

8. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Recht, Sicherheit und Justiz unter dem Präsidium von Landrat Matthias Auer, Netstal, befasste sich mit der Vorlage. In den Kommissionsberatungen wurde darauf hingewiesen, dass im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde bei der konkreten Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips nicht nur der Schutz des Kollegialitätsprinzips auf Kantonsebene beim Regierungsrat beachtet werden müsse, sondern auch desjenigen auf Gemeindeebene. Auch Gemeinderatssitzungen sowie die entsprechenden Protokolle sollen nicht öffentlich sein. Dasselbe gelte für Sitzungen von landrätlichen Kommissionen. Ausserdem wurde festgehalten, dass Steuerdaten von Dritten weiterhin durch das Steuergeheimnis geschützt sind. Das Zugangsrecht sei auch unter dem Öffentlichkeitsprinzip grundsätzlich eine Holschuld. Es bestehe keine grundsätzliche Verpflichtung für Regierung und Verwaltung, alles zu publizieren. Ein Interesse an einer aktiven Kommunikation bestehe indes auch für die Verwaltung, wolle sie die Zahl der Einsichtsgesuche niedrig halten. Die Kommission diskutierte auch die finanziellen und personellen Auswirkungen. Im Antrag des Regierungsrates würden genaue Angaben dazu fehlen. Es sei davon auszugehen, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips insbesondere auch auf Gemeindeebene mit Mehrkosten verbunden sei. Bezüglich finanzieller und personeller Auswirkungen seien diese erst bei der Umsetzung genauer zu beziffern. Sie seien abhängig von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung des Öffentlichkeitsprinzips. Im Falle der Annahme des Memorialsantrags durch die Landsgemeinde strebe der Regierungsrat eine pragmatische Umsetzung an, die wie in anderen Kantonen zu keinen signifikanten Mehraufwänden führen sollte. Zudem könne man bei überdurchschnittlichem Aufwand durchaus Gebühren vorsehen. Die Kommission beantragte dem Landrat schliesslich einstimmig, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

In der Beratung im Landrat herrschte ebenso Einigkeit. Der Landrat sprach sich wie Regierungsrat und Kommission für den Wechsel zum Öffentlichkeitsprinzip aus. Es sei erfreulich, dass man gemerkt habe, dass sich die Ansprüche der Gesellschaft an die Transparenz von Behörden und Verwaltung geändert hätten. Auch wurde aber daran erinnert, dass die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Mehraufwand für die Verwaltung verbunden sei. Zudem wandten sich einige Votanten gegen die Extremform, die Verhandlungen des Regierungsrates und der Gemeinderäte dem Öffentlichkeitsprinzip zu unterstellen. Darunter würde die offene Diskussionskultur leiden und das Kollegialitätsprinzip ausgehöhlt.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde ohne Gegenstimmen, den Memorialsantrag anzunehmen. Stimmt diese zu, ist einer der nächsten Landsgemeinden ein Gesetz zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips zu unterbreiten.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, dem Memorialsantrag zuzustimmen.

§ 6 Memorialsantrag «Ergänzung von Artikel 200 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch» (Finanzierung Hochwasserschutz)

Die Vorlage im Überblick

Der Memorialsantrag der Gemeinderäte von Glarus und von Glarus Nord vom 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. Damit wollen die Antragsteller die Rechtsgrundlagen dafür schaffen, dass die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen auf die vorgesehene Beteiligung der betroffenen Grundeigentümer an den Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen verzichten können. Wuhrkorporationen, welche Aufgaben im Hochwasserschutz wahrnehmen, sollen zudem künftig durch die Gemeinden finanziell unterstützt werden können. Alternativ soll es auch möglich sein, dass die Gemeinden von den Korporationen einzelne Aufgaben übernehmen. Am Konzept des geltenden Rechts, wonach grundsätzlich die betroffenen Grundeigentümer die Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen tragen müssen, soll jedoch festgehalten werden. Die vorgeschlagenen Ausnahmen sollen es allerdings erlauben, dringend anstehende Hochwasserschutzprojekte zeitnah zu realisieren. Dies ist laut den Antragstellern mit den aktuellen Rechtsgrundlagen nicht möglich. Insbesondere das durchzuführende Veranlagungsverfahren erweise sich als sehr zeitaufwändig.

Artikel 200 EG ZGB im 2014 zuletzt geändert

Zuletzt änderte die Landsgemeinde 2014 den Artikel 200 EG ZGB. 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 – es finanzierten also nicht nur die betroffenen Eigentümer, sondern alle Steuerzahler mit. In Absprache mit den damaligen Antragstellern wurde der Landsgemeinde 2014 ein Gegenvorschlag unterbreitet, welcher die Gemeinden verpflichtete, von den entlasteten Eigentümern Beiträge zu erheben. 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.

Stellungnahme des Regierungsrates

In seiner Stellungnahme zum Memorialsantrag kommt der Regierungsrat zu folgenden Schlüssen:

- Die bestehende Regelung im EG ZGB führe nicht zu Verzögerungen, wie die Gemeinde Glarus Süd beweise. Diese hat das geltende Recht bereits mittels Reglement umgesetzt.
- Eine Umsetzung der bestehenden Regelung sei mit vertretbarem Aufwand möglich. Die Situation sei – entgegen der Meinung der Antragsteller – nicht verfahren.
- Ein Systemwechsel zum jetzigen Zeitpunkt sei falsch. Die vorgeschlagene Ergänzung orientiere sich nicht am geltenden Recht, sondern wolle dieses verwässern und aushebeln.

Die eingehende Prüfung des Memorialsantrags zeige nicht nur keine Notwendigkeit einer erneuten Gesetzesänderung, sondern in mehrfacher Weise eine Unvereinbarkeit mit dem geltenden Korporationsmodell. Der beantragte ausgearbeitete Entwurf würde die heutige Regelung zur Finanzierung des Hochwasserschutzes nicht nur (mit mehreren Varianten) ergänzen, sondern das ganze Korporationswesen im Bereich Hochwasserschutz auf den Kopf stellen. Er 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 Übernahmege suchen konfrontiert sähen. Anders als durch ausnahmslose Übernahme sämtlicher Wuhraufgaben unter Verzicht auf Grundeigentümerbeiträge liessen sich die beantragten Regelungen nur schwer rechtsgleich anwenden. Die vollständige Übernahme des Hochwasserschutzes inkl. des ganzen Wuhrwesens beabsichtigen aber auch die Antragsteller nicht. Zudem würden sich die Mitglieder einer bestehenden 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 sei die beantragte 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.

Antrag an die Landsgemeinde

In der Debatte im Landrat prallten die divergierenden Standpunkte der Antragsteller und des Regierungsrates aufeinander. Die klare Mehrheit des Landrates folgte jedoch der Argumentation des Regierungsrates. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

1. Ausgangslage

1.1. Memorialsantrag

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 EG ZGB würde gemäss Memorialsantrag neu wie folgt lauten:

Artikel 200

¹ Wenn die (...) erforderlichen Wuhungen (...) 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). Wuhrkorporationen sollen zudem künftig durch die Gemeinden finanziell unterstützt 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. Das aktuell vorgesehene Veranlagungsverfahren (Perimeterverfahren) ist laut den Antragstellern sehr aufwändig und verhindert die rasche Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen.

1.2. Der Memorialsantrag im Wortlaut

Die Gemeinderäte von Glarus und Glarus Nord reichten im August 2016 zwei Eingaben zum vorliegenden Memorialsantrag ein. Der wiedergegebene Wortlaut entspricht der kürzeren Fassung. Die ausführlichere ist in der Geschäftsdatenbank des Landrates einsehbar (www.gl.ch → Parlament → Geschäfte). Die Vorlage setzt sich mit beiden Eingaben auseinander und zitiert jeweils, soweit nicht anders bezeichnet, vor allem die ausführlichere Fassung.

In Anwendung von Artikel 58 ff. der Kantonsverfassung in Verbindung mit Artikel 88 Absatz 1 Buchstabe c des Gemeindegesetzes reichen die Vorsteherschaften der Gemeinden Glarus und Glarus Nord hiermit einen Memorialsantrag zuhanden der Landsgemeinde ein.

Ausgangslage

Obwohl der Kanton Glarus aufgrund seiner Topografie stark durch Hochwasser und Murgänge gefährdet ist, ist der Hochwasserschutz nach wie vor nur rudimentär geregelt. Basierend auf dem Grundsatz, dass der Hochwasserschutz grundsätzlich von denjenigen Eigentümern getragen werden soll, die von diesem Schutz profitieren, befinden sich die entsprechenden Bestimmungen im EG zum ZGB. Gleichzeitig sind neben den betroffenen Grundeigentümern auch die Gemeinden gefordert, diesen Schutz zur Wahrung ihrer Einwohner zu gewährleisten.

Vor der Gemeindefusion wurden diese Aufgaben von den glarnerischen Gemeinden unterschiedlich wahrgenommen. Dies führte im Jahre 2014 zu einem Memorialsantrag der Gemeinde Glarus Süd, welcher von der Landsgemeinde in der Form eines Gegenvorschlages von Regierungs- und Landrat angenommen wurde.

Mit diesem neuen Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB sollten die Gemeinden berechtigt erklärt werden, auf ihrem Gebiet ein Perimeterverfahren durchzuführen und die betroffenen Grundeigentümer zur Kostendeckung bei Hochwasserschutzmassnahmen miteinzubeziehen.

Bei der Umsetzung dieser Norm hat sich nun gezeigt, dass das Perimeterverfahren nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB sehr zeitaufwändig ist und die anstehenden Probleme nicht vollständig zu lösen vermag. Einerseits müssen die Gemeinden das entsprechende Reglement erlassen. Zudem müssen sie im Anschluss daran ein Perimeterverfahren durchführen. Im Rahmen eines solchen Perimeterverfahrens ist einerseits der Kreis der betreffenden Grundeigentümer wie deren Beitragspflicht festzulegen. Da es in vielen Fällen schwierig ist, den Kreis der betroffenen Grundeigentümer festzulegen und diesen ein umfassender Rechtsschutz via Einsprachebeschwerde an das Departement und in zweiter Instanz an das Verwaltungsgericht und sogar letztinstanzlich an das Bundesgericht zusteht, ist mit einer langen Dauer dieser Verfahren zu rechnen.

Hinzu kommt, dass der Regierungsrat aufgrund der neuen Gesetzesbestimmung beschlossen hat, keine Subventionen zu sprechen, wenn die Grundeigentümer nicht im Sinne von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB in ihre Leistungspflicht einbezogen werden. Dies hat zur Folge, dass dringend anstehende Projekte blockiert sind und auf die lange Bank geschoben werden.

Deblockierung des Hochwasserschutzes durch Ergänzung von Artikel 200 EG ZGB

Um diese verfahrenre Situation zu lösen und den Hochwasserschutz zu beschleunigen, schlagen wir die Ergänzung von Artikel 200 EG ZGB mit zwei weiteren Absätzen vor:

Artikel 200 Absatz 4 EG ZGB (neu)

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.

Artikel 200 Absatz 5 EG ZGB (neu)

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 der Ergänzung unter Absatz 4 können diejenigen Fälle gelöst werden, bei welchen keine Korporationen bestehen und die Durchführung eines Perimeterverfahrens nach Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB unverhältnismässig ist. In diesem Fall können die Hochwasserschutzmassnahmen von der Gemeinde ausgeführt werden, ohne den Grundeigentümer miteinzubeziehen. In Ergänzung zur Lösung in Absatz 3 von Artikel 200 EG ZGB haben die Gemeinden auch in diesen Fällen Anspruch auf die Kantons- und Bundessubventionen.

In diesem Bereich sind einzelne Hochwasserprojekte spruchreif und können innert nützlicher Frist umgesetzt werden. Wie aus der gesetzlichen Formulierung zu ersehen ist, kommt Absatz 4 nur in denjenigen Fällen zum Tragen, in denen die einschränkenden Voraussetzungen dieser neuen Ziffer erfüllt sind.

Die Ergänzung durch Absatz 5 von Artikel 200 EG ZGB ist für diejenigen Fälle notwendig, in denen zwar Korporationen bestehen, diese aber ihren Aufgaben nicht oder nicht vollständig nachkommen. In diesen Fällen soll es den Gemeinden ermöglicht werden, die Korporationen bei ihren Aufgaben zu unterstützen oder einzelne Aufgaben direkt zu übernehmen und durch die Gemeinde ausführen zu lassen. Bei einer Annahme dieser Gesetzesänderungen bereits anlässlich der Landsgemeinde 2017 könnten mehrere spruchreife Hochwasserschutzprojekte effizient umgesetzt werden. Mit dieser neuen Regelung entstehen dem Kanton keine zusätzlichen Kosten, da es hier nur darum geht, die Subventionen auszulösen, welche vom Kanton mangels Perimeterverfahren zurückgehalten werden. Hinzu kommt, dass neben den kantonalen Beiträgen auch die Bundessubventionen für diese Projekte beansprucht werden können. Diese betragen jährlich für den ganzen Kanton verteilt mehrere hunderttausend Franken.

Entscheidend für die Änderung der gesetzlichen Grundlage ist aber die Tatsache, dass mit Annahme dieser zusätzlichen Bestimmungen der Hochwasserschutz für Projekte, die in einem besonderen Masse im öffentlichen Interesse stehen, nicht wegen der Durchführung eines langwierigen Perimeterverfahrens auf die lange Bank geschoben, sondern sofort umgesetzt werden können. Auch wenn mit dem späteren Erlass eines Wasserbaugesetzes eine grundlegend neue Regelung getroffen werden sollte, erfordert die heutige Gefahrensituation dieses schnelle Handeln im Sinne einer Übergangsregelung.

Bei diesem unterbreiteten Memorialsantrag geht es um die Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung bei der Gefahr von Hochwasser. Die jüngsten Ereignisse aufgrund der Starkniederschläge vom Juni 2016 verlangen dringend nach Massnahmen. Im Sinne der Dringlichkeit bitten wir Sie, hochgeachteter Herr Landammann, sehr verehrte Frau Regierungsrätin, sehr geehrte Herren Regierungsräte, diesen Memorialsantrag beförderlich zu behandeln und in positivem Sinne dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde 2017 zum Entscheid vorzulegen.

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im November 2016 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Rückblick

Zuletzt änderte die Landsgemeinde 2014 Artikel 200 EG ZGB. 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 somit 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» gemeinsam mit den Standortgemeinden die Lasten der Schutzmassnahmen zu tragen (vgl. Art. 198 Abs. 1 EG ZGB).

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. Allerdings haben die Antragsteller die an der Landsgemeinde 2014 beschlossene Gesetzesergänzung offenbar noch nicht mit der Schaffung eines Reglements auf Stufe Gemeinde 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.

Hochwasserschutzprojekte werden also nicht durch Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB bzw. durch das Beitrags- bzw. Veranlagungsverfahren 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 Beschwerden 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 dessen Durchsetzung verzichtet wurde.

Selbstverständlich können Rechtsmittel im Baubewilligungsverfahren 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». Die Rechtsordnung gewährleistet hier wie dort umfassenden Rechtsschutz. «Ohne Miteinbezug der Grundeigentümer» 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 den Grad der Gefährdung durch ein Gewässer bei der Bemessung des Grundeigentümerbeitrags nicht zwingend beachten müssen. Selbstredend steht es ihnen frei, auch diesen Faktor 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, Kehricht, 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 blosser Vielzahl solcher ausnahmslos rechtsmittelfähiger Veranlagungen und Verfügungen hat nie ernsthaft dazu geführt, einen Verzicht in Erwägung zu ziehen. An Projekten der ange-

sprochenen 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.

Das Projekt Hochwasserschutz Linth (HWS 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 derartige 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 vorangegangen, 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 für die einzelnen Liegenschaften und Bauwerke. Daraus errechnet sich die Höhe des Perimeterbeitrags.

3.3. Kein Systemwechsel zum jetzigen Zeitpunkt

Es steht ausser Frage, dass sich die Gemeinde «massgebend» an den Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen beteiligen darf. Ebenso klar ist, dass solche Lasten auch nur sehr wenige Personen treffen könnten, was deren Möglichkeiten übersteigen würde. Solche 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 gesetzlichen Grundsatz brechen, wonach solche Lasten durch die Gefährdeten und die Standortgemeinde zu tragen sind, 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. 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 vorgeschlagene 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

Artikel 200 Absatz 4

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.

Wollen Gemeinden Massnahmen ergreifen, wird hierfür eine «zweckmässige Planung» (Bst. a) 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 deshalb 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, 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. 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

Artikel 200 Absatz 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. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, entsprechende Massnahmen zumindest zu unterstützen. Ob der Gemeinde an das Gewässer angrenzende Liegenschaften gehören oder nicht, ist hier

nicht vorauszusetzen. Die einzige Ausnahme hinsichtlich der Beteiligungspflicht der Gemeinden gilt in Bezug auf Linth, Sernf und Löntschi (vgl. Art. 201 Abs. 2 EG ZGB). Hier ist die Gemeinde nur beteiligungspflichtig, soweit sich dies aus angrenzendem Grundbesitz ergibt. Im einen wie im anderen 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 Rechtschutzverfahren.

Der Antrag wird u. a. mit dem Hinweis erläutert, 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 verwirliche 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 sollen völlig andere Voraussetzungen für die Unterstützung einer Wuhrkorporation oder für die Übernahme einer ihrer Aufgaben gelten. 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 Schadenereignissen 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. Die eingehende Prüfung zeigt 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 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 inklusive des ganzen Wuhrwesens 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. Beratung der Vorlage im Landrat

6.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Energie und Umwelt unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Ihr lag zusätzlich ein Mitbericht der Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres vor. Ihrem Bericht legte die Kommission den erwähnten Vorschlag für ein Veranlagungsverfahren bei. Damit wollte sie zeigen, dass das geltende Recht ohne besonderen Aufwand umgesetzt werden könne.

Die Wichtigkeit des Hochwasserschutzes war in der Kommission unbestritten. Sie beurteilte jedoch die Anwendbarkeit der beantragten Ergänzung als höchst problematisch. Die Anwendung des heutigen Rechts habe hingegen seit dessen Inkraftsetzung in allen drei Gemeinden Hochwasserschutzmassnahmen ausgelöst: In Glarus Süd wurde dazu ein Reglement verabschiedet. Diverse Runsenkorporationen seien dort wieder aktiviert worden und die Gemeinde habe ein Perimeterverfahren durchgeführt. Das Projekt Guppenrunse mit einer Kostenschätzung von knapp 9 Millionen Franken sei auf gutem Weg, realisiert zu werden. In Glarus seien Sofortmassnahmen an der Plänggkirunse in Netstal getroffen worden, unterstützt mit Bundes- und Kantonsbeiträgen. In Oberurnen seien Massnahmen am Giessenbach im Rahmen von privaten Projekten ebenso mit Beiträgen unterstützt worden wie Sofortmassnahmen an zwei Bächen in Bilten.

Die Kommission kam zur Auffassung, dass sich der Hochwasserschutz auf den bestehenden Rechtsgrundlagen ohne Weiteres umsetzen lasse. Allerdings müssten dazu alle Gemeinden die notwendigen Reglemente erlassen. Nicht einverstanden war die Kommission zudem mit der Stossrichtung des Memorialsantrags, eine möglichst breite Verteilung der Kosten auf sämtliche Steuerzahlenden anzustreben. Weiter erachtet sie die Verknüpfung der Revision des Wasserrechtes mit dem Hochwasserschutz als problematisch. Das Gefahrenpotenzial von kleinen, nicht wasserzinsberechtigten Gewässern könne durchaus grösser sein als bei einem grösseren Gewässer. Die Kommission beantragte in der Folge einstimmig, den Memorialsantrag der Landsgemeinde zur Ablehnung zu unterbreiten.

6.2. Landrat

Die Debatte im Landrat verlief kontrovers. Die Antragsteller versuchten, den Landrat von der Begründetheit ihres Memorialsantrags zu überzeugen. Noch einig war man sich, dass der Hochwasserschutz von hoher Wichtigkeit für die Bevölkerung sei. Nicht mehr einig war man sich dann jedoch über die Tragweite der bestehenden und an der Landsgemeinde 2014 ergänzten Regelung von Artikel 200 EG ZGB. Die Antragsteller monierten, dass diese Regelung verschiedene Schutzprojekte in Glarus Nord und Glarus blockiere. Die Durchführung eines Perimeterverfahrens für das Hochwasserschutzprojekt Linth in der Gemeinde Glarus etwa sei angesichts der grossen Zahl der zu Veranlagenden viel zu aufwändig und fast nicht machbar. Man

wolle mit dem Memorialsantrag eine rasche Umsetzung des Hochwasserschutzes ermöglichen und anstehende Grossprojekte deblockieren.

Die Ratsmehrheit, die Kommission und der Regierungsrat verwiesen auf die guten Erfahrungen in Glarus Süd und auf mehrere bereits umgesetzte Projekte im ganzen Kanton. Zudem treffe die Behauptung, eine mögliche Einsprache gegen eine Anlageverfügung könne die Umsetzung eines Projektes blockieren, nicht zu. Das ebenfalls notwendige Baubewilligungsverfahren könne auch dann weitergeführt werden. Die beantragte Regelung sei zudem nur schwer rechtsgleich anwendbar, da unter bestimmten Voraussetzungen auf den Einzug von Grundeigentümerbeiträgen verzichtet werden könnte. Die Wuhrpflicht würde in diesen Fällen de facto zu einer Staatsaufgabe. Ein fundamentaler Systemwechsel werde mit dem Memorialsantrag zwar nicht angestrebt. Der Memorialsantrag führe aber in letzter Konsequenz zu einer Verstaatlichung des Hochwasserschutzes. Die Gemeinden selbst lehnten einen solchen Systemwechsel zudem ab. Somit ergebe sich kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Der Landrat beantragt daher der Landsgemeinde mit klarer Mehrheit, den Memorialsantrag anzulehnen.

7. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag abzulehnen.

§ 7 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

Die Vorlage im Überblick

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (Kantonales Umweltschutzgesetz, EG USG) wurde von der Landsgemeinde 1989 beschlossen. Es basiert im Wesentlichen auf dem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) von 1983. Ein beträchtlicher Teil des EG USG regelt die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden im Bereich des Umweltschutzes. Seit 1989 waren aufgrund von Revisionen des Bundesgesetzes mehrmals Änderungen des EG USG notwendig. Das Rechtsgebiet des Umweltschutzes ist sehr dynamisch. Es werden immer wieder neue Herausforderungen thematisiert, die zu regeln sind (z. B. Nanopartikel, Ressourcenwirtschaft). So sind auch in jüngster Vergangenheit vom Bund wieder neue Vorschriften beschlossen worden (z. B. eine neue Abfallverordnung), welche Anpassungen im kantonalen Recht notwendig machen. Zudem hat sich der Aufgabenbereich der invasiven gebietsfremden Organismen (Neophyten oder Neozoen) entwickelt. Auch dieser ist nun im kantonalen Recht zu regeln. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund der Gemeindestrukturereform mit den nun grossen und fachlich professionell ausgestatteten Gemeinden die Überprüfung und Änderung von Zuständigkeiten.

Die Zuständigkeiten im Umweltschutz wurden Ende der 1980er Jahre festgelegt und in über 25 Jahren Praxis entsprechend umgesetzt. Die bisherige Aufgabenteilung hat sich auch nach der Gemeindestrukturereform im Grundsatz bewährt, sie kann jedoch in Einzelfällen – vor allem aufgrund von erhöhter Fachkompetenz bei den Gemeinden – verbessert werden. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision sollen einzelne Anpassungen bei der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton vorgenommen werden.

So ist das EG USG an die neuen Vorgaben im Abfallrecht des Bundes anzupassen. Mit Inkraftsetzung der neuen Abfallverordnung des Bundes auf den 1. Januar 2016 wurde der Bereich der öffentlich zu entsorgenden Abfälle neu geregelt. Bei neuen Aufgaben – beispielsweise im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung von Grossbetrieben oder der Bekämpfung von Neophyten – werden die Zuständigkeiten erstmals festgelegt. Andererseits werden bestehende Aufgaben vom Kanton zu den Gemeinden verschoben. Dies betrifft die Zuständigkeit für die Sammlung von Sonderabfällen aus Haushaltungen (Art. 33). Gleichzeitig sollen die Entsorgung von Sonderabfällen aus Haushaltungen und die Entwicklung zu Unterflursammelstellen neu geregelt werden.

Im Übrigen sind weitere Lücken im kantonalen Recht zu schliessen. Sie betreffen die Vorgaben zu privaten Kontrollen im Umweltschutzbereich analog zu denjenigen im Energiebereich (v. a. Schallschutz), Präzisierungen bei der Kontrolle offener Feuer, die Grundlage für den Erlass von Richtlinien zum Bodenschutz, die Präzisierung der Zuständigkeit bei Schadenfällen. Weiter sind neue Bestimmungen zur Bekämpfung von invasiven gebietsfremden Organismen (z. B. invasive Neophyten) ins kantonale Recht aufzunehmen, um die heutigen und die kommenden Aufgaben in diesem Bereich effizient angehen zu können. Vorgesehen