

An den Landrat

Glarus, 20. Februar 2023

Zusatzbericht zum Memorialsantrag Runsenkorporation Rüti «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern» (zufolge des Rückweisungsantrages v. LR F. Waldvogel)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres behandelte das oben genannte Geschäft an ihrer Sitzung vom 20. Februar 2023 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Roger Schneider, Mollis

Mitglieder: LR Yvonne Carrara, Mollis
LR Matthias Schnyder, Netstal
LR Hans-Heinrich Wichser, Braunwald
LR Sarah Küng, Glarus
LR Priska Müller Wahl, Niederurnen
LR Fritz Waldvogel, Ennenda
LR Hans Jenny, Ennenda
LR Marius Grossenbacher, Ennenda

An der Sitzung nahmen weiter teil:
Marianne Lienhard, Regierungsrätin
Walter Züger, Departementssekretär

Das Sitzungsprotokoll wurde von Walter Züger geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht des Regierungsrates vom 15. November 2022

1. Grundsätzliches

Nach der Begrüssung stellt der Präsident fest, dass die heutige Sitzung aufgrund des gutgeheissenen Rückweisungsantrages von LR Fritz Waldvogel kurzfristig einzuberufen war, zumal der entsprechende Bericht zuhanden der LR-Sitzung vorliegen müsse.

2. Rückweisungsantrag

Der Auftrag der Kommission beinhaltet – gestützt auf den gutgeheissenen Rückweisungsantrag Waldvogel – den Artikel 191 EG ZGB nochmals zu überprüfen. Im Wesentlichen geht es

darum, ob diese Bestimmung gemäss dem Antrag von LR This Vögeli gestrichen werden soll. Letzterer begründete seinen Antrag im Wesentlichen mit der Forderung, dass alle Bauwerke, Liegenschaften und Anlagen gleich zu behandeln seien. Es gebe keinen nachvollziehbaren Grund die Landstrassen anders als bspw. die Gemeindestrassen, die Nationalstrassen oder aber die Anlagen der SBB oder der AXPO zu behandeln.

3. Rückblick auf das Vernehmlassungsverfahren

Nachdem die Vernehmlassungsvorlage vorsah, den Artikel 191 EG ZGB in dem Sinne zu konkretisieren, dass der Kanton für sämtliche Landstrassen im Perimeter einer Bach- oder Runsenkorporation nicht für Wuhrpflichten in Anspruch genommen werden könne, beantragten mehrere Vernehmlassungsteilnehmer die Streichung dieser Regelung.

Der Regierungsrat lehnte dies ab, zumal es sich dabei um einen gewichtigen Eingriff in die bestehende Rechtsordnung handeln würde, der die Behandlung des Memorialsantrags (in derselben Vorlage) konkurrenzieren und diesen als Initiativrecht abwerten würde. Der Regierungsrat verzichtete deshalb sowohl auf die Konkretisierung dieser Norm als auch auf deren Aufhebung.

Ergänzend weist RR M. Lienhard darauf hin, dass die Rechtsänderung auch deshalb abzulehnen sei, weil damit kurz bevor das neue Wassergesetz, welches die Aufgaben und Zuständigkeiten ganz anders zuordnen könnte und welches an der Landsgemeinde 2024 behandelt werden soll, noch für eine möglicherweise kurze Zeitspanne eine völlig neue Ausgangslage geschaffen würde. Dies schade der Rechtssicherheit und verursache unnötigen und wohl weitgehend auch unnützen Aufwand.

Werde das neue Recht nämlich per 1.7.2023 in Kraft gesetzt, müssten sämtliche Korporationen, bei denen sich eine bisher von der Wuhrpflicht befreite Landstrasse im Perimeter befindet, diese Strassenabschnitte nachveranlagen. Dies sei nicht so einfach, zumal die Beteiligungspflicht sich bekanntlich auch nach dem Wert der Anlage zu richten habe. Aus nachvollziehbaren Gründen habe bisher dieser Wert für Landstrassen nicht bestimmt werden müssen. Soweit man sich beispielsweise nicht auf einen bestimmten (einheitlichen?) Wert pro Lauf-, Quadrat- oder Kubikmeter (?) Landstrasse verständigen könne, könnten sich diese Nachveranlagungsverfahren länger hinziehen, sodass die Inkraftsetzung des neuen Wassergesetzes der Umsetzung der mit der Streichung von Artikel 191 EG ZGB entstandenen neuen Rechtslage zuvorkommen könnte.

Selbstredend werde keine Nachveranlagung vorgenommen werden können, ohne dass eine «Gefahrenkarte vor allen Massnahmen» vorliege und rechtskräftig sei.

Eine Nachveranlagung des Kantons auf nicht rechtskonformen Grundlagen wäre nicht zielführend. Insofern sei lediglich sehr viel Aufwand gewiss, den die betroffenen Korporationen zu betreiben hätten. Ob sich jemals ein Nutzen einstellen werde, sei ungewiss.

Kommt hinzu, dass die Umsetzung des neuen Wassergesetzes, wie es Mitte 2022 angedacht war, für die Bach- und Runsenkorporationen ganz erhebliche Veränderungen bringen und einen grossen Zusatzaufwand bescheren wird, unabhängig davon, ob Artikel 191 EG ZGB dann noch in Kraft ist oder nicht.

4. Verwaltungsgerichtsentscheid vom 22.6.2022

Das Departement führt aus, dass das Verwaltungsgericht des Kantons Glarus sich im Entscheid VG.2022.00003 vom 22.6.2022 i.S. Rötibachkorp. c. DBU/RR primär mit der Frage auseinandersetzte, ob Artikel 191 EG ZGB dahingehend auszulegen sei, dass sämtliche Kantonsstrassen innerhalb eines bestimmten Perimeters von einer Beteiligungspflicht auszunehmen seien oder ob nur direkt am jeweiligen Gewässer liegende Kantonsstrassen von der Wuhrpflicht befreit seien.

Beide Parteien hatten «zu Recht» nicht in Abrede gestellt, «dass von Artikel 191 Abs. 1 EG ZGB die direkt an das jeweilige Gewässer anliegenden Kantonsstrassen erfasst werden» (a.a.O. Erw. 5.1.).

Die Korporation stellte sich jedoch «auf den Standpunkt, dass keine mittelbar im Perimeter liegenden und im Eigentum des Kantons stehenden Kantonsstrassenparzellen von der Wuhrpflicht auszunehmen sind.» (a.a.O.).

Aufgrund der Materialien erkannte das Gericht, «dass der Gesetzgeber weder für die direkt am Gewässer noch für die übrigen im Perimeter liegenden Kantonsstrassenparzellen eine Beteiligungspflicht des Kantons an Korporationen vorsehen wollte.» (Erw. 5.2.2.2)

Das Gericht wies darauf hin, «dass die betroffenen Interessen des Kantons sich von denjenigen der übrigen im Perimeter liegenden Grundstücks- und Bauwerksbesitzer, insbesondere denjenigen der privaten Parzelleneigentümer, wesentlich unterscheiden. [...] Das Interesse des Kantons [sei] hauptsächlich in der Betriebsbereitschaft und -sicherheit der Kantonsstrasse begründet, womit er hinsichtlich der Kantonsstrassen ausschliesslich allgemeine öffentliche Interessen» verfolge.

Demgegenüber handle «es sich bei der Beteiligung an einer Korporation sowie bei dem damit zusammenhängenden Perimeterbeitrag nicht um eine Abgabe zur Deckung von Aufwendungen, die überwiegend oder ganz der Allgemeinheit zukommen.» Vielmehr würden «damit 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 und ihnen andererseits die vom Gesetz auferlegten Verpflichtungen gemäss Artikel 189 und 196 EG ZGB abgenommen werden.» (Erw. 5.2.4).

Den Grund für die Befreiung des Kantons in Bezug auf die Landstrassen sah das Gericht im Umstand begründet, «dass der Kanton gestützt auf die jeweiligen Einzelgesetze ohnehin für eine genügende Sicherheit der Kantonsstrassenparzellen zu sorgen» (a.a.O.) habe.

Das Gericht kam zum Schluss, dass die Auslegung von Artikel 191 Abs. 1 EG ZGB ergebe, dass der Kanton für die Wuhrpflicht seiner im Perimeter liegenden Kantonsstrassenparzellen nicht in Anspruch genommen werden dürfe. Es entspreche dies dem (historischen) gesetzgeberischen Willen und gelte unabhängig davon, ob die streitbetroffene Parzelle direkt am jeweiligen Gewässer oder lediglich innerhalb des Perimeters liege.

Mit Blick auf die bestehende gesetzliche Grundlage einer Befreiung und angesichts dessen, dass sich die Interessen der betroffenen Grundeigentümer wesentlich von denjenigen des Kantons unterscheiden würden, gehe auch der Hinweis auf eine Verletzung des Gleichbehandlungs- sowie des Willkürverbots fehl. Schliesslich spreche auch die langjährige Praxis zur Beteiligungspflicht im Kanton Glarus für das vorliegende Auslegungsergebnis.

Laut Verwaltungsgericht verletzt Artikel 191 EG ZGB das Gleichbehandlungsgebot nicht und verstösst auch nicht gegen das Willkürverbot. M.a.W. erkannte das Gericht hinreichend Gründe, welche es als sachlich gerechtfertigt erscheinen lassen, den Kanton mit seinen Landstrassen i.c. anders zu behandeln als alle übrigen Grundeigentümer.

Die gegenteilige Argumentation des Antragstellers Vögeli, unterstützt durch weitere Ratsmitglieder, steht damit im Widerspruch zum Auslegungsergebnis, zu welchem das Gericht nach sorgfältiger Analyse aller vorliegend verfügbaren Quellen gelangte. Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom vergangenen Juni ist in seiner Aussage klar, unmissverständlich und rechtskräftig, wenn auch nicht durch einen Rechtsmittelentscheid bestätigt.

4.1. Der Streichungsantrag im Lichte dieses VGE

Ist dem nun so, und erweist es sich als sachlich gerechtfertigt die Landstrassen im vorliegenden Kontext anders zu behandeln, als das übrige Grundeigentum und erweist sich die Regelung in Artikel 191 EG ZGB damit als rechtsgleich und wird diese Regelung nun gestrichen, sodass künftig alle Grundeigentümer gleich behandelt werden müssen, obschon gemäss Verwaltungsgericht hinreichende Gründe für eine unterschiedliche Behandlung der Landstrassen sprechen bzw. eine solche gebieten, so verstiesse diese Gleichbehandlung von Ungleichem gegen das Gleichbehandlungsgebot und wäre damit rechtswidrig. M.a.W. erweist

sich der Antrag Vögeli (Streichung von Artikel 191 EG ZGB) im Lichte des erw. VGE als bundesrechtswidrig.

5. Finanzielle Auswirkungen

Eine Streichung des Artikel 191 EG ZGB würde bedeuten, dass der Kanton mit sämtlichen Landstrassen, welche innerhalb des Perimeters einer Bach- oder Runsenkorporation liegen, veranlagt werden müsste.

Dazu bedarf es folgender Werte:

- Länge/Dimensionen der Landstrassen in diesen Perimetern;
- Ø jährliche Unterhaltskosten der betr. Korporationen (unbekannt);
- Einstufung dieser Landstrassen in Bezug auf a) Gefährdung und b) Wert;
- Einfluss des Umstands, dass Landstrassen veranlagt werden auf die Festlegung des Ansatzes pro Anlage.

Die Hauptschwierigkeit besteht darin, dass sich sowohl die Strassenlänge innerhalb eines Perimeters als auch die Gewichtung der Gefährdung aus der «Gefahrenkarte vor allen Massnahmen» ergeben muss. Eine solche fehlt vielerorts, einige Korporationen werden erstmals überhaupt eine unterschiedliche Gewichtung bestimmen müssen.

Fazit:

Es lässt sich nicht abschätzen, welche finanziellen Folgen eine derartige Rechtsänderung nach sich ziehen könnte. Dürften die jährlichen Korporationsbeiträge des Kantons an den Bach- und Runsenunterhalt schon Zehntausende von Franken betragen, sind die Beiträge an Investitionen noch schwerer einzuschätzen.

6. Diskussion

Der Kommissionspräsident betont nochmals, dass vorliegend keine Rechtsänderungen vorgenommen worden seien. Inhalte seien unverändert geblieben. Allerdings sei der Artikel 191 in der Vernehmlassungsvorlage thematisiert worden. Zwar sei dort bloss eine Umsetzung des besagten VGE vorgesehen gewesen, doch habe ein Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden die Streichung des ganzen Artikels verlangt. Dies öffne die Türe, dass ein Streichungsantrag anlässlich der Landsgemeinde wohl zulässig sein müsste.

Die Frage, ob das Verwaltungsgericht so entschieden habe, weil der Artikel 191 EG ZGB aktuell so formuliert und in diesem Sinne eben Gesetz sei, wird dahingehend beantwortet, dass das Gericht namentlich geprüft habe, ob diese Regelung mit übergeordnetem Recht vereinbar sei. Insbesondere das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot seien dabei im Zentrum der Erwägungen gestanden.

Die Kommission bekundet gewisse Sympathien mit dem Streichungsantrag Vögeli und kann insbesondere nicht nachvollziehen, weshalb insbesondere die Gemeindestrassen anders behandelt werden sollen als Kantonsstrassen. In Bezug auf die Funktion derselben und die Aufgaben, welche damit erfüllt werden müssten, seien keine signifikanten Differenzen auszumachen.

Gleichzeitig ist man auch mehrheitlich der Überzeugung, dass der Zeitpunkt für eine solche Rechtsänderung der falsche ist. Die entsprechende Bereinigung hat sinnvollerweise mit dem Wassergesetz zu erfolgen.

In der Sache selbst sei es indessen unverständlich, dass alle anderen Grundeigentümer wuhrpflichtig seien, namentlich auch das ASTRA und die SBB etc., aber einzig die Landstrassen ausgenommen würden.

Es wird die Frage gestellt, weshalb die Kommission hier einen Antrag beraten müsse, der möglicherweise bundesrechtswidrig sei.

Das DVI verweist darauf, dass niemand behauptet, der Antrag Vögeli sei bundesrechtswidrig. Eine solche Einschätzung könne sich lediglich im Umkehrschluss auf der Basis des besagten VGE ergeben. Ob ein Gericht tatsächlich zu diesem Ergebnis gelangen würde und ob das Bundesgericht im Überprüfungsfall überhaupt zum selben Ergebnis wie das VwGer gekommen wäre, wisse das DVI nicht.

Aus der Kommissionsmitte fragt man nach, ob die Korporationen im Falle einer Streichung des Artikels 191 EG ZGB dieses neue Recht in ihren Veranlagungen umsetzen müssten und ob dies jede einzelne Korporation, welche Landstrassen in ihrem Perimeter habe, tun müsse. Dies wird bestätigt. Nach der besagten Streichung wäre der Kanton mit seinen Landstrassen nicht mehr anders zu behandeln als alle anderen Grundeigentümer.

Der Kanton müsste nachveranlagt werden. Allerdings hätte dies auf der Basis rechtsbeständiger Rechtsgrundlagen zu erfolgen. Dies bedeutet, dass zunächst v.a. die «Gefahrenkarten vor allen Massnahmen» erstellt werden müssten.

Dies ist mit Aufwand verbunden, zumal nur wenige Ingenieurbüros bislang solche Karten erstellt haben und nicht über alle Runsen im Kanton, welche einen Berührungspunkt mit einer Landstrasse haben, gleichzeitig solche Aufnahmen gemacht werden können. Dies umso mehr als solche Aufnahmen auch bei anderen Runsen im Gange sind bzw. längst in Auftrag gegeben wurden.

Im Anschluss daran wären anhand dieser Karten die Perimeter zu überprüfen und bei Änderungen öffentlich aufzulegen, mit entsprechender Möglichkeit dagegen zu opponieren und dies anschliessend gegebenenfalls beschwerdeweise überprüfen zu lassen. Bis diese Nachveranlagungen aller Landstrassen demnach in Rechtskraft erwachsen würden, dürfte viel Wasser den Bach runterfliessen und es wäre sogar denkbar, dass das Ganze bevor der Erfolg eintreten kann, vom neuen Wassergesetz weggespült wird, selbst dieses nicht bereits an der Landsgemeinden 2024 beschlossen werden sollte.

Viel Ertrag dürfte die Streichung dieser Bestimmung den betroffenen Korporationen nicht bringen, lediglich der Aufwand, der betrieben werden muss, ist gewiss.

Die Streichung könnte sich gar zum Nachteil der betroffenen Korporationen auswirken, indem die aktuell Veranlagten sich mit Recht auf den Standpunkt stellen könnten, die ganze Veranlagung sei durch diese Streichung nun rechtswidrig geworden. Es solle nun auch der Kanton für seine Landstrassen mitzahlen. Dadurch ergebe sich eine neue Aufteilung der zu tragenden Lasten und man beteilige sich nur mehr in einem entsprechend reduzierten Umfang bzw. bezahle den Korporationsbeitrag erst wieder, wenn diese reduzierte Beteiligung aufgrund der überarbeiteten Veranlagung feststehe.

Das Departement weist darauf hin, dass ein wichtiger Punkt, der eine unterschiedliche Behandlung von Kantons- und Gemeindestrassen nahelege, darin zu erkennen sei, dass die Gemeinden von alters her Grundeigentümerinnen gewesen seien, während der Kanton selbst für seine Landstrassen Land erwerben müssen. Darüber sei er spezialgesetzlich verpflichtet seine Strassen zu schützen und zu unterhalten.

Dass im Übrigen ein neues Wassergesetz dringend nötig sei, zeige sich an der Häufigkeit der Geschäfte, welche die Landsgemeinde in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren zu behandeln hatte. Die grosse Schwierigkeit, welche sich hier stelle, seien die Kosten. Dies sei denn auch der Knackpunkt in Sachen neues Wassergesetz.

Der Kommissionpräsident weist darauf hin, dass nun dringend schlagende Argumente gefragt seien. Unabhängig davon, was in der Kommission oder im Landrat bezüglich des Artikels 191 EG ZGB entschieden werde, könne mit der ganzen Vorlage an der Landsgemeinde Schiffbruch erlitten werden. Er schätze die Stimmung so ein, dass die Landsgemeinde primär den Kanton gleichbehandelt haben wolle und die Konsequenzen, welche sich für die Korporationen ergeben könnten, wohl nicht über den Willen alle gleichbehandeln zu wollen stellen werde.

Damit würde sich jedoch diese Rechtsänderung, welche zugunsten der Korporationen ange-dacht war, plötzlich gegen sie wenden.

Die Kommission stellt fest, dass es vorliegend nicht um die ganz grossen Beträge für die ein-zelnen Korporationen geht, welche sie vom Kanton vereinnahmen könnten.

Investitionen würden bereits heute zu rund 2/3 bis zu 4/5 durch Bund und Kanton finanziert. Die betreffenden Korporationen hätten jeweils nur mehr den Rest gemäss Veranlagung auf die Mitglieder zu verteilen, wobei die Gemeinden davon regelmässig einen grossen Anteil zu tragen haben. Für den Unterhalt entfallen zwar Beiträge der öffentlichen Hand, in der Regel fallen dafür aber sehr viel geringere Kosten an.

Aus der Kommissionsmitte wird gefordert, dass man deutlich mache, was im Falle einer Streichung von Artikel 191 EG ZGB auf die Korporationen zukommen würde. Man erkennt die Gefahr, dass diese gutgemeinte Aktion zugunsten der Bach- und Runsenkorporationen, im Endeffekt vor allem viel Aufwand generieren könnte und möglicherweise nicht nur diese, sondern auch die Rechtsmittelinstanzen inkl. die Gerichte beschäftigen könnte.

Die Kommission diskutiert intensiv, wie vorliegend zu verfahren ist, damit verhindert werden kann, dass sich die Absicht, welche mit dem Antrag Vögeli verfolgt wird, und wofür man viel Verständnis hat, nicht ins Gegenteil verwandelt.

Es ist aktuell der falsche Zeitpunkt für eine solche Rechtsänderung und die Gefahr ist gross, dass die Landsgemeinde mit ihrem Entscheid im Ergebnis exakt das Gegenteil von dem be-wirken könnte, was der Antrag Vögeli beabsichtigte. Die entsprechende Rechtsänderung ist – im heutigen Zeitpunkt – abzulehnen.

Abstimmung (in Erledigung des Rückweisungsantrages Waldvogel):

Die Kommission stimmt mit 8 Stimmen zu 1 gegen den Streichungsantrag Vögeli.

Ergänzend wird aus der Kommissionsmitte beantragt dem Landrat zu beantragen die zweite Lesung für den ganzen Teil B (im Sinne von Artikel 105 Abs. 4 LRV) solange auszusetzen bzw. an den Regierungsrat zurückzuweisen, bis dieser die zentrale Frage der Kostenfolge – der Streichungsantrag zielt auf nichts anderes ab – abgeklärt hat.

Dies wird spätestens und vorzugsweise zusammen mit der Vorlage des neuen Wassergeset-zes zu erfolgen haben.

Dieser Weg sei vertretbar, zumal Teil B keine Rechtsänderungen beinhalte und es diese Ge-setzesänderungen deshalb auch nicht brauche. Würde hingegen der Teil B durch die Lands-gemeinde behandelt, so sei das Risiko hoch, dass der Antrag auf Streichung von Artikel 191 EG ZGB erstens gestellt und zweitens auch gutgeheissen würde. Der ganze Teil B ist des-halb aus der Vorlage zu entfernen.

Abstimmung:

Die Kommission stimmt dem Antrag auf Aussetzung der zweiten Lesung zum Teil B zugun-sten der Rückweisung an den Regierungsrat geschlossen zu.

7. Antrag

Die Kommission beantragt dem Landrat,

- 1. den Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern» der Landsge-meinde zur Ablehnung zu unterbreiten; und*
- 2. den Streichungsantrag Vögeli abzulehnen und im Übrigen die zweite Lesung zur beilie-genden Gesetzesänderung inkl. Nachtrag (ganzer Teil B) auszusetzen sowie an den Re-gierungsrat zurückzuweisen.*

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

Landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Schneider', with a stylized, flowing script.

Roger Schneider
Kommissionspräsident