

An den Landrat

Glarus, 23. Februar 2025

Bericht zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald
(Postulat Fridolin Luchsinger, Schwanden, und Mitunterzeichner «Bildung einer unabhängigen Fachkommission bei der Überarbeitung der Gefahrenkarten»)

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Landrätliche Kommission Energie und Umwelt behandelte die Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald an den zwei Sitzungen vom 3. Dezember 2024 und 21. Januar 2025 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Cinia Schriber

Mitglieder: LR Franz Freuler, Glarus
LR Urs Sigrist, Schwändi
LR Sabine Steinmann, Oberurnen
LR Toni Gisler, Linthal
LR Martin Zopfi, Schwanden
LR Remo Goethe, Glarus
LR Nils Birkeland, Ennenda

Ersatzmitglieder: LR Peter Rothlin, Oberurnen (Sitzung vom 3. Dezember 2024)
LR Markus Schnyder, Oberurnen (Sitzung vom 21. Januar 2025)

Entschuldigt: LR Elisabeth Schnyder-Schmid, Bilten (Sitzung vom 3. Dezember 2024)

An den Sitzungen nahmen weiter teil:

- Regierungsrat Thomas Tschudi, Vorsteher DBU
- Christoph Zimmermann, Departementssekretär DBU
- Franziska Wyss, Hauptabteilungsleiterin Umwelt, Wald und Energie, DBU
- Maurus Frei, Abteilungsleiter Wald und Naturgefahren, DBU (3. Dezember 2024)
- Livia Casanova, DBU, Juristin HA UWE, DBU (21. Januar 2025)

Die Sitzungsprotokolle wurden von Christoph Zimmermann (3. Dezember 2024) und Livia Casanova (21. Januar 2025) geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 29. Oktober 2024 zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (Postulat Fridolin Luchsinger, Schwanden, und Mitunterzeichner «Bildung einer unabhängigen Fachkommission bei der Überarbeitung der Gefahrenkarten»)
- Entwurf zur Änderung der Verordnung des Regierungsrats zum Schutz vor Naturgefahren
- Auswertung Vernehmlassungsantworten mit Zusammenstellung (ab 14. Januar 2025)

1. Grundsätzliches

Die Kommission liess sich anlässlich der Sitzung vom 3. Dezember 2024 vom Departementsvorsteher und von der Hauptabteilungsleiterin in die Vorlage einführen. Der Departementsvorsteher wies einleitend auf das Hochwasserereignis im Misox im vergangenen Sommer hin. Das sehr heftige Ereignis habe zu Schäden geführt, wie sie nur alle 100 bis 300 Jahre zu erwarten seien. Es habe sich dort nachträglich gezeigt, dass die bestehenden Gefahrenkarten die Risiken nur unzureichend abgebildet hätten. Es müssten diese Karten dementsprechend überarbeitet und den Folgen des Klimawandels angepasst werden.

Das Departement erläuterte, im Kanton Glarus hätten periodisch notwendige Revisionen von Gefahrenkarten und das Postulat Luchsinger gezeigt, dass das Verfahren für die Ausscheidung von Gefahrengebieten früher nicht klar kommuniziert worden sei. Aus diesem Grund sei der Prozess für die Erstellung und Nachführung von Gefahrenkarten im Sommer 2022 angepasst worden. Mit dem neu definierten Prozess seien die Beteiligten enger in die Abläufe der Revision miteinbezogen. Die Information der Bevölkerung und der Einbezug der kommunalen Naturgefahrenkommission sei nun sichergestellt. Dazu erläuterte die Verwaltung die Eckpunkte des im Sommer 2022 angepassten Prozesses.

Bestehender Prozess

Gemäss Bundesrecht sind vom Kanton Gefahrenkarten zu erstellen. Die Gefahrenkarten des Kantons sind in den Jahren 2009 bis 2016 erstellt worden. Diese Gefahrenkarten bilden die Basis für die Ausscheidung von Gefahrenzonen in der Nutzungsplanung. Der Prozess zur Revision von Gefahrenkarten wird gemäss dem kantonalen Waldgesetz von der Abteilung Wald und Naturgefahren geführt und erfolgt in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen der betroffenen Gemeinde. Die betroffene kommunale Naturgefahrenkommission wird im Revisionsprozess mehrfach miteinbezogen, so zum Beispiel beim Entscheid, ob eine Änderung der Gefahrenkarte vorzunehmen ist oder bei der Prüfung des Entwurfs einer revidierten Gefahrenkarte. Der Entscheid, die Änderung einer Gefahrenkarte vorzunehmen, wird im Amtsblatt öffentlich publiziert. Betroffene natürliche und juristische Personen werden direkt informiert. Zeitgleich ist im kantonalen Geoviewer der anzupassende Perimeter dargestellt.

Für die Anpassung einer Gefahrenkarte wird ein unabhängiges Ingenieurbüro mit der Erstellung eines fachlichen Gutachtens beauftragt. Dieser technische Expertenbericht enthält detaillierte Angaben über die Ursache, den Ablauf, die räumliche Ausdehnung, die Intensität und die Eintretenswahrscheinlichkeit pro Gefahrenprozess. Daraus ergibt sich die Einteilung in Gebiete mit unterschiedlicher Gefährdung von erheblich (rot), mittel (blau), gering (gelb) bis hin zur Restgefährdung (gelb-weiss).

Auf Rückfrage aus der Kommission wurde bestätigt, dass die Ausarbeitung der fachlichen Expertenberichte an spezialisierte und anerkannte externe Ingenieurbüros vergeben werde. Die Wahl des Ingenieurbüros erfolge gemäss der zu beurteilenden Situation (Wasser, Lawine, Steinschlag etc.). Die Ingenieurbüros seien fachlich unabhängig und würden die technischen Berichte und Gefahrenkarten nach einheitlichen Richtlinien erstellen. Der Departementsvorsteher wies darauf hin, dass diese extern verfassten technischen Berichte von Fachpersonen mit Ortskenntnissen geprüft und eventuell ergänzt werden müssten, damit die nötigen Entscheide gefällt werden könnten. Weiter wurde aus der Verwaltung ergänzt, dass

zwischen geplanter Revision einer Gefahrenkarte und einer Reaktion auf ein relevantes Schadenereignis zu unterscheiden sei. Nicht in allen Fällen stehe viel Zeit für diesen Prozess zur Verfügung. In dringenden Fällen müsse rasch entschieden werden (z.B. Wagenrunse). Bei Anpassungen der Gefahrenkarte werde sowohl der Beginn des Prozesses (welches Gebiet ist betroffen) wie auch später das Resultat (Erlass der geänderten Gefahrenkarte) im Amtsblatt publiziert und im Geoviewer dargestellt.

Vorgesehener Prozess mit Gefahrenkartenkommission

Die Kommission liess sich den vorgesehenen Prozess mit einer entscheidbefugten Gefahrenkartenkommission (GKK) erläutern. Nachdem der Landrat die vom Regierungsrat ursprünglich angestrebte Umsetzung des Postulates auf Stufe regierungsrätlicher Verordnung abgelehnt habe, schlage der Regierungsrat nun eine Anpassung der Waldgesetzgebung vor. Die Entscheide in Bezug auf die Revision einer Gefahrenkarte seien bisher von der Abteilungsleitung mit Unterstützung durch zwei weitere Fachpersonen aus der Verwaltung gefällt worden, jedoch immer in enger Zusammenarbeit mit der betroffenen Gemeinde. Neu solle die Entscheidungskompetenz über die Erarbeitung, die Änderung und den Erlass von Gefahrenkarten nicht mehr alleine bei der Abteilung, sondern bei einer GKK liegen. Diese Kommission solle vom Regierungsrat gewählt werden und aus je einer Vertretung der drei Gemeinden sowie drei Vertretern des Kantons zusammengesetzt sein. Die GKK entscheide insbesondere darüber, ob eine Gefahrenkarte geändert oder erstellt werde und über den Erlass der geänderten oder erstellten Gefahrenkarte. Die Verwaltung schloss diese Einführung mit dem Hinweis ab, dass im Rahmen der Vernehmlassung die Rückmeldungen der Gemeinden besondere Beachtung gefunden hätten, da diese stark betroffen seien.

Auf eine Frage aus der Kommission, was mit der geplanten Anpassung der Gesetzesvorlage verbessert werde, hielt die Verwaltung fest, dass die Entscheide über die Anpassung der Gefahrenkarte bis hin zum Erlass der geänderten Gefahrenkarte in Zukunft noch breiter abgestützt würden. Der Departementsvorsteher wies darauf hin, dass mit der geplanten Einsetzung einer Gefahrenkartenkommission die bewährten Abläufe nicht verändert würden. Das bisherige System werde lediglich nachjustiert und in Zukunft werde über das ganze Kantonsgebiet hinweg immer im gleichen Gremium entschieden. Es sei zu erwarten, dass der Prozess neu etwas länger als bisher dauern würde. Es gehe dabei aber nicht um Monate oder gar Jahre. Auf die Frage nach dem Vorgehen bei Uneinigkeit zwischen Fachpersonen, führte die Verwaltung aus, unklare Situationen und offene Fragen könnten bei Bedarf durch erweiterte Expertisen geklärt werden. Letztlich sei die Revision einer Gefahrenkarte ein technischer Vorgang und der Entscheid der Kommission über den Erlass einer Gefahrenkarte basiere auf einer rein fachliche Abschätzung, welche unter Experten regelmässig einvernehmlich zustande käme.

Aus der Kommission wurde weiter darauf hingewiesen, dass es für Eigentümer von Liegenschaften, welche von einer Überarbeitung einer Gefahrenkarte allenfalls betroffen seien, sehr schwierig werden könne. Diese könnten während dem laufenden Prozess einstweilen und schlimmstenfalls später gar nicht mehr bauen. Diese Problematik sei bekannt, so die Verwaltung. Sie sei ein Stück weit unvermeidlich, weil auf eine geänderte Gefahrenlage zwingend reagiert werden müsse. Der Aspekt des Abwägens zwischen individuellen Interessen von Grundbesitzern und der Notwendigkeit, die Bevölkerung vor Naturgefahren zu schützen, stehe für die vorgesehene GKK nicht im Vordergrund. Vielmehr habe sie vorrangig die Aufgabe den nötigen Schutz der Bevölkerung sicherzustellen. Untätigkeit oder Zuwarten könnte sonst im späteren Schadenfall zu allenfalls berechtigten Vorwürfen an die Behörden führen. Zudem habe nicht jede Überarbeitung einer Gefahrenkarte zur Folge, dass Risiken höher bewertet würden. Nach Vollendung einer Verbauung, könnten z.B. neu besser geschützte Grundstücke aus einer Gefahrenzone wieder entlassen oder zumindest als weniger gefährdet eingestuft werden. Über die eigentliche Interessensabwägung werde im Rahmen der Nutzungsplanung von den dafür vorgesehenen politischen Instanzen befunden.

Die weitere Frage, ob die Stimmbürger keine Möglichkeit hätten, sich zum Beispiel gegen die Ausdehnung einer roten Zone in der Gefahrenkarte zu wehren, hielt die Verwaltung fest, dass ab dem Erlass einer Gefahrenkarte, diese für die Behörden verbindlich sei. Betroffenen

oder auch Stimmbürgern stünden erst im Verfahren der nachfolgenden Nutzungsplanung die dort vorgesehenen Rechtsmittel zur Verfügung. Gleiches gelte auch für das Auslösen des Verfahrens zur Revision einer Gefahrenkarte. Dieser Entscheid werde vonseiten der Behörden gefällt, Dritte könnten einen solchen weder durchsetzen noch verhindern. Der Departementsvorsteher wies hier darauf hin, dass Naturereignisse geplante Abläufe auch übersteuern könnten. Auf Ereignisse müsse an die Verhältnisse angepasst, fachlich fundiert und unter Umständen auch sehr rasch reagiert werden können. Schon aus diesem Grund könne es keinen Raum für Rechtsmittel geben, welche den Überarbeitungsprozess aufhalten könnten.

Vernehmlassungsantworten

Weiter wurde anlässlich der ersten Sitzung in der Kommission bedauert, dass für die Beratung der Vorlage die detaillierten Vernehmlassungsantworten nicht vorliegen würden. Es wurde auch die Frage gestellt, wie weit der Regierungsrat auf Einwendungen der Gemeinde Glarus Süd eingegangen sei. Diese Frage konnte vonseiten des Kantons nicht unmittelbar beantwortet werden. Es wurde mit Verweis auf den Bericht des Regierungsrats festgehalten, dass Glarus Süd sich in der Vernehmlassung für eine Regelung durch den Regierungsrat auf Stufe Verordnung ausgesprochen habe. Dies sei auch der ursprüngliche Ansatz des Regierungsrats gewesen. Mit der Überweisung des Postulats durch den Landrat sei in diesem Punkt nun aber eine andere Ausrichtung vorgegeben worden.

2. Eintreten

Die Kommission beantragt dem Landrat Eintreten auf die Vorlage.

3. Detailberatung

Rückweisungsantrag

Ein Antrag auf Rückweisung der gesamten Vorlage an den Regierungsrat wurde in der Kommission ausführlich diskutiert. Beantragt wurde eine Rückweisung mit den Aufträgen eine Umsetzung auf Stufe Verordnung zu prüfen, die Kommission auf fünf Mitglieder zu beschränken (2 Kanton und 3 Gemeinde) und die vorgesehene Art der Entschädigung der Mitglieder zu überprüfen. Mit einem weiteren Votum wurde eine Rückweisung unterstützt und zusätzlich gefordert, die Regierung habe eine Übersicht über alle Kantone zu erstellen und zu recherchieren, wo eine Kommission für den Erlass der Gefahrenkarten besteht. Zudem wurde eventual beantragt, der Sachversicherung ebenfalls einen Sitz in der Kommission zuzuweisen. Der Rückweisungsantrag wurde weiter unterstützt mit der Begründung, es lägen der Kommission die vollständigen Vernehmlassungsantworten nicht vor und es sei weiter zu prüfen auch dem Bauernverband einen Sitz in der Kommission zu gewähren. Der Departementsvorsteher wies darauf hin, dass die vorgesehene Kommission kein Sonderfall darstelle und dass es Kantone gebe, welche eine entsprechende Lösung gewählt hätten. Eine angemessene Mitwirkung der Gemeinde sei in der vorgesehenen Zusammensetzung der Kommission sichergestellt. Wichtig sei eine Besetzung mit Fachpersonen, damit die Fachlichkeit sichergestellt werden könne. Mit einer Rückweisung der Vorlage werde das Postulat vorerst nicht umgesetzt und es bleibe jedenfalls einstweilen beim bisherigen System.

In der Kommission wurde auch gegen die Rückweisung votiert. Es gehe schliesslich um den Schutz der Bevölkerung. Eine Verzögerung sei nicht gerechtfertigt, die Vorlage sei beratungsreif und alle Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung seien erfüllt. Um die Zahl der Mitglieder der Kommission anzupassen, brauche es keine Rückweisung. Vonseiten der Verwaltung wurde zur Zusammensetzung der Kommission darauf hingewiesen, dass es sich um eine Fachkommission handle und eine Einsitznahme von Interessensvertretungen dem angestrebten Zweck der Kommission zuwiderlaufen würde. Partikularinteressen dürften nicht Gegenstand der Diskussion in der GKK werden. Es gehe dort um Geologie und Wissenschaft. Vonseiten des Kantons wurde bezüglich der Regelungsstufe darauf hingewiesen,

dass gemäss Kantonsverfassung eine Grundlage im Gesetz oder zumindest in einer landrätlichen Verordnung nötig sei, wenn eine Kommission über Entscheidungsbefugnisse verfüge. Dem wurde in der Kommission mit dem Hinweis auf die Lawinenkommission widersprochen, welche über keine solche Grundlage verfüge und doch Entscheidungen fälle. Nach eingehender Diskussion erfolgte eine Abstimmung über den Rückweisungsantrag.

Beschluss: Die Kommission **stimmte** einem **Antrag auf Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat zu** (6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung).

In der Folge wurde in der Kommission diskutiert, welche Punkte dem Regierungsrat zur Überarbeitung vorzugeben sind. Hier zeigte sich rasch, dass es dazu sehr gegensätzliche Ansichten gibt und übereinstimmende Positionen nur schwer zu finden sind. Es wurde auch eingebracht, dass wohl erst eine materielle Beratung der Vorlage alle Anliegen der Kommissionsmitglieder vollständig sichtbar machen würden. Damit stellte sich die Frage des Rückkommens auf den Rückweisungsantrag. Es wurde argumentiert, mit allenfalls ergänzten Unterlagen aus der Vernehmlassung brauche es keine Rückweisung und es könne in einer zusätzlichen Kommissionssitzung eine ordentliche Detailberatung durchgeführt werden.

Beschluss: Der **Rückkommensantrag** auf die Rückweisung wurde mit 5 gegen 4 Stimmen **abgelehnt**.

In der Kommission sind sodann neben Hinweisen zur inhaltlichen Strukturierung auch verschiedene konkrete Anliegen mit jeweils unterschiedlicher Ausrichtung eingebracht worden. Relevante Punkte waren dabei insbesondere die Grösse und Zusammensetzung der GKK. Einerseits wurde eine Vergrösserung der Kommission gewünscht aber auch eine Verkleinerung angestrebt. Weiter wurde angeregt, dass ebenfalls Interessensgruppen wie Bauernverband oder die Sachversicherung vertreten sein sollen. Dem wurde aber auch deutlich widersprochen. Es handle sich um ein rein fachliches Gremium, wo Interessensgruppen nicht vertreten sein dürften. Es wurde aber auch vorgeschlagen, nur vollständig unabhängige, externe Fachpersonen in die Kommission zu wählen. Dem wurde entgegnet, dass dies hohe Kosten verursache und auch darauf hingewiesen, dass es in der Kommission auch Fachpersonen brauche, welche mit den örtlichen Verhältnissen vertraut seien. Diskutiert wurde auch die Frage, ob die GKK entscheiden oder nur beraten soll. Die richtige Regelungsebene (Gesetz, Verordnung auf Stufe Regierungsrat oder Landrat) wurde ebenfalls kontrovers diskutiert, ebenso die vorgesehene Entschädigung der Kommissionsmitglieder. Auch wurde eine detaillierte Aufstellung über die in anderen Kantonen getroffenen Lösungen sowie eine detailliertere Auseinandersetzung mit allen Stellungnahmen aus der Vernehmlassung gewünscht.

Die Kommission entschied sodann wie folgt über Aufträge für eine Überarbeitung der Vorlage durch den Regierungsrat:

Zur Frage der **Zusammensetzung der GKK** votierte eine deutliche Mehrheit (7 Stimmen) für den stärkeren Einbezug von unabhängigen Fachexperten und nur eine kleine Minderheit (1 Stimme) für eine stärkere Vertretung der Gemeinden.

Zur Frage der **Grösse der GKK** sprachen sich 6 Stimmen für eine Verkleinerung, 2 für beibehalten und 1 Stimme für die Vergrösserung aus.

Zur Frage der **Regelungsstufe** votierte ein knappe Mehrheit (5 Stimmen) für eine Regelung auf Stufe Gesetz, eine knappe Minderheit (4 Stimmen) sprach sich für die Verordnungsebene aus.

Die Überprüfung der Frage der **Entschädigung der Mitglieder der GKK** wurde mit 4 gegen 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt.

Beratung des regierungsrätlichen Berichts und der SBE

An ihrer Sitzung vom 21. Januar 2025 widmete sich die Kommission für den Fall einer Detailberatung im Landrat der inhaltlichen Beratung der Vorlage. Zum regierungsrätlichen Bericht gab es in der Kommission keine weiteren Diskussionen und auch keine Wortmeldungen.

Im Rahmen der Beratung des Gesetzestextes wurde zu **Artikel 16a Absatz 2** der Antrag gestellt, die GKK auf 5 Personen zu verkleinern und damit neben den drei Vertretungen der Gemeinden lediglich zwei weitere Sitze für den Kanton vorzusehen. Damit könne die GKK – wie schon von der Kommission grundsätzlich gewünscht – etwas verkleinert werden und den Gemeindevertretungen mit ihren jeweiligen Ortskenntnissen gegenüber dem Kanton etwas mehr Gewicht gegeben werden. Die bisherige Gangart bei der Erstellung der Gefahrenkarte könne nur durch eine solche Verschiebung angepasst werden. Der Antrag wurde in der Kommission unterstützt mit dem Hinweis, dass es nötig sei, den Gemeinden ein hohes Gewicht zu verschaffen, damit sie vom Kanton nicht überstimmt werden könnten. Zusätzlich wurde aus der Kommissionsmitte darauf hingewiesen, dass eine Verkleinerung der Kommission wichtiger sei, als eine stärkere fachliche Ausrichtung der Mitglieder.

Vonseiten des Kantons wies der Departementsvorsteher darauf hin, dass die Mitglieder voraussichtlich auch bei den Gemeinden aus der Verwaltung kommen würden. Das Gremium werde, unabhängig von Grösse und Zusammensetzung, Verwaltungsentscheide treffen und damit ein Fachgremium bleiben. Die Hauptabteilungsleiterin fügte ergänzend hinzu, dass sich auch in einem Fünfergremium in der Regel nur eine Stimme mit lokalem Wissen einbringen könne.

In der Kommission wurde aber auch für die Fassung des Regierungsrates votiert. Nur mit einer ausgeglichenen Besetzung mit sechs Mitgliedern sei die im Postulat geforderte Unabhängigkeit zu erreichen. Zudem sei gemäss Bundesgesetz die Erstellung von Gefahrenkarten die Aufgabe des Kantons. Dementsprechend solle der Kanton auch gebührend Einsitz in die GKK nehmen können.

Abstimmung zum Antrag Art. 16a Abs. 2 neu: «Sie besteht aus fünf Mitgliedern, welche über Ausbildung und Erfahrung im Bereich Naturgefahren verfügen, und setzt sich zusammen aus: a. zwei Vertreterinnen oder Vertretern des Kantons; b. jeweils einer Vertreterin oder eines Vertreters der Gemeinden.»

Die Kommission stimmt dem Antrag mit 6 zu 3 Stimmen zu.

Zu **Artikel 16a Absatz 3** entwickelte sich als Folge der Anpassung von Absatz 2 eine Diskussion, ob nun eine Neufassung notwendig sei. Dabei zeigte sich einerseits, dass einige Fragen zur genaueren Zusammensetzung auf Stufe der regierungsrätlichen Verordnung geklärt werden könnten. Die Fassung des Regierungsrates von Absatz 3 passt andererseits aus übereinstimmender Sicht der Kommission nicht mehr für ein Gremium mit 5 Mitgliedern, weshalb ein entsprechender Antrag zur Umformulierung gestellt wurde.

Abstimmung zum Antrag Art. 16a Abs. 3 neu: «Die zuständige kantonale Verwaltungsbehörde übernimmt den Vorsitz und ist zuständig für die Administration.»

Die Kommission stimmt dem Antrag mit 8 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

In der **Schlussabstimmung** stimmt die Kommission der bereinigten Fassung für den Fall einer Detailberatung im Landrat mit **7 zu 2** Stimmen zu.

4. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat, die Vorlage «Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald» an den Regierungsrat zurückzuweisen, mit dem Auftrag, die Zusammensetzung der Gefahrenkartenkommission stärker fachlich auszurichten und die Zahl der Mitglieder zu reduzieren.

Im Eventualfall einer Detailberatung beantragt die Kommission dem Landrat der Gesetzesvorlage in der Kommissionsfassung zuzustimmen.

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

**Landrätliche Kommission Energie
und Umwelt**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Schriber', written in a cursive style.

Cinia Schriber
Kommissionspräsidentin