

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 9. November 2016

§ 247

Memorialsantrag zweier Gemeinden „Ergänzung von Artikel 200 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch“ (Finanzierung Hochwasserschutz); Zulässig- und Erheblicherklärung

(Bericht Regierungsrat, 20.9.2016)

Zulässigerklärung

Fridolin Staub, Bilten, beantragt, es sei der Memorialsantrag rechtlich unzulässig zu erklären. – Die Mitglieder des Landrates sind verpflichtet, Entscheide zum Wohl von Land und Leuten zu treffen. Der Hochwasserschutz ist eine ernste Angelegenheit. Die Begründung des Antrags stützt sich auf Erfahrungen des Redners als Präsident der Bachkorporation Bilten, der – seit Ende Mai 2016 im Amt – im Juni 2016 bereits ein Hochwasserereignis zu bewältigen hatte. Der Memorialsantrag bringt nur Verzögerungen. Diese haben die Antragsteller zu verantworten. Sie gefährden die Einwohner ihrer Gemeinden. – Mit einem Reglement, wie es in Glarus Süd erarbeitet wurde, hätten die bekannten, dringend notwendigen Hochwasserschutzprojekte vorbereitet werden können. Die Annahme durch die Gemeindeversammlung, die reine Formsache ist, würde Beiträge von Kanton und Bund von über 60 Prozent auslösen. Solche Gesuche werden vom zuständigen Departement beförderlich behandelt. Die Aufträge mit den Unternehmen hätten noch im laufenden Jahr unterzeichnet werden können. Spätestens Anfang 2017, sobald es die Witterungsbedingungen erlauben, hätte man mit den Schutzbauten beginnen können. Das wäre noch vor der Periode mit hoher Gefährdung, dem Sommerhalbjahr, gewesen. Man nimmt also bewusst in Kauf, dass für die Hochwassersaison 2017 das Risiko nicht verkleinert wird, da die Landsgemeinde bekanntlich erst im Mai stattfindet. – Die konsequente Weigerung, ein Perimeterverfahren durchzuführen, ist aus finanzpolitischer Sicht unverständlich. Über 60 Prozent der anfallenden Kosten werden von Bund und Kanton finanziert. Jede andere Subvention ist auch an gewisse Auflagen geknüpft. Glarus Nord hat im Budget 2017 rund 18 Millionen Franken für den Hochwasserschutz budgetiert. 60 Prozent entsprechen 10,8 Millionen Franken, die ebenfalls im Budget eingestellt sind. Dass ein Perimeterverfahren Aufwand bedeutet, ist unbestritten. Das hat die Bachkorporation erfahren, da sie eine Neuveranlagung durchführen musste. Setzt man diesen Aufwand aber ins Verhältnis zum Ertrag, so gibt es wohl keine rentablere Arbeit. – Im Bericht des Regierungsrates heisst es auf Seite 2: „Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die beantragten Änderungen des EG ZGB gegen übergeordnetes Recht verstossen. Bei der Anwendung der neuen Bestimmungen ist jedoch darauf zu achten, dass der Verzicht auf die Grundeigentümerbeiträge, die Beitragsgewährung an oder die Übernahme von Aufgaben, die eigentlich den Bach- und Wuhrkorporationen obliegen, rechtsgleich erfolgt. Die Anwendung der Bestimmungen darf nicht dazu führen, dass einzelne, von der Grundkonzeption

von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB eigentlich der Beitragspflicht unterliegende Grundeigentümer ohne sachliche Gründe von der Abgabepflicht befreit (Privilegierungsverbot) oder rechtsungleich belastet (Diskriminierungsverbot) werden. Dies würde gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung (...) verstossen.“ Die Umsetzung des Memorialsantrags wird jedoch garantiert zu Klagen führen. Dem Landrat als Legislative steht es nicht gut an, einen Antrag für zulässig zu erklären, der gegen die Bundesverfassung verstossen und mit 100-prozentiger Sicherheit zu Gerichtsfällen führen wird. Damit ist dem Anliegen der Bevölkerung, vor Hochwassern und Murgängen geschützt zu sein, am allerwenigsten gedient. – Die Gemeinden Glarus und Glarus Nord haben mit dem fünfseitigen, eng beschriebenen Memorialsantrag viel Zeit von Verwaltungsangestellten und Geld für die Rechtsberatung aufgewendet. Dieses hätte in den Schutz der Bevölkerung investiert werden sollen. Das Resultat verzögert die Realisierung der Projekte nochmals und führt am Ende zu einer Verletzung der Bundesverfassung.

Die *Vorsitzende* weist darauf hin, dass es vorliegend um die rechtliche Zulässigkeit gehe.

Martin Laupper, Näfels, sieht die rechtliche Zulässigkeit als gegeben und argumentiert für das Anliegen der Antragsteller. – Das Ziel des Antrags ist nichts anderes als der Schutz der Bevölkerung. Leider gibt es fertig aufgegleiste Hochwasserschutzprojekte – die Übernahme der Bachkorporation Bilten, die zweite Etappe am Rosenbord in Niederurnen sowie der Hochwasserschutz in Oberurnen –, die gestoppt werden mussten. Grund dafür ist die Änderung von Artikel 200 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) an der Landsgemeinde 2014. Der Kanton verlangte von den Gemeinden, andere Voraussetzungen zu schaffen. Man erklärte, durch die Erarbeitung eines Reglements seien die Gemeinden wieder in der Lage, zu Subventionen zu kommen. Das Hauptproblem ist die Umsetzung eines solchen Reglements. Das hat Landrat Fridolin Staub offenbar bis heute nicht begriffen. Zur Umsetzung braucht es nämlich das Perimeterverfahren. Dieses sieht ausgebaute Beschwerdemöglichkeiten – bis vor Bundesgericht – vor. Das erschwert die Umsetzung, da die Betroffenen aus unterschiedlichsten Gründen ihre Rechte wahrnehmen werden. Entsprechend gibt es Verzögerungen. Man geht davon aus, dass es bis zu zehn Jahre dauert, bis grössere Projekte wie etwa in Oberurnen umgesetzt werden können. – Es ist hinlänglich bekannt, wie sich die meteorologische Ausgangslage verändert. Es gibt heute extreme Regengüsse, die lange dauern und auf kleinem Raum niedergehen. Die Schadenlage verschärft sich zunehmend. Die Ereignisse werden immer häufiger, wie die Schadenmeldungen zeigen. Die Glarnersach weiss nicht mehr, wie sie mit dieser Situation umgehen soll. Es steht die Frage im Raum, ob diese die Objekte langfristig überhaupt noch versichern kann. Für die Betroffenen ist das eine Katastrophe. Man muss nicht weiter erklären, was es bedeutet, wenn ein Hausteil alle paar Jahre unter Wasser steht. Die Antragsteller kamen deshalb zum Schluss, dass gehandelt werden muss. Es ist ein Gebot der Stunde, eine Lösung zu finden, um die Zeit bis zum Vorliegen eines Wasserrechtsgesetzes zu überbrücken. Dieses bietet die Gelegenheit, die ganze Thematik nochmals zu überdenken. Im Moment sind die Gemeinden jedoch blockiert. Das Reglement nützt nichts. Man ist auch damit nicht handlungsfähig. Deshalb braucht es einen Ausweg. Dieser liegt darin, die Zustimmung für die Umsetzung einer Hochwasserschutzmassnahme an der Gemeindeversammlung einholen zu können. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen eines allgemeinen, öffentlichen Interesses sowie eine gewisse Notwendigkeit. Es ist nicht so, dass dann der Gemeinderat oder sonst irgendjemand solche Projekte beschliessen kann. Dem Memorialsantrag ist deshalb zuzustimmen. Die rechtliche Zulässigkeit wurde von der Regierung abgeklärt. Auch die Urheber haben den Antrag juristisch geprüft. Bedenken bestehen deshalb nicht.

Beat Noser, Oberurnen, unterstützt das Votum des Vorredners. – Wenn – wie bei der Runse in Bilten – 20–30 Anwohner betroffen sind, lässt sich eine Lösung vergleichsweise einfach finden. Bei den derzeit vorliegenden Projekten mit mehreren betroffenen Dörfern sind die Dimensionen aber anders. Es gibt da schnell einmal 1000–1500 Grundeigentümer, bei welchen ein Perimeterverfahren durchgeführt werden muss. Jeder Grundeigentümer hat

dann wieder die Möglichkeit, Einsprache zu erheben. Die Umsetzung der Projekte kann deshalb, wie der Redner aus eigener Erfahrung als ehemaliger Gemeindepräsident von Oberurnen weiss, sehr lange dauern. Die vorgeschlagene Lösung wird schneller zum Ziel führen, als die von Landrat Fridolin Staub skizzierte Variante.

Die *Vorsitzende* erinnert noch einmal daran, dass nach wie vor die rechtliche Zulässigkeit zur Debatte steht.

Fridolin Staub erachtet die Durchführung von Perimeterverfahren als gangbaren Weg. – Die Bachkorporation Bilten umfasst neun Bäche und hat rund 700 Mitglieder. Bezüglich der befürchteten Einsprachen lässt sich auf das EG ZGB verweisen. Demgemäss entscheidet nicht der Kanton oder die Gemeinde erstinstanzlich über Einsprachen, sondern die Korporation. – Als Präsident einer Bachkorporation weiss der Redner, was ein Perimeterverfahren ist. Diese hat nämlich ein solches Verfahren durchgeführt. Andere haben darauf verzichtet, weil es zu aufwendig sei. Wenn man damit aber 10,8 Millionen Franken an Subventionen abholen kann, darf man auch einmal ein paar Hunderttausend Franken aufwerfen. Das wäre immer noch ein gutes Geschäft. – Was wichtig ist, aber oft nicht begriffen wird: Eine Einsprache im Rahmen des Perimeterverfahrens blockiert die Umsetzung eines Projekts nicht. Die Behandlung der Einsprache wird parallel vorgenommen. Wenn dann das Gericht entscheidet, dass der Einsprecher beitragspflichtig ist, wird dieser seinen Anteil nachträglich zahlen müssen. Dazu gibt es bereits Bundesgerichtsentscheide.

Christian Marti, Glarus, beantragt, es sei der Memorialsantrag für rechtlich zulässig zu erklären. – Es geht allen Votanten um das gleiche Ziel: Hochwasserschutzmassnahmen sind möglichst rasch zu realisieren. Deshalb sollte man sich nicht gegenseitig den Vorwurf machen, der jeweils andere wolle nur verzögern. Es sind im Übrigen nicht die beiden anwesenden Gemeindepräsidenten, welche den Memorialsantrag eingereicht haben, sondern die beiden Exekutivbehörden von Glarus Nord und Glarus – in Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber der Bevölkerung. – Es gibt keinen Punkt, der gegen die rechtliche Zulässigkeit, wie sie der Regierungsrat beantragt, spricht. Landrat Fridolin Staub macht geltend, dass der Memorialsantrag aufgrund einer in der Zukunft vermuteten Verletzung von allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen wie dem Diskriminierungsverbot bereits heute für rechtlich unzulässig erklärt werden soll. So zumindest wurde dessen Votum verstanden. Das geht in einem Rechtsstaat nicht.

Landammann *Rolf Widmer* votiert ebenfalls für die rechtliche Zulässigkeit. – Artikel 58 der Kantonsverfassung beinhaltet die Voraussetzungen für die rechtliche Zulässigkeit eines Memorialsantrags. Landrat Fridolin Staub argumentiert, dass die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht nicht gegeben sei. Er bezieht sich dabei auf die Ausführungen im Regierungsrätlichen Bericht. Rechtsetzung und Rechtsanwendung sind jedoch zu unterscheiden. Es spricht nichts dagegen, dass Recht so gesetzt wird, dass es nicht gegen übergeordnetes Recht, die Bundesverfassung, verstösst. Dieser Prozess steht noch bevor. Es steht dem Regierungsrat und dem Landrat später frei, den Memorialsantrag abzuändern, sollte er übergeordnetem Recht widersprechen. Auf den ersten Blick bestehen dafür aber keine Anzeichen. Landrat Fridolin Staub spricht von der Rechtsanwendung. Wenn das Gesetz einmal da ist, besteht tatsächlich die Herausforderung, alle Anwohner rechtsgleich zu behandeln. Dazu müssen die Gemeinden Reglemente erlassen und später Perimeterverfahren durchführen.

Abstimmung: Der Antrag des Regierungsrates obsiegt über den Antrag Staub. Der Memorialsantrag ist rechtlich zulässig erklärt.

Erheblicherklärung

Priska Müller Wahl, Niederurnen, beantragt, es sei der Memorialsantrag für unerheblich zu erklären. – Hochwasserschutz betrifft sehr viele Leute. Deshalb erscheint der Memorialsantrag auf den ersten Blick sicherlich als erheblich. Das Problem ist jedoch schneller und einfacher auf Ebene der Gemeinden zu regeln. Die Umsetzung ist ohnehin schwierig. Es ist deshalb fraglich, weshalb die Problemlösung nun auf Stufe Kanton gehoben und damit um ein Jahr – die Landsgemeinde muss noch darüber abstimmen – verschoben wird. Weshalb erlässt die Gemeinde nicht einfach das notwendige Reglement? – Auch das Wassergesetz bietet Gelegenheit, das Problem zu lösen. Der Zeitplan sieht immer noch vor, dass dieses im nächsten Jahr fertig wird. Es stellt seit Längerem eine Pendenz dar. Es ist wichtig, dass nun nicht ein neues Argument geschaffen wird, um das Wassergesetz einmal mehr verschieben zu können – bis über den Memorialsantrag abgestimmt worden ist. – Das Problem kann schneller und besser gelöst werden – ohne neue Gesetze auf der falschen Ebene. Es ist anzupacken, auch wenn klar ist, dass die Umsetzung in den Gemeinden schwierig ist. Die Zeit, die man für den Memorialsantrag aufgewendet hat, wäre besser in die Umsetzung in den Gemeinden investiert worden.

Christian Büttiker, Netstal, beantragt die Erheblicherklärung. – Die Gemeinde Glarus hat seit drei Jahren ein Hochwasserschutzprojekt am Laufen. Man kann dieses nun in die Schublade legen – oder vorwärts machen. Deshalb haben die Gemeinden den Memorialsantrag gestellt. Das aktuelle Gesetz sieht vor, dass zwingend alle betroffenen Grundeigentümer veranlagt werden müssen. Das ist keinesfalls machbar: Es handelt sich um insgesamt 1100 Eigentümer. Die Gemeinde will das Problem auf kommunaler Ebene regeln. Aber dafür muss die Bestimmung im EG ZGB von einer Muss- in eine Kann-Formulierung abgeändert werden. So kann an der Gemeindeversammlung austariert werden, wer wie viel zahlen muss. – Es wird ständig auf den Kantons- und Bundesanteil von 60 Prozent verwiesen. Damit die Gemeinde diese Beiträge aber abholen kann, muss sie zuerst die restlichen 40 Prozent finanzieren können. Vorher können keine Hochwasserschutzprojekte realisiert werden. Der Memorialsantrag muss unbedingt als erheblich erklärt werden, damit die Gemeinden auf ihrer Ebene tätig werden können. Die Gemeinderäte haben sich intensiv mit der Situation befasst. Sie reichen nicht einfach so einen Memorialsantrag ein. Ohne eine solche Lösung kann mit den Projekten nicht begonnen werden. Das Projekt in Glarus kostet rund 40 Millionen Franken. Dem Bund und dem Kanton muss ein Paket aus Bauprojekt und Finanzierung eingereicht werden. Ohne Finanzierung auf kommunaler Ebene ist das nicht denkbar.

Martin Laupper votiert ebenfalls für die Erheblichkeit. – Der Gemeinderat Glarus Nord hat entschieden, ein Reglement auszuarbeiten. Es wird im kommenden Jahr vor die Gemeindeversammlung kommen. Aber auch mit dem Reglement können die Hochwasserschutzprojekte nicht realisiert werden. – Es gibt laufende Projekte. Diese gilt es, fertigzustellen. Dazu muss die Blockade gelöst werden. Die mit dem Memorialsantrag vorgeschlagenen neuen Absätze 4 und 5 von Artikel 200 EG ZGB dienen dazu. Absatz 4 sieht vor, dass bei besonders hohem Interesse Hochwasserschutzmassnahmen per Beschluss der Gemeindeversammlung ausgelöst werden können – ohne dass die Grundeigentümer in dieser Phase miteinbezogen werden müssen. Absatz 5 ermöglicht die Unterstützung von Wuhrkorporationen oder die Übernahme von deren Aufgaben. Voraussetzung ist aber auch dort das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses. Es ist wichtig für den Schutz der Bürger und der Infrastruktur, dass bei allfälligen Problemen, etwa mit der Finanzierung, eingegriffen werden kann. Damit können die aktuellen, wichtigen Projekte umgesetzt werden.

Fridolin Staub kritisiert die im Memorialsantrag vorgeschlagene Regelung. – Absatz 4 beinhaltet eine Kann-, keine Muss-Formulierung. Man muss dann auch begründen können, weshalb man auf die Möglichkeit der Veranlagung zurückgreift. Ausserdem soll die Bestimmung angewendet werden, wenn „der Einzug von Grundeigentümerbeiträgen nicht verhältnismässig ist“. Man wird genau definieren müssen, wann dies der Fall ist. Unter Buchstabe c heisst es dann auch noch, dass auf den Einzug der Beiträge verzichtet werden kann, wenn dies gegenüber dem Grundeigentümer nicht zumutbar ist. Diese Bestimmung ist wertlos. Man darf niemanden so belasten, dass er am Ende das Haus verkaufen muss. – Im Regle-

ment der Gemeinde Glarus Süd ist sauber aufgeführt, wie eine solche Finanzierung abzu-
laufen hat: „Die Schutzmassnahmen der Gemeinde an Wasserläufen werden finanziert
durch: a.) soweit erhältlich Beiträge des Bundes und des Kantons; b.) allfällige Leistungen
Dritter; c.) einen allfälligen Anteil an den Restkosten zulasten der Gemeinderechnung (...);
d.) den Gesamtanteil der beitragspflichtigen Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen
an den Restkosten.“ Darin liegt die Idee von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB. Es ist unver-
ständlich, dass sich die beiden Gemeinden so dagegen wehren, von den Grundeigentümern
Beiträge einzuziehen. Das entlastet schliesslich ihre Gemeinderechnung. – Ein Recherche-
hinweis: An der Landratssitzung vom 4. Dezember 2013 hat Regierungsrätin Marianne Dürst
kurz und knapp ausgeführt, welche finanziellen Konsequenzen auf die Gemeinden
zukommen.

Christian Marti spricht sich für die Erheblicherklärung aus. – Die Diskussion zeigt, dass kein
Hochwasserschutzprojekt genau gleich wie ein anderes ist. Es gibt aber nur eine gesetzliche
Regelung auf Stufe Kanton. Diese muss flexibler sein, weil sich Projekte in Oberurnen nicht
mit solchen zwischen Netstal und Ennenda oder im hinteren Klöntal vergleichen lassen.
Deshalb ist die Diskussion auf Stufe Kanton nochmals zu führen. – Die Detailberatung wie
auch die Rechtsanwendung werden sicherlich spannend. Letztere ist bereits heute
anspruchsvoll und wird dies auch bleiben.

Abstimmung: Der Memorialsantrag ist erheblich erklärt.