinde würden Regierungs- und Landrat innerhalb des aufgezeigten Rahmens eine Vorlage zur konkreten Umsetzung erarbeiten.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag «Gesamtkonzept für das Klöntal» der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

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:
- Memorialsantrag