

§ 11 Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern»

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird der Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern» unterbreitet. Die Runsenkorporation Rüti möchte, dass Runsenkorporationen ihre Mitglieder in einem einfachen Verfahren belasten dürfen. Konkret sollen Korporationen mit Runsen ohne übermässiges Schadenpotenzial und überlappenden Gefährdungspereimetern eine Veranlagung mit einheitlichen Perimeterbeiträgen durchführen können. Das Gefahrenelement soll in diesen Fällen nicht mehr zwingend in die Veranlagung einfließen müssen. Dadurch müssten die Korporationen keine Gefahrenkarten vor allen Massnahmen mehr erstellen. Diese zeigen auf, wie stark eine Liegenschaft von Schutzmassnahmen profitiert, die durch die Korporation umgesetzt wurden. Davon hängt wiederum die Höhe des Beitrags eines Liegenschaftsbesitzers an die Korporation ab. Die Antragstellerin erachtet die Erarbeitung dieser Grundlagen als aufwendig und unnötig.

Der Landrat empfiehlt die Ablehnung des Memorialsantrags. Denn dessen Umsetzung lässt sich nicht mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbaren: Wer stärker von den Massnahmen einer Korporation profitiert, muss sich daran auch stärker beteiligen. Einheitliche Beiträge sind nur dort grundsätzlich möglich, wo namentlich auch die Gefährdung gleich gross ist. Um dies festzustellen, ist in jedem Fall eine Gefahrenkarte vor allen Massnahmen zu erstellen. Das eigentliche Ziel der Antragstellerin, auf solche Karten verzichten zu können, lässt sich somit nicht realisieren. Die Antragstellerin wollte ihren Antrag dann auch zurückziehen, was aufgrund des fortgeschrittenen Prozesses jedoch rechtlich nicht mehr möglich war.

Die ursprüngliche Vorlage enthielt nebst dem Memorialsantrag verschiedene, überwiegend formelle Anpassungen des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus. Damit sollte die Rechtswirklichkeit im Gesetz nachvollzogen werden. Nach einer intensiven Diskussion über die Streichung einer Bestimmung, welche den Kanton im Bereich der Kantonsstrassen von Wuhrpfllichten bzw. entsprechenden Beiträgen an Korporationen ausnimmt, wies der Landrat diesen Teil der Vorlage an den Regierungsrat zurück. Er bildet keinen Teil dieses Geschäfts mehr.

1. Ausgangslage

Am 2. März 2021 reichte die Runsenkorporation Rüti folgenden Memorialsantrag in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

«Hiermit stellen wir einen Memorialsantrag zuhanden einer nächsten Landsgemeinde:

Es seien die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, dass Korporationen mit Runsen ohne übermässiges Schadenpotenzial und überlappenden Gefährdungspereimetern eine Veranlagung mit einheitlichen Perimeterbeiträgen durchführen können.

Begründung

In den 1990er-Jahren wurden diverse Runsenkorporationen im Grosstal und auch im Kleintal gegründet, welche jeweils sämtliche Runsen auf dem jeweiligen Gemeindegebiet umfassten. Die Veranlagungsgrundsätze und auch -Ansätze wurden jeweils für das ganze Dorf einheitlich angesetzt. Dies funktioniert bis jetzt sehr gut und hat eine breite Akzeptanz bei den Liegenschaftseigentümern.

Im Rahmen der Gemeindegemeinschaft wurden auch die diversen Korporationen unter die Lupe genommen und teilweise in die jeweiligen Gemeindeverwaltungen integriert (Strassen- und Wasserkorporationen). Die Runsenkorporationen sollen aber auf Wunsch von Kanton und Gemeinden weiterhin eigenständig bestehen bleiben.

Nachdem diese Korporationen über 20 Jahre so gewirkt haben, ist nun das Departement des Innern, Korporationsaufsicht, auf diese Korporationen aufmerksam geworden, weil diese Art Veranlagung nach den Erkenntnissen der Korporationsaufsicht nicht genau den Buchstaben im ZGB entsprechen sollen. Es wird nun verlangt, dass alle Korporationen eine «differenzierte Perimeterveranlagung» ausarbeiten müssten. Zu diesem Zweck müssen «Gefahrenkarten vor allen Massnahmen» ausgearbeitet werden.

Kostenpunkt

Das heisst in unserem Fall eine Gefahrenkarte mit der Situation vor 1875: Damals wurden, schriftlich belegt, die ersten Verbauungen in der Erlenrunse erstellt (Offerte von Marty Ingenieure für diese Gefahrenkarte 10 000 Fr.).

Aufgrund dieser (neuen) Gefahrenkarte sollen dann die Perimeterveranlagungen für die einzelnen Liegenschaften vorgenommen werden. Dies ist nur mit einem enormen finanziellen und zeitlichen Aufwand zu realisieren und bringt unter dem Strich keinen Mehrwert. Da jede neue Veranlagung anfechtbar ist und jede Einsprache aufgearbeitet werden muss, allenfalls unter Beizug von Rechtsanwältinnen, kann das die diversen Runsenkorporationen ungeahnte Summen kosten.

Der Sinn und Zweck unserer Korporationen ist, «mit möglichst wenig Aufwand den grösstmöglichen Schutz vor den Runsen zu realisieren.» Dies steht im Fokus und nicht das Entsprechen von jedem einzelnen Komma in allen möglichen Gesetzesartikeln und schon gar nicht das Füttern von Anwältinnen und das Ausfechten von Rechtsstreitigkeiten vor Gerichten. Die Annahme unseres Antrags, würde uns wieder absolut legal und unanfechtbar machen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, unseren Memorialsantrag wohlwollend zu beurteilen und im befürwortenden Sinne an den Landrat weiterzuleiten.»

Die Begründung des Antrags lässt darauf schliessen, dass die Antragstellerin bei der Veranlagung von Korporationsmitgliedern auf die Berücksichtigung des Gefahrenmoments (und damit auf eine entsprechende Analyse, welche in einer Gefahrenkarte vor allen Massnahmen mündet) verzichten möchte.

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im August 2021 für rechtlich zulässig und erheblich. Die Antragstellerin wollte den Antrag im November 2022 im Wissen um die regierungsrätliche Beurteilung des Anliegens wieder zurückziehen. Dies war jedoch nicht mehr möglich, nachdem der Landrat den Memorialsantrag bereits für erheblich erklärt hatte. Dieser ist folglich der Landsgemeinde zu unterbreiten.

2. Übergeordnetes bzw. geltendes Recht

Eine Korporation ist eine Körperschaft, in der sich Liegenschaftsbesitzer zusammenschliessen, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen; im Falle von Runsenkorporationen etwa den Schutz eines gewissen Gebiets – dem Perimeter einer Korporation – vor den Auswirkungen eines Hochwassers in einer Runse. Korporationsmitglieder werden von der Korporation veranlagt. Der Begriff «Veranlagung» meint die Beteiligungspflicht der Korporationsmitglieder bzw. die «nähere Ausmittlung des Umfanges der Beteiligung». Aus der «Veranlagung» resultieren die «Anlagen». Diese werden multipliziert mit einem (einheitlichen) Anlagebeitrag (Geldbetrag pro Anlage). Als Ergebnis resultiert der sogenannte Perimeter- bzw. Korporationsbeitrag. Die Veranlagung richtet sich nach der

- a. Grösse (der Liegenschaften und Bauwerke);
- b. nach dem Wert der Liegenschaften und Bauwerke; sowie
- c. nach der (diesen Liegenschaften und Bauwerken) *voraussichtlich drohenden Gefahr*.

Ähnliche, bereits auf einzelnen Grundstücken haftende Lasten oder Dienstbarkeiten sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Bei Perimeterbeiträgen handelt es sich um sogenannte Kausalabgaben. Deren Höhe wird durch das Kostendeckungsprinzip bestimmt: Die Abgaben dürfen – vereinfacht gesagt – nicht höher sein als der Wert der Gegenleistung; hier also die Kosten für Bau und Unterhalt von Schutzbauten an Runsen oder Bächen. Beiträge auf Vorrat, die keinen direkten Zweck haben, sind unzulässig. Die Verteilung der Abgabelast unter den betroffenen Korporationsmitgliedern wird wiederum durch das Äquivalenzprinzip bestimmt. Dieses besagt, dass die Höhe des Beitrags eines einzelnen Korporationsmitglieds davon abhängt, wie stark dieses von einer Korporation profitiert. Je grösser der individuelle Nutzen ist, desto grösser ist auch der Beitrag. Dies verlangt nach einer entsprechend abgestuften Beitragsberechnung (z.B. nach Wert und Grösse der Liegenschaften und Bauwerke oder nach Gefahrenklassen wie in Art. 200 Abs. 2 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus, EG ZGB, vorgesehen). Es gilt dies namentlich, wenn der Perimeter weit gezogen ist und ein ganzes Dorf umfasst. Diese Differenzierung unter den Korporationsmitgliedern verlangt auch das verfassungsmässige Rechtsgleichheitsgebot. Danach sind 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 zu verteilen, dass die Eigentümer nicht ungleich behandelt werden. Grundeigentümer, die von einer Schutzbaute gleich stark profitieren, sollen also auch gleich viel dazu beitragen – und mehr, als Grundeigentümer, die weniger stark profitieren. Dies gilt selbstredend auch, wenn die Gemeinden Aufgaben einer Korporation übernehmen (vgl. Art. 200 Abs. 3 EG ZGB). Diese sind an diesen Verfassungsgrundsatz genauso gebunden.

Nachfolgend wird die (Un-)Vereinbarkeit der einzelnen Aspekte des Memorialsantrags mit dem übergeordneten Recht im Detail aufgezeigt.

2.1. Vereinheitlichung

Die Antragstellerin verlangt «einheitliche Perimeterbeiträge» und somit, dass auf eine Differenzierung nach der Gefährdung bzw. nach dem wirtschaftlichen Sondervorteil verzichtet werden kann. Dies ist im Lichte des Äquivalenzprinzips und des Rechtsgleichheitsgebots nur zulässig, wenn sämtliche Liegenschaften und Bau-

werke auch tatsächlich in gleicher Weise gefährdet sind. Weder das (tiefe) Schadenpotenzial einer Runse noch eine allfällige Überlappung von Gefahrenperimetern – für die das geltende kantonale Recht mit dem Artikel 200 Absatz 2 EG ZGB bereits eine Regelung kennt – ändert an diesem Grundsatz etwas. Eine darüber hinausgehende Umsetzung des Memorialsantrags wäre verfassungswidrig.

Mit anderen Worten: Einheitliche Perimeterbeiträge können sich nur ergeben, wenn sowohl in Bezug auf die Grösse als auch auf den Wert der Liegenschaften und Bauwerke sowie nach der ihnen voraussichtlich drohenden Gefahr keine relevanten Unterscheidungen zu machen sind. Bei Liegenschaften, die bezüglich all dieser Kriterien vergleichbar sind, wäre eine differenzierende Veranlagung gar unzulässig.

Die Erhebung von Beiträgen von Korporationsmitgliedern unabhängig von der Grösse und dem Wert der Liegenschaften und Bauwerke sowie ungeachtet der ihnen voraussichtlich drohenden Gefahr käme indes einem Verzicht auf eine Veranlagung überhaupt gleich.

2.2. Handlungsspielraum

Gestützt darauf kam der Regierungsrat zum Schluss, dass eine Umsetzung des als allgemeine Anregung eingereichten Memorialsantrags zwar im Grunde rechtlich möglich, der Antrag mit übergeordnetem Recht vereinbar sei und sich verfassungskonform auslegen lasse. Deshalb sei er unter diesem Aspekt grundsätzlich zulässig. Er wies jedoch darauf hin, dass aufgrund der Vorgaben des übergeordneten Rechts der verbleibende Spielraum für eine Umsetzung so eng sei, dass sich die eigentliche Absicht der Antragstellerin, bei der Veranlagung auf die Analyse der Gefährdungslage vor der Ergreifung von Massnahmen zu verzichten, nicht entsprochen werden könne. Der Memorialsantrag verspreche mehr, als er aufgrund der Vorgaben des übergeordneten Rechts einlösen könne.

In der Praxis ist es schwer vorstellbar, dass entlang einer einzelnen Runse (mit nicht übermässigem Schadenpotenzial) oder gar in einem ganzen Dorf ausnahmslos alle Liegenschaften, in gleicher Weise gefährdet sein könnten, sodass auf eine entsprechende Differenzierung verzichtet werden dürfte. Jedenfalls stellt sowohl für die Ermittlung des (nicht übermässigen) Schadenpotenzials als auch für die Ausmittlung der individuellen Gefährdung jeder einzelnen Liegenschaft die Gefahrenkarte vor allen Massnahmen eine unverzichtbare Grundlage dar. Nur gestützt auf eine solche Gefahrenanalyse ist eine differenzierte Veranlagung möglich bzw. könnte festgestellt werden, dass sich die Gefährdung nicht in einer relevanten Masse unterscheidet und deshalb auf eine entsprechende Differenzierung verzichtet werden kann.

3. Verzicht auf Umsetzung des Memorialsantrags

Das geltende Recht regelt somit bereits, wann die im Memorialsantrag geforderten «einheitlichen Perimeterbeiträge» möglich sind. Ausschlaggebend sind dabei die tatsächlichen Verhältnisse. Massgeblich ist Artikel 200 Absatz 2 EG ZGB in Verbindung mit dem Rechtsgleichheitsgebot. Dieser Grundsatz könnte zwar mit einem neuen Absatz 4 zu Artikel 200 EG ZGB ausdrücklich im Gesetz ausformuliert werden. Allerdings könnte aufgrund übergeordneten Rechts auch damit nicht dem Kern des Anliegens der Antragstellerin – der Verzicht auf eine Differenzierung der Perimeterbeiträge nach dem Gefahrenelement und somit Verzicht auf die Erarbeitung von Gefahrenkarten vor allen Massnahmen – entsprochen werden. Um feststellen zu können, ob alle Liegenschaften und Bauwerke der gleichen Gefährdung ausgesetzt sind (was eine Voraussetzung für einheitliche Beiträge ist), muss zwingend eine Gefahrenkarte vor allen Massnahmen erstellt werden.

Es führt dies die Sinnlosigkeit einer solchen Regelung vor Augen. Es erscheint nur logisch, dass auf Unterscheidungen dort verzichtet werden kann bzw. muss, wo sich keine relevanten Unterschiede zeigen. Eine derartige Norm würde eine Selbstverständlichkeit regeln. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Landrat zuhänden der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

4. Vernehmlassung

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende sympathisierten mit dem Memorialsantrag, betonten den Solidaritätsgedanken und wünschten sich weitergehende Pauschalierungen, welche den Vollzug im Bereich Hochwasserschutz erleichtern und den administrativen Aufwand reduzieren würden. Mehrfach wurde die Forderung nach einer Anschlussgesetzgebung zum eidgenössischen Wasserbaugesetz gestellt.

5. Beratung der Vorlage im Landrat

5.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Präsidium von Landrat Roger Schneider, Mollis, behandelte den Memorialsantrag. Die Kommission stellte fest, dass der Regierungsrat den Antrag zwar für rechtlich zulässig befunden habe, dass er nun aber dessen Ablehnung beantrage, weil er im Kern nicht umsetzbar sei. Die Kommission verortete darin einen Widerspruch. Es stelle sich die Frage, weshalb man den Antrag nicht von Anfang an für unzulässig erklärt habe bzw. ob dies nicht der bes-

sere Weg gewesen wäre. Dem wurde entgegengehalten, dass man in Bezug auf die rechtliche Zulässigkeit keinen strengen Massstab anlege und nach Möglichkeit Anträgen ihre rechtliche Zulässigkeit zuerkenne. Es sei ja auch nicht so, dass der Antrag überhaupt nicht umsetzbar sei. Allerdings sei mit dem Antrag nicht zu erreichen, was man beabsichtige – nämlich den Verzicht auf die Erarbeitung einer Gefahrenkarte vor allen Massnahmen. Die Umsetzung des Antrags würde darauf hinauslaufen, dass bei Runsen im Rahmen der Veranlagung auf das Gefahrenelement verzichtet werden darf (bzw. eigentlich verzichtet werden muss), wenn alle Liegenschaften gleich gefährdet sind oder auf eine Unterscheidung verzichtet werden könne. Die Gefährdung ist jedoch nur durch eine Gefahrenkarte vor allen Massnahmen zu ermitteln. Eine solche ist deshalb auf jeden Fall zu erstellen.

Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich, der Landsgemeinde die Ablehnung des Memorialsantrags zu empfehlen.

5.2. Landrat

Das Eintreten auf den Memorialsantrag war obligatorisch. Der Ablehnungsantrag zum Memorialsantrag war im Ratsplenum nicht umstritten. Einheitliche Beiträge innerhalb des Runsenperimeters könnten nur erhoben werden, wenn Grösse, Wert und potenzielle Gefährdung einer Liegenschaft praktisch identisch seien. Das sei faktisch kaum der Fall. Um das Gefahrenpotenzial von Runsen festzustellen, sei die Erstellung von Gefahrenkarten vor allen Massnahmen unabdingbar. Dies wurde seitens der Verwaltung auch mit der Antragstellerin so besprochen. Ein ins Auge gefasster Rückzug des Memorialsantrags war jedoch nicht mehr möglich, nachdem der Landrat diesen für erheblich erklärt hatte.

Intensiver befasste sich der Landrat mit der ursprünglich im Rahmen dieser Vorlage vorgeschlagenen Änderung des EG ZGB. Mit dieser wollte der Regierungsrat die aktuelle Rechtswirklichkeit in verschiedenen Bereichen im Gesetz abbilden. Weil der Zusammenhang mit dem Memorialsantrag nur mittelbar war und dieser nicht konkurrenziert werden sollte, wurde explizit auf materielle Rechtsänderungen verzichtet. Im Landrat entfachte sich jedoch eine Debatte über eine in der regierungsrätlichen Vorlage nicht enthaltene Bestimmung, wonach der Kanton nicht für Wuhrpflichten entlang von Kantonsstrassen herangezogen werden kann. Es wurde beantragt, diese Bestimmung aus dem Gesetz zu streichen. Weil dies jedoch eine materielle Rechtsänderung bedeutet hätte, deren rechtlichen und finanziellen Auswirkungen nicht genügend bekannt waren und eine allfällige Neuregelung in Kürze wieder obsolet werden könnte, wies der Landrat die Änderungen am EG ZGB an den Regierungsrat zurück. Dieser soll die Frage im Zusammenhang mit der anstehenden Neuordnung des Wasserrechts behandeln. Die Änderung des EG ZGB bildet somit keinen Bestandteil dieser Vorlage mehr.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

6. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Veranlagung von Runsenkorporationsmitgliedern» abzulehnen.