

Memorialsantrag: Ergänzung von Art. 200 EG ZGB

1. Hochwasserschutz im Kanton Glarus

Der Kanton Glarus ist aufgrund seiner steilen Topographie stark durch Hochwasser und Murgänge gefährdet. Diese Prozesse führen vor allem im engen Talboden, welcher dicht besiedelt und intensiv genutzt wird, vielerorts zu Personen- und Sachrisiken. Ein Blick auf die kantonale Gefahrenkarte zeigt, dass über 2/3 der Siedlungsfläche in einem Hochwassergefahrengbiet liegt. Die Risiken nehmen tendenziell zu. Die Gefahrenzonen führen bei der Raumplanung zu massiven Einschränkungen der Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden. Im Falle einer Hochwasserkatastrophe wäre der ganze Kanton betroffen. Das öffentliche Leben stände still, Verkehrswege wären unterbrochen, Zugverbindungen würden ausfallen und die Produktion von Industrie und Gewerbe müsste vielerorts eingestellt werden. Ein solches Ereignis trifft alle Glarnerinnen und Glarner.

Die Gesellschaft ist nicht bereit, die gestiegenen Risiken einfach hinzunehmen. Vielmehr werden zunehmend grössere Sicherheitsansprüche an die verantwortlichen Stellen der Gemeinwesen gestellt. Ein wirksamer Hochwasserschutz ist für den Kanton Glarus, die Gemeinden und die Betroffenen wichtig. Aus diesem Grund unterstützen Bund und Kanton die Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten mit rund 60% Subventionen.

Gemäss dem Bundesgesetz über den Wasserbau haben die Kantone den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Auswirkungen des Wassers zu gewährleisten. Der Kanton Glarus verfügt bis heute über kein kantonales Anschlussgesetz an das eidgenössische Wasserbaugesetz. Lediglich im EG ZGB wird die Wuhrpflicht und Offenhalten der Wasserläufe sowie der Schutz vor Flinsen, Erdbeben, Rutschen, Wild- und Waldbächen aufgenommen.

Das kantonale Waldgesetz erklärt den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor gravitativen Naturgefahren als Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Es behält aber die Bestimmungen des EG ZGB über die Wuhrpflicht und Offenhaltung der Wasserläufe ausdrücklich vor. In diesem Gesetz werden die erforderlichen Schutzmassnahmen grundsätzlich den betroffenen Grundeigentümern überbunden, wozu in erster Linie die Anstösser und in zweiter Linie die Eigentümer von unmittelbar gefährdeten Grundstücken gehören.

Alleine beim Schutz vor Flinsen, Erdbeben, Rutschen, Wild- und Waldbächen sind die betreffenden Gemeinden – unabhängig von Grundeigentum – im Gefahrengbiet in die Pflicht genommen. Wenn die erforderlichen Massnahmen nicht ohne Weiteres von den Verpflichteten oder von den Gemeinden ausgeführt werden und wenn das öffentliche Interesse es erfordert, oder wo es der Natur der Sache nach wünschbar erscheint, haben alle Verpflichteten gemäss EG ZGB eine Korporation zu bilden. Kriterien für die Bemessung der Beteiligungspflicht der Grundeigentümer sind die Grösse und der Wert der Liegenschaften sowie die ihnen drohenden Gefahren wie auch bereits bestehende, ähnliche Belastungen der Grundstücke.

Die im EG ZGB verankerte Wuhrpflicht ist historisch gewachsen. Wuhrpflichtmassnahmen stehen häufig im Widerspruch zu dem in den Bundesgesetzen über den Wasserbau und den Gewässerschutz umschriebenen Hochwasserschutz, welcher insbesondere den Gewässern vermehrt wieder den notwendigen Raum zusichert und den Erhalt oder die Wiederherstellung eines natürlichen Gewässerverlaufs postuliert. Ein moderner Hochwasserschutz findet häufig abseits der Gerinne statt und hat mit Wuhrpflichtaufgaben kaum noch oder nur noch wenig zu tun.

In den ehemaligen Gemeinden wurden Hochwasserschutzmassnahmen häufig als Gemeindeaufgabe wahrgenommen. Mit der Umsetzung der Gemeindestrukturreform traten in den neuen Grossgemeinden die Differenzen bei der Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten und dem Unterhalt von Hochwasserschutzmassnahmen zu Tage. So haben einzelne ehemalige Gemeinden teilweise die Wuhrpflichten auf ihrem Gemeindegebiet ganz übernommen, teilweise wurden Beiträge an Korporationen übernommen, während andernorts weiterhin funktionierende Korporationen bestehen. Dies führte innerhalb der neuen Grossgemeinden zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen Grundeigentümer.

2. Landsgemeinde 2014 - Ergänzung EG ZGB Art. 200

Infolge dieser Ausgangslage sah sich die Gemeinde Glarus Süd dazu veranlasst, Wege und Mittel zu prüfen, welche langfristig eine einheitliche Regelung zur Wahrnehmung der Verantwortung für den Unterhalt und die Sicherung von Bächen und Runsen gewährleisten. Die Gemeinde favorisierte die Einführung eines Veranlagungsverfahrens bzw. einer „Perimeterlösung“, mit dem Ziel, dass langfristig eine rechtsgleiche Behandlung aller Gemeindeeinwohner und Grundeigentümer erreicht wird. Ein Veranlagungsverfahren war in den gesetzlichen Bestimmungen jedoch nicht vorgesehen. Die Gemeinde Glarus Süd reichte im Jahre 2012 einen Memorialsantrag ein, welcher eine Ergänzung des EG ZGB vorsah, mit dem Ziel, Hochwasserschutzmassnahmen und Wuhrpflichtaufgaben durch die Gemeinde zu übernehmen, jedoch deren Finanzierung weiterhin auf die Betroffenen (entlastete Eigentümer) abzuwälzen. Die bestehenden Korporationen hätten dann durch das noch auszugestaltende Verfahren abgelöst werden können.

Der Memorialsantrag der Gemeinde Glarus Süd forderte eine Lösung im EG ZGB. Inhaltlich sollte er den Gemeinden – über die bestehenden Möglichkeiten hinaus – ein **zusätzliches** Instrument zur Verfügung stellen. Zwar konnten die Gemeinden solche Aufgaben bereits früher übernehmen, mit der favorisierten Gesetzesergänzung hätten die Gemeinden jedoch die daraus entstehenden Kosten über Beiträge bestreiten können, welche die entlasteten Eigentümer zu leisten hätten. Bisher hatten die Gemeinden die Lasten aus den allgemeinen Steuermitteln bestritten.

Dem Memorialsantrag der Gemeinde Glarus Süd stellte der Regierungsrat einen Gegenvorschlag mit der Neufassung von Art. 200 Ziff. 3 EG ZGB gegenüber, welcher von der Landsgemeinde 2014 ohne Wortmeldung genehmigt wurde. Gemäss dieser Ergänzung des EG zum ZGB sind die Gemeinden nun **verpflichtet**, ein Veranlagungsverfahren durchzuführen, sofern die Gemeinden Aufgaben im Hochwasserschutz übernehmen.

Diese neue Ziffer von Art. 200 EG ZGB folgte der Logik des geltenden Rechtes, wonach es grundsätzlich den durch Hochwassermassnahmen entlasteten Grundeigentümern obliegt, die Kosten dieser Massnahmen zu tragen.

3. Umsetzung von Art. 200 Ziff. 3 EG ZGB

Die Landsgemeinde 2014 hat mit der Ergänzung von EG ZGB Art. 200 Ziff. 3 die Grundlage geschaffen, dass eine Gemeinde die Grundeigentümer zu Beitragszahlungen heranziehen **muss**, wenn sie diese durch eigene Massnahmen von der gesetzlichen Wuhrpflicht und der Pflicht zum Schutz der Ufer an Flüssen, Bächen und Runsen entlastet oder allgemein Hochwasserschutzmassnahmen umsetzt. Es geht somit um die Abgeltung eines wirtschaftlichen Vorteils – dem Nutzniesserbeitrag.

Die Erhebung eines solchen Beitrags setzt voraus, dass dem einzelnen Abgabepflichtigen ein ihm konkret zurechenbarer, wirtschaftlicher Vorteil erwächst. Ein solcher Vorteil besteht gemäss Artikel 200 Ziffer 3 EG ZGB darin, dass bestimmte Grundeigentümer von der gesetzlichen Pflicht betreffend Wuhrung und Offenhaltung der Wasserläufe durch das Aktivwerden der Gemeinde entlastet werden, oder die (infolge umgesetzter Hochwasserschutzmassnahmen) eine Reduktion der Gefährdung der Liegenschaft erfahren.

Artikel 200 Ziffer 3 EG ZGB sieht vor, dass die Gemeinden, wenn sie nach diesem Gesetz vorgesehene Schutzvorkehrungen treffen, die dadurch entlasteten Grundeigentümer „in angemessenem Umfang“ zur Kostentragung beiziehen. Anders als bei Korporationen muss die Finanzierung der Schutzmassnahmen jedoch nicht ausschliesslich durch die Grundeigentümerbeiträge erfolgen, sondern es können dafür auch Steuermittel der Gemeinde eingesetzt werden. Allerdings schreibt die gesetzliche Regelung den Gemeinden ausdrücklich vor, die Grundeigentümer an den Kosten zu beteiligen. Die Bestimmung des Umfangs, in welchem die von den Schutzpflichten entlasteten Grundeigentümer zur Finanzierung herangezogen werden, ist Sache der Gemeinden, welche bei ihren Entscheiden an die verfassungsmässigen Grundsätze, namentlich das Rechtsgleichheitsgebot und die Verhältnismässigkeit, gebunden ist. Die Gemeinden müssen die neue Gesetzesänderung konkretisieren und den „angemessenen Umfang der Kostentragung“ von entlasteten Grundeigentümern festlegen. Die Regierung empfiehlt den Gemeinden, die betroffenen Grundeigentümer zuerst mittels Perimeterverfahren zu ermitteln und anschliessend individuell konkrete Beiträge festzulegen.

Konkret bedeutet dies, dass die Gemeinden die hierfür notwendigen Rechtsgrundlagen erst schaffen müssen. Sinnvollerweise erfolgt dies in einem Reglement, welches die konkrete Ausgestaltung des Veranlagungsverfahrens definiert. Darin werden die notwendigen Entscheidungsabläufe definiert, die Pflichten und Rechte der Grundeigentümer gegenüber der Gemeinde geregelt und insbesondere die finanzielle Beteiligung an den Kosten festgelegt. Im Reglement wird also geregelt, wie und auf welcher Basis die Beitragspflichtigen erfasst werden und wie ein Kostenverteiler bestimmt wird.

Ein solches Reglement ist von der Gemeindeversammlung zu beschliessen. Hiervon hat die Gemeinde Glarus Süd Gebrauch gemacht und in einer Gemeindeversammlung das Reglement über Schutzmassnahmen an Wasserläufen beschlossen. In einem zweiten Schritt sind aufgrund eines solchen Reglements anschliessend der Kreis der Beitragspflichtigen und deren Beiträge im Rahmen eines Perimeterverfahrens festzulegen.

4. Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Art. 200 Ziff. 3 EG ZGB

Seit der Landsgemeinde 2014 sind die meisten anstehenden Hochwasserschutzprojekte, welche durch die Gemeinden initiiert wurden, blockiert. Der Kanton macht eine Subventionszusicherung davon abhängig, dass die Gemeinden aufzeigen, wie der neue Gesetzesartikel umgesetzt wird. Ebenfalls blockiert sind Bestrebungen einzelner Gemeinden, die Pflichten und Aufgaben bestimmter Korporationen zu übernehmen. Aufgrund der geltenden Rechtsgrundlage setzt die Erhebung eines Beitrags voraus, dass einem Perimeterpflichtigen ein ihm konkret zurechenbarer, wirtschaftlicher Vorteil erwächst – konkret, dass der Nutzniesser in der Ausübung der Wuhrpflicht entlastet wird oder auf den Hochwasserschutz bezogen, dass das Grundeigentum eines bestimmten Grundeigentümers durch Massnahmen, welche durch die Gemeinde ausgeführt werden, einer geringeren Gefährdung ausgesetzt ist. Faktisch bedeutet dies, dass projektspezifische Perimeter auszuschneiden und Veranlagungsverfahren durchzuführen sind. Dies gilt grundsätzlich nicht nur für neue Hochwasserschutzmassnahmen, sondern auch für Unterhaltsmassnahmen wie auch für die Räumung von Geschiebesammlern.

Grössere Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Veranlagung und somit Rechtsstreitigkeiten sind vorprogrammiert. Erfahrungen bei der Neugründung und Zusammenlegung von Korporationen zeigten, dass die Umsetzung einer Veranlagung mit der gleichzeitigen Ausscheidung eines entsprechenden Perimeters häufig mehrere Jahre bis Jahrzehnte dauern kann.

Grundeigentümer können nur zu Beiträgen verpflichtet werden, wenn sie durch die baulichen Massnahmen entlastet werden oder ihnen ein Nutzen nachgewiesen werden kann. Ein solcher Nachweis ist häufig nicht einfach zu erbringen. Gefahrenkarten eignen sich diesbezüglich nur bedingt, weil sie in der Regel den Ist-Zustand und nicht den Ur-Zustand abbilden und sich aus vielen verschiedenen Gefahrenszenarien zusammensetzen, welche sich gegenseitig beeinflussen können. Je grösser der Überschwemmungsbereich und somit auch der Wirkungsbereich einer Massnahme ist, desto schwieriger ist der Nachweis des Nutzens einer konkreten Massnahme. Gegen einen durch die Gemeinde auf dieser Basis festgelegten Perimeter oder eine Veranlagung mit einem Kostenverteiler können die Betroffenen Einsprache erheben. Der Rechtsschutz gegen Einspracheentscheide richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz, womit der Gang bis vor Bundesgericht möglich ist. Einsprachen blockieren somit nicht nur die projektspezifische Festlegung eines Perimeters für das Wasserbauprojekt, sondern direkt auch die Projektierung und Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten. Fatal wirkt sich dies in Gebieten mit grossen Schutzdefiziten, bei dringenden Wiederinstandstellungsmassnahmen nach Unwetterereignissen oder beim allgemeinen Unterhalt aus.

Bei verschiedenen Hochwasserschutzprojekten kann der Kreis der Nutzniesser nicht klar eingegrenzt werden. So haben bestimmte Hochwasserschutzmassnahmen, welche insbesondere über die eigentliche Wuhrpflicht hinausgehen (Bau von Retentionsbecken und Überflutungsmulden ausserhalb des Gewässerraums), möglicherweise weiterreichende Auswirkungen auf einen sehr grossen Perimeter. So werden sich z.B. Retentionsmassnahmen an der Rüfirunse Oberurnen positiv auf den Abfluss im Dorfbach Oberurnen und somit auf den Abfluss beim Giessenbach auswirken, was wiederum zu einer Entlastung in der Rauti führt. Lokale Massnahmen können sich somit nicht nur lokal in einem Dorf auswirken, sondern ein ganzes Bachsystem in der Talebene beeinflussen.

Einzelne, anstehende Hochwasserschutzprojekte tangieren ganze Ortschaften. Beim Hochwasserschutzprojekt Linth im Bereich Glarus-Ennenda-Netstal geht eine Schätzung davon aus, dass rund 1'300 betroffene Liegenschaften in einem Perimeter erfasst werden müssten. Es ist davon auszuge-

hen, dass mehrere Duzend Einsprachen die Umsetzung des dringend notwendigen Hochwasserschutzprojektes blockieren werden.

Je nach Kompetenzzuordnung wird der Gemeinderat oder die Gemeindeversammlung über Unterhaltsmassnahmen oder Hochwasserschutzprojekte entscheiden – die Restkosten sind aber durch die Veranlagten zu tragen. Nicht stimmberechtigte Grundeigentümer werden – im Gegensatz zu Korporationen – vom Entscheidungsprozess von vornherein ausgeschlossen. Alleine schon dieser Umstand fördert die Nutzung der Rechtsmittel gegen einen Kostenverteiler.

5. Lösung: Ergänzung von Art. 200 EG ZGB

Insbesondere zum Schutz der Dorfzentren und dicht überbauten Bauzonen besteht ein hohes Interesse der Allgemeinheit, schnellstmöglich Hochwasserschutzmassnahmen umzusetzen. So ist eine massgebende finanzielle Beteiligung der Gemeinde an den von ihr gewährleisteten Schutzvorkehrungen angemessen bzw. sinnvoll. So etwa, wenn durch eine Massnahme Menschen und private Sachwerte in einem grossen Wirkungsgebiet geschützt werden oder wenn es um den Schutz von Infrastrukturanlagen wie Strassen, Bahnen oder Versorgungsbetrieben geht, auf die auch eine Vielzahl von Menschen ausserhalb des betreffenden Einzugsgebietes angewiesen sind. Die Gemeinden können sich mit ihrer Beteiligung insbesondere auf die Artikel 197 und 198 EG ZGB stützen, welche die Gemeinden – unabhängig von ihrem Grundeigentum – in die Pflicht nehmen, wenn es um den Schutz vor Gewässern geht, „welchen allgemeinen Schaden und Nachteil drohen“.

Auch sind Fälle vorstellbar, in denen die Aufwendungen für die Beitragspflichtigen allein nicht tragbar wären, z.B. wenn kostenintensive Massnahmen im Zusammenhang mit einem Unwetterereignis auf einen kleineren Kreis von Beitragspflichtigen zukommen.

Insbesondere sind auch Fälle denkbar, bei welchen die Durchführung eines Veranlagungsverfahrens nicht verhältnismässig ist. Dies dürfte insbesondere bei Projekten mit kleinen Restkosten (verbleibende Kosten nach Abzug der Bundes- und Kantonssubventionen und allfälliger Kostenbeteiligungen Dritter), aber einem grossen Nutzniesserkreis, bei laufenden Unterhaltsmassnahmen oder periodischen Sammlerräumungen der Fall sein. Das Kostenverhältnis zwischen administrativem Aufwand für die Umsetzung eines Veranlagungsverfahrens inklusive der Einforderung der Beiträge und den anfallenden Restkosten würde so in einem sehr ungünstigen Verhältnis anfallen.

Damit die dringend anstehenden Hochwasserschutzprojekte realisiert werden können, soll in konkreten Fällen die Gemeinde auf die Durchführung eines Perimeterverfahrens und somit auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichten können. Es soll neu in der Kompetenz der Gemeinde liegen, abschliessend über die Finanzierung (Finanzierungsbeschluss) und Umsetzung (Baubeschluss) der Hochwasserschutzprojekte befinden zu können. Um dies zu ermöglichen, schlagen wir die Einführung einer neuen Ziffer 4 zu Art. 200 EG ZGB vor:

EG ZGB Art. 200 Ziff. 4^{neu}

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

Diese erneute Gesetzesergänzung ermöglicht es den Gemeinden, insbesondere bei Hochwasserschutzprojekten, an welchen ein besonders hohes Interesse der Allgemeinheit besteht, bei dringenden Sofortmassnahmen nach einem Unwetterereignis oder bei Massnahmen, für welche die Durchführung eines Veranlagungsverfahrens nicht verhältnismässig ist, die notwendigen Schutzvorkehrungen zu treffen, ohne ein kompliziertes und langatmiges Veranlagungsverfahren durchführen zu müssen.

Gleichzeitig soll eine weitere Gesetzesergänzung ermöglichen, dass die Gemeinden Bach- und Wuhrkorporationen bei der Ausführung derer Aufgaben finanziell unterstützen oder sogar von diesen ein-

zelne Aufgaben übernehmen können, wenn die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen oder der Unterhalt bestehender Verbauungen im besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen.

Mit dieser neuen Ziffer wird aber nur derjenige Fall geregelt, bei welchem keine Korporationen bestehen und die Gemeinde ohne Miteinbezug der Grundeigentümer die anstehenden Hochwasserprobleme lösen will. Es gibt aber auch Fälle, bei denen Korporationen bestehen, die ihre Aufgabe nicht oder nur mangelhaft wahrnehmen. Hier soll die Gemeinde die Möglichkeit haben, diese Korporationen finanziell bei konkreten Aufgaben zu unterstützen oder einzelne Aufgaben selbst zu übernehmen, wenn die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen oder der Unterhalt bestehender Verbauungen im besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen. Für diesen Fall schlagen wir eine weitere Ergänzung von Art. 200 EG ZGB vor:

EG ZGB Art. 200 Ziff. 5^{neu}

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.

Die finanzielle Unterstützung der Wuhrkorporationen bei der Ausführung ihrer Aufgaben bzw. eine allfällige Übernahme von einzelnen Aufgaben durch die Gemeinden bedingt einen entsprechenden Gemeindebeschluss und soll in der Kompetenz des zuständigen Gemeindeorgans liegen.

6. Schlussbemerkung


Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen kann die bestehende Blockade bei der Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten gelöst werden. Die anstehenden Projekte können realisiert und ausgeführt werden. Zudem wird damit der ungleichen Anwendung der Hochwasserschutzbestimmungen unter den vormals bestehenden Gemeinden Rechnung getragen.

Für den Kanton entstehen durch die vorgesehenen Gesetzesänderungen keine zusätzlichen Kosten. Es können einzig und allein die gesetzlich geschuldeten Subventionen nicht mit der Begründung, dass vorerst das Perimeterverfahren durchzuführen sei, zurückgehalten werden. Die Gemeinden ihrerseits können die dringend notwendigen Massnahmen ausführen und erhalten zudem zusammen mit dem Kanton jährlich mehrere hunderttausend Franken an Bundessubventionen. Die vorgeschlagenen Ergänzungen zu Art. 200 EG ZGB stellen eine Übergangslösung dar. Diese hat solange zu gelten, bis im Rahmen eines kantonalen Wasserbaugesetzes eine grundsätzlich neue Regelung erlassen wird.

Mit der Umsetzung von Hochwasserschutzprojekten und dem Unterhalt der bestehenden Verbauungen kann den bestehenden Hochwasserschutzdefiziten entgegengewirkt werden. Ein effizienter Hochwasserschutz ist im Interesse aller Beteiligten, tragen wir doch auch über die Schadensversicherer gemeinsam die Lasten eines Schadenereignisses. Mit den blockierten Hochwasserschutzgesetzen werden dem Kanton und den Gemeinden jährlich mehrere 100'000 Franken an Bundessubventionen vorenthalten. Dieses Geld soll im Kanton zum Schutz vor Hochwasser und somit zur Schadensverhütung und Sicherstellung der Entwicklungsfähigkeit der Dörfer eingesetzt werden.

GEMEINDERAT GLARUS


Christian Marti
Gemeindepräsident


Max Widmer
Gemeindeschreiber



GEMEINDERAT GLARUS NORD


Martin Laupper
Gemeindepräsident


Andrea Antoniotti
Gemeindeschreiberin

