

An den Landrat

Glarus, 15. Juni 2021

Memorialsantrag Runsenkorporation Rüti «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern»; Zulässig- und Erheblicherklärung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, rechtliche Grundlagen zu schaffen, dass Korporationen mit Runsen ohne übermässiges Schadenspotenzial und mit überlappenden Gefährdungspereimetern bei ihren Mitgliedern eine Veranlagung mit einheitlichen Perimeterbeiträgen durchführen können. Veranlagungsgrundsätze und -ansätze sollen in diesen Fällen einheitlich für das ganze Dorf angesetzt werden können. Der Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen des Memorialsantrags

Vorliegend wurde der Memorialsantrag am 2. März 2021 durch eine im Kanton Glarus stimmberechtigte Person, Herrn Fritz Tresch, wohnhaft in Rüti, im Auftrag der Runsenkorporation Rüti eingereicht und mit Schreiben vom 24. März 2021 präzisiert. Massgebend für die vorliegende Prüfung ist die überarbeitete, definitive Fassung des Memorialsantrags vom 24. März 2021. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

1.3. Übermittlung an den Landrat

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV, i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

2. Zulässigkeit

2.1. Anforderungen

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag zulässig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in sich in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- übergeordnetes Recht beachtet;
- und durchführbar ist.

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend verlangt der Antragsteller die Schaffung gesetzlicher Grundlagen, die eine einheitliche Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern ermöglichen sollen. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im geltenden Recht in dem von der Landsgemeinde erlassenen Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB). Der Memorialsantrag zielt auf eine Anpassung dieser formell-gesetzlichen Vorschriften ab. Er betrifft somit einen Gegenstand, welcher nach Artikel 69 Absatz 1 KV in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt.

2.3. Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung beider Formen ist unzulässig. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Der Antragsteller verzichtet darauf, einen Gesetzestext auszuformulieren, sondern gibt lediglich das Ziel vor. Die Einheit der Form ist damit gewahrt. Daran ändert auch nichts, dass der Antragsteller mit «Runsen ohne übermässiges Schadenspotenzial und überlappenden Gefährdungspereimetern» konkrete Kriterien für eine einheitliche Veranlagung der Korporationsmitglieder und Berechnung der Perimeterbeiträge benennt. Regierungs- und Landrat bzw. der Landsgemeinde bleibt trotz dieser Vorgaben ein genügender Spielraum zur Ausgestaltung der Vorschriften.

2.4. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Der vorliegende Memorialsantrag verfolgt ein einziges Ziel: Die Veranlagung von Mitgliedern von Runsenkorporationen soll bei Vorliegen bestimmter Umstände mit einheitlichen Perimeterbeiträgen durchgeführt werden können. Damit erfüllt der Antrag die Anforderungen an die Einheit der Materie.

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 4 KV). Im Vordergrund steht vorliegend die Prüfung, ob sich die vom Antragsteller beabsichtigte Änderung bei der Veranlagung von Korporationsmitgliedern mit den in der Kantons- (Art. 50 und 51 KV), vor allem aber in der Bundesverfassung verankerten abgaberechtlichen Grundsätzen (Art. 127 BV) sowie mit dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 4 Abs. 1 KV, Art. 8 Abs. 1 BV) vereinbaren lässt.

2.5.1. Prüfungsmassstab

Damit die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht festgestellt werden kann, müssen die mit dem Memorialsantrag beabsichtigte Regelung sowie das übergeordnete Recht ausgelegt werden. Es gelten die üblichen Auslegungsregeln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut des Memorialsantrags. Die Begründung ist regelmässig nicht massgebend, kann aber beigezogen werden, wenn sie für das Verständnis des Antrags unerlässlich ist (BGE 139 I 292 E. 7.2.1). Ist der Wortlaut unklar bzw. mehrdeutig und entzieht sich der Memorialsantrag einer verfassungskonformen Auslegung nicht gänzlich, so ist dieser nach dem Grundsatz «Im Zweifel für die Volksrechte» den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen (BGer, Urteil 1C_225/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.2). Dabei gilt für die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht bei einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ein weniger strenger Massstab als bei einem ausformulierten Entwurf, zumal Unklarheiten oder Widersprüche im späteren Gesetzgebungsverfahren noch behoben werden können (BGE 139 I 292 E. 5.8; BGer, Urteil 1C_225/2016 vom 14. Dezember 2016 E. 2.2).

2.5.2. Rechtsnatur der von den Korporationsmitgliedern zu leistenden Abgabe

Nach Artikel 189 Absatz 1 EG ZGB liegen die Wuhrpflicht und der Schutz der Ufer an Flüssen, Bächen und Runsen im Kanton Glarus auf dem Grundeigentum, und zwar in der Regel zunächst auf denjenigen Liegenschaften und Bauwerken, welche unmittelbar an jene Gewässer anstossen. In zweiter Linie werden die Eigentümer von Liegenschaften und Bauwerken herangezogen, welche durch die zu erstellenden Schutzbauten vor Beschädigungen bewahrt werden sollen (Art. 189 Abs. 2 EG ZGB).

Gemäss Artikel 200 EG ZGB haben die nach Artikel 189, 196 und 197 EG ZGB Verpflichteten, wenn sie die nach Gesetz erforderlichen Wuhrungen, Verbauungen und Ausräumungen der Wasserläufe nicht selber erstellen und unterhalten können oder wenn das öffentliche Interesse es erheischt, eine Korporation zu bilden. Bei den Korporationen handelt es sich um gemeinsame Unternehmen. Sie gehen auf eine lange Rechtstradition genossenschaftlicher Selbsthilfe zurück. Diese ist nicht nur im Interesse aller verpflichteten Grundeigentümer, sondern liegt auch im öffentlichen Interesse. Das öffentliche Interesse besteht darin, dass die den Grundeigentümern zukommenden Verpflichtungen (vgl. Art. 189, 196 und 197 EG ZGB) auch dann nicht der Allgemeinheit überbunden werden, wenn sie die Möglichkeiten einer Einzelperson überschreiten (VGer, Urteil VG.2004.00139 vom 30. August 2005 E. III.4.c).

Die nähere Ausmittlung des Umfangs der Beteiligung (Veranlagung), d. h. der Einbezug der Liegenschaften in den Beitragsperimeter und die Berechnung des darauf entfallenden Anteils, ist – kommt keine Einigung zustande – auf Einsprache hin durch das zuständige Korporationsorgan zu entscheiden. Der Entscheid kann beim zuständigen Departement angefochten werden (Art. 202 EG ZGB) (vgl. VGer, Urteil VG.2004.00139 vom 30. August 2005 E. III.1.b und III.3.a).

Mit den von den Korporationsmitgliedern aufgrund von Artikel 202 EG ZGB und den jeweiligen Korporationsstatuten zu entrichtenden Perimeterbeiträgen werden Bau und Unterhalt von Einrichtungen und Massnahmen an Wasserläufen und Runsen zum Schutz des Grundeigentums im unmittelbaren und mittelbaren Einzugsgebiet finanziert. Den betreffenden Eigentümern entsteht dadurch insoweit ein besonderer Nutzen bzw. wirtschaftlicher Vorteil, als einerseits Schäden durch Hochwasser und Murgänge vermieden oder vermindert werden. Andererseits werden ihnen die vom Gesetz auferlegten Verpflichtungen (vgl. Art. 189, 196 und 197 EG ZGB) von der Korporation abgenommen. Da den Perimeterbeiträgen somit ein massgeblicher Sondervorteil der abgabepflichtigen Grundeigentümer gegenübersteht, sind die Abgaben rechtlich als Vorzugslast (Beiträge) zu qualifizieren (VGer, Urteil VG.2004.00139 vom 30. August 2005 E. III.5c und III.6; BGer, Urteil 2P.281/2005 vom 27. März 2006 E. 3.2; vgl. auch BGer, Urteil 2P.144/2006 vom 27. Juli 2006 E. 3.2.2).

2.5.3. *Vereinbarkeit des Memorialsantrags mit dem Äquivalenzprinzip und dem Rechtsgleichheitsgebot*

Da die Vorzugslasten (Beiträge) im System der Abgaben zu den Kausalabgaben und nicht zu den Steuern zählen, wird ihre Höhe durch das Kostendeckungsprinzip begrenzt. Vor allem aber wird die Verteilung der Abgabelast durch das Äquivalenzprinzip bestimmt. Nach dem Äquivalenzprinzip sind Vorzugslasten nach Massgabe des wirtschaftlichen Sondervorteils zu verlegen, welcher dem Einzelnen erwächst. Eine Beitragserhebung zur Abgeltung eines den einzelnen Korporationsmitgliedern bzw. Grundeigentümern zuzurechnenden Vorteils verlangt somit nach einer entsprechend abgestuften Beitragsberechnung (z. B. nach Gefahrenklassen wie in Art. 200 Abs. 2 EG ZGB vorgesehen). Dies gilt in besonderem Masse dann, wenn der Kreis der Beitragspflichtigen (Perimeter) weit gezogen ist und fast ganze Gemeinden oder Dörfer umfasst (VGer, Urteil VG.2004.00139 vom 30. August 2005 E. III.5d). Eine Differenzierung unter den Korporationsmitgliedern bzw. Grundeigentümern ist auch aus dem Blickwinkel des verfassungsmässigen Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 Abs. 1 BV, Art. 4 Abs. 1 KV) vorgeschrieben. Demnach müssen die Kosten für den Bau und Unterhalt von Einrichtungen und Massnahmen an Wasserläufen und Runsen zum Schutz des Grundeigentums im unmittelbaren und mittelbaren Einzugsgebiet so differenziert auf die Grundstücke verteilt werden, dass es unter den Grundeigentümern zu keiner rechtsungleichen Behandlung kommt (BGer, Urteil 2P.281/2005 vom 27. März 2006 E. 3.2).

Insofern der Antragsteller mit dem Kriterium «ohne übermässiges Schadenspotenzial» die Veranlagung ganzer Korporationen bzw. ihrer Mitglieder mit einheitlichen Perimeterbeiträgen und somit einen Verzicht auf eine Differenzierung nach der Gefährdung bzw. nach dem wirtschaftlichen Sondervorteil verlangt, ist dies im Lichte des Äquivalenzprinzips und des Rechtsgleichheitsgebots nur zulässig, wenn sämtliche Liegenschaften in gleicher Weise gefährdet sind. Eine darüberhinausgehende Umsetzung des Memorialsantrags würde gegen die Kantonsverfassung und die Bundesverfassung verstossen. Soweit der Antragsteller eine Erleichterung bei der Veranlagung von Grundeigentümern anstrebt, deren Liegenschaften sich in «überlappenden Gefährdungspereimetern» verschiedener Runsen befinden, so ist eine solche in Artikel 200 Absatz 2 EG ZGB bereits mitgedacht. Die Bestimmung sieht nämlich vor, dass bei der Festlegung der Beteiligungspflicht insbesondere auch «ähnliche, bereits auf einzelnen Grundstücken haftende Lasten oder Dienstbarkeiten angemessen zu berücksichtigen sind». Dies betrifft insbesondere auch solche, die sich aus der Veranlagung einer Korporation ergeben, deren Perimeter sich mit demjenigen einer anderen überschneidet.

Nach dem Gesagten ist eine Umsetzung des als allgemeine Anregung eingereichten Memorialsantrags zwar rechtlich möglich. Der Antrag ist mit übergeordnetem Recht vereinbar, lässt sich verfassungskonform auslegen und ist damit unter diesem Aspekt zulässig. Allerdings dürfte der aufgrund der Vorgaben des übergeordneten Rechts verbleibende Spielraum für eine Umsetzung so eng sein, dass der sich aus der Begründung ergebenden, eigentlichen Absicht des Antragstellers, wonach bei der Ausmittlung des Umfangs der Beteiligung (Veranlagung), d. h. beim Einbezug der Liegenschaften in den Beitragsperimeter und die Berechnung des darauf entfallenden Anteils, auf die Analyse der Gefährdungslage vor der Ergreifung von Massnahmen nach den Artikeln 189, 196 und 197 EG ZGB zu verzichten ist, nicht entsprochen werden kann. Mit anderen Worten handelt es sich beim vorliegenden Memorialsantrag um eine Initiative, welche den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern mehr verspricht, als sie aufgrund der Vorgaben des übergeordneten Rechts einlösen kann.

2.5.4. *Vom Umgang mit Volksinitiativen, die zu viel versprechen*

Das Bundesgericht hatte 2020 mit der «Primateninitiative» (BS) und der Initiative «Züri Autofrei» (ZH) über die Gültigkeit von zwei kantonalen (ausformulierten) Volksinitiativen zu entscheiden. Dabei tauchte in beiden Fällen die Frage auf, wie mit einer Volksinitiative zu verfahren ist, die mehr verspricht, als sie aufgrund von Vorgaben des übergeordneten Bundesrechts halten kann. So vermittelte die «Primateninitiative» den Eindruck, dass sich mit der

Annahme der Initiative der Schutz der im Kanton Basel-Stadt derzeit gehaltenen nicht-menschlichen Primaten unmittelbar verbessern würde. Dieses Versprechen konnte die Initiative schon deshalb nicht halten, weil die geforderte kantonale Grundrechtsgarantie – infolge der bundesrechtlichen Begrenzungen – Private rechtlich nicht zu binden vermag. Auch die Initiative «Züri Autofrei» suggerierte den Stimmberechtigten, dass bei einer Annahme der Initiative der individuelle Motorfahrzeugverkehr aus der Stadt Zürich fast gänzlich verbannt würde. Dabei beschränkt sich die Wirkung der Initiative – aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben – lediglich auf eine Reduktion des Verkehrs auf Gemeindestrassen ohne Groberschliessungsfunktion. Während das Bundesgericht die Initiative «Züri Autofrei» für ungültig erklärte (s. BGer, Urteil 1C_39/2019 vom 22. Mai 2020), erachtete es rund vier Monate später die «Primateninitiative» für gültig (s. BGer, Urteil 1C_105/2019 vom 16. September 2020).

Ein Grund für das Hin und Her kann darin erblickt werden, dass sich das Instrument der Volksinitiative gleichzeitig in zwei Welten bewegt, nämlich einerseits – als Antrag auf Änderung der Rechtsordnung – in der Sphäre der rechtlichen Normen, andererseits – als Instrument zur Verfolgung eines politischen Anliegens – in der Sphäre der Politik. Bei der Initiative «Züri Autofrei» hat das Bundesgericht den politischen Aussagen über die Tragweite der Initiative grosses Gewicht beigemessen. Damit hat es bei der Beurteilung der Gültigkeit die politische Sphäre (Begründung) und die juristische Sphäre (Antrag auf Änderung der Rechtsordnung) miteinander vermischt (BIAGGINI GIOVANNI, «Dieses Versprechen kann die Initiative nicht halten» – und was daraus für die Beurteilung der Gültigkeit folgt, ZBI 2021, S. 90–104, S. 93 f.). Wird aber bei der abstrakten Überprüfung einer Initiative auf ihre Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht (zu einseitig) auf die politische Sphäre abgestellt, kann dies dazu führen, dass sie über eine Ungültigerklärung zu frühzeitig abgeklemmt wird, ohne dass die Initiative die Gelegenheit erhalten hat, ihre zu weiten Versprechen im Rahmen eines Abstimmungskampfes zu relativieren (SCHAUB LUKAS, Vom Umgang mit Volksinitiativen, die zu viel versprechen, Jusletter vom 15. März 2021, N 14). Dabei gilt es zu beachten, dass bei der Gültigkeitsprüfung immer auch die grundrechtliche Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV) auf dem Spiel steht. Diese schützt sowohl die Initianten als auch die übrigen Stimmberechtigten davor, dass eine Initiative ohne zureichenden rechtlichen Grund der Volksabstimmung entzogen wird. Sofern trotz der Vorgaben aus dem übergeordnetem Recht eine Restwirkung der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative verbleibt, verletzt eine Ungültigerklärung Artikel 34 BV (SCHAUB, a.a.O., N 14; vgl. auch BIAGGINI, a.a.O., S. 94). Ausschlaggebend für die Beurteilung sollte dabei nicht die Begründung, sondern der im Initiativtext verkörperte Antrag auf Rechtsänderung sein (BIAGGINI, a.a.O., S. 99). Den «Stimmberechtigten ist zuzutrauen» – so das Bundesgericht bei der Beurteilung der «Primateninitiative» – «die Begründung kritisch zu hinterfragen». Es sei Aufgabe der Behörden, die Stimmberechtigten im Vorfeld eine Abstimmung sachlich zu informieren und auf allfällige Diskrepanzen aufmerksam zu machen (BGer, Urteil 1C_105/2019 vom 16. September 2020 E. 9.3).

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung, dass es sich um einen Antrag in Form einer allgemeinen Anregung handelt, vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass es sich beim Memorialsantrag um eine Initiative handelt, die durch Auslegung nach dem Grundsatz «Im Zweifel für die Volksrechte» einen Rest an gültiger Wirkung entfaltet, weshalb der Antrag für zulässig erklärt werden kann.

2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für unzulässig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Da dies vorliegend nicht der Fall ist, steht das Durchführbarkeitserfordernis der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags nicht entgegen.

2.7. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der als allgemeine Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

3. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag