

An den Landrat

Glarus, 29. August 2017

Memorialsantrag zweier Gemeinden „Ergänzung von Artikel 200 des Einführungs- gesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch“ (Finanzierung Hochwasserschutz)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Memorialsantrag der Gemeinderäte von Glarus und von Glarus Nord vom 8. August 2016 fordert die Ergänzung von Artikel 200 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus (EG ZGB) mit zwei neuen Absätzen 4 und 5. Artikel 200 würde gemäss Memorialsantrag neu wie folgt lauten:

Art. 200

¹ Wenn die (...) erforderlichen Wuhrunen (...) nicht ohne weiteres von den Verpflichteten oder von den Gemeinden ausgeführt werden (...) haben alle Verpflichteten eine Korporation zu bilden.

² Die Beteiligungspflicht richtet sich nach der Grösse und nach dem Werte der Liegenschaften und Bauwerke sowie nach der ihnen voraussichtlich drohenden Gefahr, (...)

³ Veranlassen die Gemeinden das Erforderliche, so ziehen sie die dadurch entlasteten Grundeigentümer in angemessenem Umfang zur Kostentragung heran. Die Bemessung der Grundeigentümerbeiträge richtet sich nach der Grösse und dem Wert der Liegenschaften und Bauwerke (...).

⁴ Für Massnahmen, die auf einer zweckmässigen Planung beruhen und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, können die Gemeinden auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten, wenn:

- a. an einer Massnahme ein besonders hohes Interesse der Allgemeinheit besteht;
- b. der Einzug von Grundeigentümerbeiträgen nicht verhältnismässig ist;
- c. die Belastung der in die Beitragspflicht einzubeziehenden Grundeigentümer nicht zumutbar ist.

⁵ Die Gemeinden können Wuhrkorporationen bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen oder einzelne Aufgaben übernehmen, wenn die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen und der Unterhalt an bestehenden Schutzbauten im besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen und auf einer zweckmässigen, von der Gemeinde mitgetragenen Planung, beruhen.

Mit den beantragten Ergänzungen wollen die Antragsteller die Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen auf die Beteiligung der Grundeigentümer an den Kosten des Hochwasserschutzes verzichten können (Abs. 4). Bach- und Wuhrkorporationen sollen zudem künftig durch die Gemeinden finanziell unter-

stützt werden können. Alternativ soll es auch möglich sein, dass die Gemeinden von den Korporationen einzelne Aufgaben übernehmen (Abs. 5). Am Konzept des geltenden Rechts, wonach grundsätzlich die betroffenen Grundeigentümer die Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen tragen müssen, soll festgehalten werden. Die vorgeschlagenen Ausnahmen sollen es allerdings erlauben, dringend anstehende Hochwasserschutzprojekte zeitnah zu realisieren (vgl. Memorialsantrag).

Der Landrat erklärte den Antrag am 9. November 2016 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Rückblick

Zuletzt änderte die Landsgemeinde Artikel 200 EG ZGB 2014. Mit einem Memorialsantrag wollte die Gemeinde Glarus Süd damals den Gemeinden ein zusätzliches Instrument zur Finanzierung von Hochwasserschutzmassnahmen zur Verfügung stellen. Zwar konnten diese bereits zuvor Wuhraufgaben übernehmen, doch sollten sie neu Beiträge von den dadurch entlasteten Eigentümern erheben können. Zuvor hatten sie diese Lasten vollumfänglich aus den allgemeinen Steuermitteln bestritten.

Die Gemeinde Glarus Süd beantragte damals eine Kann-Formulierung. Mit dieser wäre es den Gemeinden freigestanden, ob sie Beiträge erheben wollen oder nicht. Diese Wahlmöglichkeit wurde im Zuge der Debatte thematisiert. Schliesslich entschied sich der Regierungsrat – nach Absprache mit den Antragstellern – für einen Gegenvorschlag, welcher eine Pflicht zur Erhebung von Beiträgen von entlasteten Grundeigentümern vorsah. Die Gemeinden sollten solche Aufgaben also nicht allein über die allgemeinen Steuermittel finanzieren müssen. Dies hätte eine Zusatzbelastung der Gemeinden in unbekannter Höhe bedeutet. Der Ansatz, diese Aufgaben zu verstaatlichen, wurde verworfen. Für die Betroffenen sollte es jedoch keinen wesentlichen Unterschied bedeuten, ob sie einer funktionierenden Korporation angehören oder ob die Gemeinde die Aufgabe zu ihrer Entlastung übernimmt.

Der Gesetzgeber lehnte es denn auch ab, ohne Not in ein über Jahrzehnte gewachsenes System einzugreifen, welches die Wuhrpflicht und den Schutz der Ufer an Flüssen, Bächen und Runsen grundsätzlich dem Grundeigentum auferlegt (vgl. Art. 189 EG ZGB). Danach haben bei Bächen, „welche allgemeinen Schaden (...) drohen“ (Art. 197 EG ZGB), die „Besitzer derjenigen Liegenschaften und Bauwerke, welche von den Flüssen (...) direkt begrenzt oder indirekt gefährdet sind“ (Art. 198 Abs. 1 Bst. b EG ZGB) gemeinsam mit den Standortgemeinden (vgl. Bst. a) die Lasten der Schutzmassnahmen zu tragen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates im Allgemeinen

3.1. Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB führt nicht zu Verzögerungen

Die Antragsteller berichten von Problemen bei der Umsetzung von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB und möglichen, sich hinziehenden Rechtsschutzverfahren, welche dringend anstehende Projekte blockieren könnten (vgl. Begleitschreiben). Allerdings haben die Antragsteller die an der Landsgemeinde 2014 beschlossene Gesetzesergänzung offenbar noch nicht mit der Schaffung einer generell-abstrakten Regelung umgesetzt. Im Unterschied zu ihnen hat die Gemeinde Glarus Süd einen konkreten Lösungsansatz im kommunalen Recht realisiert. Dabei sind weder Umsetzungsprobleme noch irgendwelche Rechtsschutzverfahren bekannt geworden. Auch werden dort durch die bezeichnete Regelung keine Projekte blockiert.

Entgegen der Darstellung der Antragsteller (Memorialsantrag, Ziff. 4, S. 3) werden Hochwasserschutzprojekte also nicht durch Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB bzw. durch das Beitragsverfahren blockiert. Bereits Ende Dezember 2015 stellte der Regierungsrat zuhanden der Glarner Gemeinden klar, dass „zwischen dem Beitrags- und dem Bewilligungsverfahren für die eigentlichen Schutzmassnahmen unterschieden werden muss. Einsprachen und Beschwer-

den gegen die Beitragspflicht oder die -bemessung betreffen die Ausgestaltung der fraglichen Schutzmassnahme nicht. Ein hängiges Rechtsmittel gegen den Kostenverteiler muss die Ausführung der betreffenden Schutzmassnahme nicht hemmen.“ Es ginge „zu weit, Baufreigaben, Beitragszusicherungen und -auszahlungen davon abhängig machen zu wollen, dass die Gemeinden die Grundeigentümerbeiträge nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB bereits (rechtskräftig) veranlagt oder gar eingetrieben haben. Vielmehr muss es genügen, wenn die Gemeinde die entsprechenden generell-abstrakten Grundlagen geschaffen hat und gewillt ist, diese Vorgaben zu vollziehen bzw. die einzelnen Beiträge einzuziehen“. Es sind demnach nicht allfällige Diskussionen oder Rechtsschutzverfahren um die Beitragspflicht oder -höhe, welche Schutzmassnahmen verzögern. Vielmehr beruhen diese allfälligen Verzögerungen darauf, dass das geltende Recht nicht umgesetzt und auf die Durchsetzung desselben verzichtet wurde.

Selbstverständlich können Rechtsmittel im Bewilligungsverfahren Hochwasserschutzprojekte verzögern. Solche Verfahren sind rechtsschutzfähig, unabhängig davon, ob ein Privater, eine Korporation oder eine Gemeinde Schutzmassnahmen realisieren will. Daran wollte die Gesetzesänderung im Jahr 2014 nichts ändern. Auch die nun beantragten Gesetzesergänzungen werden nicht dazu führen, dass die Gemeinden „abschliessend über die Finanzierung (Finanzierungsbeschluss) und die Umsetzung (Baubeschluss) der Hochwasserschutzprojekte befinden können“ (Memorialsantrag, Ziff. 5, S. 4). Die Rechtsordnung gewährleistet hier wie dort umfassenden Rechtsschutz. „Ohne Miteinbezug der Grundeigentümer“ (Begründung S. 5) werden sich die anstehenden Hochwasserprobleme nicht lösen lassen. Dies widerspräche grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien.

3.2. Umsetzung mit vertretbarem Aufwand möglich

Die Situation ist – entgegen der Meinung der Antragsteller – nicht verfahren. Die Rechtsordnung verlangt von den Gemeinden, welche sich im Hochwasserschutz betätigen wollen, zwar einen gewissen Aufwand. Dieser fällt unter Umständen jedoch bescheidener aus als bei Korporationen, weil die Gemeinden das Gefahrenmoment nicht zwingend beachten müssen. Selbstredend steht es ihnen frei, auch dieses Moment in die Beitragsbemessung miteinfließen zu lassen. Die Aufzählung der Bemessungskriterien in Artikel 200 Absatz 3 Satz 2 EG ZGB ist keine abschliessende. Der Gesetzgeber hat den Gemeinden die Berücksichtigung des Gefahrenelements bei der Bemessung der Beiträge nicht *zwingend* vorschreiben wollen. Dass ihnen dies gestattet ist, steht ausser Frage.

Soweit die Antragsteller die Vielzahl möglicher Veranlagungen monieren und einen unverhältnismässigen Aufwand behaupten – einzelne Hochwasserschutzprojekte sollen ganze Ortschaften und bis zu 1300 Liegenschaften betreffen – ist darauf zu verweisen, dass die Gemeinden viele ihrer Aufgaben (Umweltschutz, Kehrrecht, Energie usw.) über zweckgebundene Abgaben finanzieren. Den Pflichtigen steht dabei regelmässig umfassender Rechtsschutz zur Verfügung. Auch die Veranlagung und der Einzug von Steuern sind mit Aufwand verbunden. Die blosse Vielzahl solcher ausnahmslos rechtsmittelfähiger Veranlagungen und Verfügungen hat nie ernsthaft dazu geführt, einen Verzicht in Erwägung zu ziehen. An Projekten der angesprochenen Dimension zeigt sich denn auch die Bedeutung von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB, der eine breite und angemessene Verteilung der Kosten auf die entlasteten Grundeigentümer erst ermöglicht. Dies betrifft Eigentümer von Liegenschaften, die entweder unmittelbar an ein Gewässer anstossen oder durch zu erstellende Schutzbauten vor Beschädigungen bewahrt werden sollen (vgl. Art. 189 EG ZGB). Dabei handelt es sich um zwingende Voraussetzungen. Liegenschaften, deren Eigentümer sonst wie von Schutzmassnahmen profitieren, sind nicht betroffen.

Gerade das von den Antragstellern angerufene Projekt Hochwasserschutz Linth gab Anlass zu klären, wie sich mit vertretbarem Aufwand angemessene Grundeigentümerbeiträge erheben lassen. Ein interner Bericht bestätigt die Machbarkeit auch in Bezug auf dieses Grossprojekt und beschreibt die Vorgehensweise im Detail. Überdies war festzustellen, dass derar-

tige Beitragsverfahren – in kleinerem Rahmen und teils pragmatisch – bereits erfolgreich durchgeführt wurden, und zwar bevor Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB beschlossen wurde. Namentlich der Gemeinderat Glarus hat ein solches Verfahren am Beispiel des Hochwasserschutzprojektes Hinteres Klöntal (HWS HK) durchgespielt und ist so den Weg vorgegangen, welchen die Landsgemeinde 2014 schliesslich auch vorsah. So sehr sich diese beiden Projekte in Bezug auf ihre Dimensionen unterscheiden, so sehr decken sie sich in Bezug auf die entscheidenden Parameter. Es verhält sich gar so, dass sich die Rechtslage heute sehr viel klarer präsentiert. Die Gemeinden sind mittlerweile nicht mehr auf eine vertragliche Regelung mit allen Beteiligten angewiesen. Darüber hinaus verfahren auch einzelne Korporationen nach denselben Grundsätzen, wie sie beim HWS HK angewendet wurden und wie sie im Übrigen auch im Kanton Appenzell Innerrhoden überall dort gelten, wo das Gemeinwesen Wuhraufgaben übernimmt. Damit ist klar, dass das geltende Recht problemlos umgesetzt werden kann und zu vernünftigen Ergebnissen führt.

Charakteristisch für all diese Beitragsverfahren ist, dass sich die Kostenbeteiligung der entlasteten Grundeigentümer nach dem Nutzen richtet, den die Investition verspricht. Dieser entspricht der „Gefahrenreduktion“. Ermittelt wird dieser Nutzen anhand der Baugesuchsakten; beim HWS Linth anhand der Veränderung, welche sich beim Vergleich der aktuellen „Gefahrenkarte Wasser“ mit der „Gefahrenkarte nach Massnahmen“ ergibt. Als Basiswerte wurden im erwähnten Bericht zum Projekt HWS Linth die Versicherungssummen der betroffenen Gebäude verwendet. Beim Projekt HWS HK stützt sich die Veranlagung auf die Versicherungswerte der Liegenschaften, eine Bewertung von Kulturland und Strassen sowie auf das Ausmass der Gefahrenreduktion. In beiden Fällen kann mit dem Abstellen auf vorhandene Daten die Darstellung widerlegt werden, dass die Umsetzung von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB nur mit übermässigem Aufwand möglich sei. Statt auf die Gebäudeversicherungssummen kann alternativ auch auf Kubaturen oder gewichtete Flächen abgestellt werden. Dies erhöhte zwar den Initialaufwand, führte jedoch gerade auch in weniger dicht überbauten Gebieten zu umfassenderen Lösungen.

Das Modell bietet auch eine Anleitung dafür, wie die geschützten Grundeigentümer zur Kostenbeteiligung für Ersatzinvestitionen herangezogen werden können, wenn sich aus diesen Massnahmen keine Verbesserung ergibt, weil damit nur der bestehende Schutz gewährleistet wird. Gleich verhält es sich bei blossen Unterhaltsarbeiten. Für solche Fälle bedarf es statt einer „Gefahrenkarte nach Massnahmen“ einer solchen „vor (allen) Massnahmen“, wie sie die Basis für die Festlegung eines jeden Perimeters bildet. Vergleicht man diese Gefahrenkarte mit der aktuellen, zeigt sich der Nutzen, der den einzelnen Liegenschaften und Bauwerken aus Schutzmassnahmen erwächst, welche den Schutz bloss erhalten, ohne diesen zusätzlich zu verbessern. Daraus errechnet sich die Höhe des Perimeterbeitrags.

3.3. Kein Systemwechsel zum jetzigen Zeitpunkt

Es steht ausser Frage, dass sich die Gemeinde „massgebend“ (Memorialsantrag, Ziff. 5, S. 4) an den Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen beteiligen darf. Ebenso klar ist, dass solche Lasten einen sehr kleinen Kreis von Pflichtigen treffen könnten, was deren Möglichkeiten übersteigen würde. Solche und ähnliche Szenarien rechtfertigen es, dass die Entlasteten nach Massgabe von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB (nur) „angemessene“ Beiträge zu leisten haben. Sie rechtfertigen es hingegen nicht, auf ein Veranlagungsverfahren grundsätzlich zu verzichten. Dies würde mit dem Grundsatz brechen, wonach solche Lasten durch die Gefährdeten und die Standortgemeinde zu tragen sind (Art. 189 u. 198 EG ZGB), und wäre ein Eingriff in ein austariertes Wertesystem. Denn heute besteht der Grundsatz, dass der durch Hochwasserschutzmassnahmen entstehende individuelle Nutzen des Grundeigentümers dessen Beitrag an die Massnahmen beeinflusst. Ein Systemwechsel solcher Tragweite ist nicht im Rahmen einer als übergangsrechtlich bezeichneten Gesetzesergänzung zu vollziehen (vgl. Memorialsantrag, Ziff. 6, S. 5). Nachdem bereits mit Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB eine Übergangsregelung geschaffen wurde (vgl. Memorial 2014, S. 7–9), bedarf es offensichtlich keiner weiteren Übergangslösung. Dies umso weniger, als sich die vorgeschla-

gene Ergänzung nicht wie behauptet am geltenden Recht orientiert, sondern dieses verwässern und aushebeln will.

4. **Stellungnahme des Regierungsrates zu den beantragten Ergänzungen**

4.1. **Zum beantragten Absatz 4**

Art. 200 Abs. 4

⁴Für Massnahmen, die auf einer zweckmässigen Planung beruhen und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, können die Gemeinden auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten, wenn:

- a. an einer Massnahme ein besonders hohes Interesse der Allgemeinheit besteht;
- b. der Einzug von Grundeigentümerbeiträgen nicht verhältnismässig ist;
- c. die Belastung der in die Beitragspflicht einzubeziehenden Grundeigentümer nicht zumutbar ist.

Wollen Gemeinden Massnahmen ergreifen, wird hierfür eine „zweckmässige Planung“ bestehen oder man wird diese zumindest für zweckmässig halten. Auch werden die Gemeinden kaum Massnahmen mit einem Kosten-/Nutzen-Verhältnis umsetzen wollen, welches sie als nicht gut einschätzen. In beiden Fällen handelt es sich offensichtlich um keine echten Voraussetzungen. Die Gemeinden könnten frei entscheiden, wann sie auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten wollen.

Steht es den Gemeinden frei, ob sie Beiträge für die Kosten des Hochwasserschutzes erheben wollen, so macht man im Falle eines Verzichts den Hochwasserschutz zur Staatsaufgabe. Es wäre nun stossend, dass derjenige, welcher eine Liegenschaft in einem kaum gefährdeten Gebiet erwirbt und dafür einen höheren Preis bezahlt, über die Steuern auch die Schutzmassnahmen für günstiger erworbene Liegenschaften in gefährdeten Gebieten mitfinanzieren muss. Anders als nach Massgabe der differenzierten geltenden Regelung (Art. 200 Abs. 1–3 EG ZGB), welche auf das Grundeigentum abstellt und die Beteiligungspflicht nach Massgabe der Grösse, des Wertes und der Gefährdung (bei einer Korporation) der betroffenen Liegenschaften und Bauwerke ermittelt, kann solchen Begebenheiten nicht Rechnung getragen werden, wenn die Finanzierung des Hochwasserschutzes über die allgemeinen Steuermittel erfolgt.

Genauso bleibt unklar, wann ein „besonders hohes Interesse der Allgemeinheit“ (Bst. a) an einer Massnahme besteht und ob hier ein anderer Massstab gelten soll als nach Absatz 5, wonach eine Massnahme „im besonderen Masse im öffentlichen Interesse“ (Abs. 5) stehen müsse. In beiden Fällen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung ein weites Feld für Rechtsschutzverfahren öffnen würde. Noch anspruchsvoller ist die Beurteilung der Frage, wann der *Einzug* von Grundeigentümerbeiträgen (nicht deren Höhe) unverhältnismässig wäre (vgl. Bst. b). Insbesondere regelt die Bestimmung nicht, was womit verglichen werden soll. Zudem handelt es sich beim Einzug um einen Aufwand, den jede Korporation seit Jahrzehnten zu bewältigen hat und welchen die Gemeinden teils bereits heute für diese betreiben. Jedenfalls droht sich auch hier viel Raum für Rechtsschutzverfahren aufzutun. „Nicht zumutbare“ (Bst. c) Beiträge widersprüchen Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB, der von „angemessenen“ Beiträgen handelt (Redundanz). Ob es sich bei den Buchstaben a–c schliesslich um kumulative oder alternative Voraussetzungen handelt, geht weder aus dem Normtext noch aus der Begründung hervor.

4.2. Zum beantragten Absatz 5

Art. 200 Abs. 5

⁵ Die Gemeinden können Wuhrkorporationen bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen oder einzelne Aufgaben übernehmen, wenn die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen und der Unterhalt an bestehenden Schutzbauten im besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen und auf einer zweckmässigen, von der Gemeinde mitgetragenen Planung, beruhen.

Nach heutigem System können die Grundeigentümer selber, die Gemeinde oder eine Korporation Aufgaben im Hochwasserschutz wahrnehmen. Diese drei Varianten sollen nun um zwei Verbund-Varianten ergänzt werden. Die Gemeinden sollen Korporationen einerseits bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen können. Dabei bleibt offen, in welchem Rahmen sie dies tun können. Andererseits sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben, einzelne Aufgaben von Korporationen zu übernehmen. Voraussetzungen dafür sind erstens ein besonderes öffentliches Interesse an diesen Massnahmen und (kumulativ) zweitens das Vorliegen einer zweckmässigen und von der Gemeinde getragenen Planung. Diese Regelung erscheint wenig sinnvoll.

Zum einen werden die Gemeinden kaum eine Massnahme unterstützen wollen, deren Planung sie nicht mittragen. Ausserdem bleibt unklar, wann eine zu unterstützende oder zu übernehmende Massnahme als auf einer zweckmässigen, „von der Gemeinde mitgetragenen Planung“ beruhend betrachtet werden kann.

Zum andern werden die Gemeinden kaum Massnahmen von Korporationen unterstützen wollen, welche sie als nicht „in besonderem Masse im öffentlichen Interesse“ stehend einschätzen. Soweit von einzelnen Bächen allerdings allgemeiner Schaden droht, ist die Standortgemeinde bereits nach geltendem Recht in die Wuhrpflicht eingebunden (Art. 198 EG ZGB). Daraus ergibt sich die Verpflichtung, entsprechende Massnahmen zumindest zu unterstützen. Ob der Gemeinde an das Gewässer angrenzende Liegenschaften gehören oder nicht, ist hier nicht vorzusetzen. Die einzige Ausnahme hinsichtlich der Beteiligungspflicht der Gemeinden gilt in Bezug auf Linth, Sernf und Löntsch (Art. 201 Abs. 2 EG ZGB). Hier ist die Gemeinde nur beteiligungspflichtig, soweit sich dies aus angrenzendem Grundbesitz ergibt. Im einen wie im andern Fall kann eine solche Beteiligungspflicht einem Unterstützungsbeitrag im beantragten Sinne gleichkommen. Im Unterschied zur beantragten Regelung jedoch, welche keinerlei Kriterien für die Bemessung eines solchen Unterstützungsbeitrags erkennen lässt, handelte es sich im Rahmen einer Korporationslösung um einen gemäss Anlageverzeichnis klar definierten und überprüfbaren Beitrag. Im Falle einer Gemeindelösung nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB ergäbe sich der Unterstützungsbeitrag aufgrund eines entsprechenden generell-abstrakten Gemeindeerlasses.

Insofern bergen sämtliche in Absatz 5 formulierten Kriterien erheblichen Auslegungs- oder zusätzlichen Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe und öffnen damit ein entsprechend weites Feld für allfällige Rechtsschutzverfahren.

Der Antrag wird u. a. mit dem Hinweis erläutert (Memorialsantrag, Ziff. 5, S. 5), dass mit dem neuen Absatz 5 nur derjenige Fall geregelt werde, „bei welchem keine Korporationen bestehen und die Gemeinde ohne Miteinbezug der Grundeigentümer die anstehenden Hochwasserprobleme lösen will“, wobei es aber auch Fälle gebe, „bei denen Korporationen bestehen, die ihre Aufgabe nicht oder mangelhaft wahrnehmen“. Allerdings lässt dieser Wortlaut nicht erkennen, dass er nur Fälle regeln wollte, in denen keine Korporationen bestehen. Es entzieht sich jeder Logik, wie Gemeinden dort, wo keine Korporationen bestehen, „Wuhrkorporationen bei der Ausübung ihrer Aufgaben unterstützen oder einzelne (ihrer) Aufgaben“ sollten übernehmen können. Den Fall hingegen, dass die Gemeinde statt einer Korporation solche Aufgaben erfüllt, regelt bereits das geltende Recht. Eine zusätzliche Regelung braucht es nicht. Die verwirrlige Begründung des Antrags kann an sich nur erklären, dass sich diese nicht auf Absatz 5, sondern auf Absatz 4 beziehen sollte. Allerdings bliebe es auch dann

dabei, dass das geltende Recht den Fall, dass keine Korporationen bestehen, bereits regelt. Ergänzungs- oder Änderungsbedarf bestünde auch diesfalls nicht.

Der beantragte Absatz 5 knüpft auch nicht daran an, dass einzelne Korporationen ihre Aufgaben „nicht oder mangelhaft wahrnehmen“. Stattdessen formuliert die beantragte Bestimmung völlig andere Voraussetzungen für die Unterstützung einer Wuhrkorporation oder für die Übernahme einer ihrer Aufgaben. Von mangelhafter Aufgabenerfüllung handelt der Gesetzestext nicht. Im Übrigen gilt dies auch für Absatz 4, soweit wiederum eine Verwechslung vorliegen sollte. Abgesehen davon, obläge es der Aufsichtsbehörde und nicht den Gemeinden, die Situation zu regeln, wenn eine Korporation ihren Aufgaben nicht oder nur mangelhaft nachkommen sollte. Schliesslich erschiene die Übernahme einzelner Aufgaben in solchen Fällen als „Sanktion“ als inadäquat, wenn dies nicht auf Kosten der Pflichtigen erfolgt. Eine solche Einschränkung beinhaltet der beantragte Absatz 5 indessen nicht. Im Gegensatz dazu stellt das geltende Recht in diesem Sinne umfassende aufsichtsrechtliche Möglichkeiten zur Verfügung (vgl. Art. 138 ff. Gemeindegesetz). Die beantragte Regelung ist insofern nicht sachgerecht und erwiese sich, soweit sich die Kosten (sachgerecht) überwälzen liessen, als redundant.

Für Verbundlösungen typisch, vermischt die beantragte Regelung die Verantwortlichkeiten. Sie erscheint geradezu prädestiniert, in einem heiklen Bereich gefährliche Situationen und im Nachgang zu Schadenergebnissen viel Raum für rechtliche Auseinandersetzungen zu schaffen. Auch stellt die Handhabung der beantragten Regelung höchste Anforderungen an das Gleichbehandlungsgebot. Welche Korporation soll nach Absatz 5 unterstützt werden, in welcher Form, in welchem Umfang und bei welcher übernimmt man gleich eine „einzelne Aufgabe“? Nachdem der beantragte Absatz 5 dieselben Voraussetzungen für einen Unterstützungsbeitrag wie auch für die Übernahme einer einzelnen Aufgabe formuliert, stellt sich die Frage, wann nur ein Beitrag gewährt und wann die Aufgabe übernommen werden sollte. Fraglich ist auch, worin eine „einzelne Aufgabe“ besteht: Im Verhindern von Schäden entlang einer bestimmten Runse, in einer einzelnen Schutzmassnahme oder aber in einer Unterhaltsleistung? Welche Aufgaben verbleiben der Korporation, wenn die Gemeinde eine „einzelne Aufgabe“ übernimmt? Wer trägt diesfalls die Verantwortung bei einem Ereignis? Wie begegnet die Gemeinde der nächsten Korporation, welche sich auf das Gleichbehandlungsgebot berufend die Gemeinde darum ersucht, auch für sie eine entsprechende Unterstützung zu bieten oder gleich eine „einzelne“ bzw. allenfalls die einzige Aufgabe zu übernehmen?

Die beantragte Regelung ist also stark auslegungsbedürftig und erfordert sorgfältiges Ermessen – gerade auch, weil nicht sämtliche Schutz- oder Unterhaltsmassnahmen unterstützt oder übernommen werden können. Sie eröffnet damit ein weites Feld für juristische Auseinandersetzungen.

5. Fazit

Die Berechtigung einer Landsgemeindevorlage ergibt sich aus ihrer Notwendigkeit. Weder diese noch die Erheblichkeit hatte der Regierungsrat im Vorverfahren zu thematisieren, sondern allein zur rechtlichen Zulässigkeit Stellung zu nehmen. Über die Erheblichkeit beschliesst der Landrat frei. Die eingehende Prüfung zeigt nun nicht nur keinerlei Notwendigkeit, sondern in mehrfacher Weise eine Unvereinbarkeit mit dem geltenden Korporationsmodell. Der mit dem vorliegenden Memorialsantrag beantragte, ausgearbeitete Entwurf würde die heutige Regelung zur Finanzierung des Hochwasserschutzes zudem nicht nur (mit mehreren Varianten) ergänzen, sondern das ganze Korporationswesen im Bereich Hochwasserschutz auf den Kopf stellen. Die beantragte Regelung würde über kurz oder lang dazu führen, dass die Gemeinden wohl die Aufgaben der meisten Bach- und Runsenkorporationen übernehmen müssten und sich mit einer Fülle von Übernahmegesuchen konfrontiert sähen. Anders als durch ausnahmslose Übernahme sämtlicher Wuhraufgaben, unter Verzicht auf die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen, lassen sich die beantragten Regelungen nur schwer rechtsgleich anwenden. Die vollständige Übernahme des Hochwasserschutzes in-

klusive des ganzen Wuhwesens beabsichtigen aber auch die Antragsteller nicht. Die beantragte Regelung würde dies auch gar nicht zulassen. Einerseits verlangt sie ein „besonders hohes Interesse der Allgemeinheit“ (Abs. 4) an einer Schutzmassnahme und andererseits muss eine solche „im besonderen Masse im öffentlichen Interesse“ (Abs. 5) liegen. Abgesehen davon würde sich im Falle der Übernahme sämtlicher Wuhraufgaben die Frage anschliessen, welche Bedeutung den ebenfalls beantragten „Unterstützungsbeiträgen“ oder der „Übernahme einzelner Aufgaben“ noch zukommen könnte. Jedenfalls werden sich die Mitglieder einer Wuhrkorporation daran stossen, wenn die Aufgaben einer anderen Korporation durch die Gemeinde übernommen und finanziert werden, man selbst aber nach wie vor in der Pflicht ist – zumal sie nebst den Korporationsbeiträgen auch noch die von der Gemeinde übernommenen Aufgaben über die Steuern finanzieren müssen.

Sollte mit dem Memorialsantrag ein fundamentaler Systemwechsel beabsichtigt sein, so ist die beantragte, überdies nur als übergangsrechtlich bezeichnete Gesetzesergänzung der falsche Weg. Stattdessen wäre zu prüfen, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen man den Hochwasserschutz zur Gemeindeaufgabe erklären wollte. Die Gemeinden haben denn auch einen Systemwechsel abgelehnt, eine mit einem Vorbehalt.

Ist kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf im beantragten Sinne auszumachen und sind überdies die mit dem Memorialsantrag verfolgten Absichten unklar, ist auf einen Gegenvorschlag zum ausgearbeiteten Entwurf zu verzichten.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag „Ergänzung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches“ (Finanzierung Hochwasserschutz) der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.

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

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Memorialsantrag
- Begleitschreiben zum Memorialsantrag