

Detailkommentar zur Verordnung über den Hochwasserschutz in der Gemeinde Glarus

Vorbemerkungen und Überblick

Nachfolgend werden die Bestimmungen der Verordnung über den Hochwasserschutz in der Gemeinde Glarus (Hochwasserschutzverordnung; VO HWS), wie sie der Gemeindeversammlung 1/2024 vom 31. Mai 2024 unterbreitet werden und im Memorial zu dieser Gemeindeversammlung 1/2024 abgedruckt sind, ergänzend zu den Ausführungen im genannten Memorial kommentiert.

Die neue Verordnung über den Hochwasserschutz besteht aus 37 Artikeln. Auf die allgemeinen Bestimmungen folgen die Definition von Hochwasserschutzmassnahmen, die Pflichten und Aufgaben der zuständigen Trägerinnen und Träger von Hochwasserschutzaufgaben, Regelungen zur Finanzierung von Hochwasserschutzmassnahmen und Regelungen zum Veranlagungsverfahren sowie zum Beitragsbezug.

Kapitel 1 "Allgemeine Bestimmungen" (Art. 1 bis 5)

Dieses Kapitel beschreibt insbesondere den Gegenstand und den Geltungsbereich der Verordnung, u.a. indem es auf die massgebenden übergeordneten Gesetze Bezug nimmt.

Das Wasserbaugesetz des Bundes und das dazugehörige Ausführungsrecht bestimmen die Anforderungen an den in den Kantonen zu gewährleistenden Hochwasserschutz und die Beitragsleistungen des Bundes.

Im Kanton Glarus besteht keine Ausführungsgesetzgebung zum Bundesrecht über den Wasserbau. Die Umsetzung von Hochwasserschutz auf kommunaler Ebene muss sich an den Bestimmungen im kantonalen Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) orientieren. Massgebend sind dessen Bestimmungen über die Wuhrpflicht und die Offenhaltung der Wasserläufe, welche insbesondere die Trägerinnen und Träger von Hochwasserschutzaufgaben und die finanzielle Beteiligungspflicht der entlasteten Grundeigentümerinnen und -eigentümer vorgeben.

In den Geltungsbereich (Artikel 2) der vorliegenden Hochwasserschutzverordnung fallen alle oberirdischen Gewässer im Gemeindegebiet. Der Begriff "oberirdische Gewässer" ist in Art. 4 Bst. a des Gewässerschutzgesetzes des Bundes wie folgt definiert: "Wasserbett mit Sohle und Böschung sowie die tierische und pflanzliche Besiedlung". Die Verordnung gilt somit z.B. auch für Linth und Löntsch, für die aufgrund des heutigen kantonalen Rechts keine gesonderten Regelungen auf kommunaler Stufe geschaffen werden können. Bei Hochwasserschutzmassnahmen mit gemeindeübergreifender Schutzwirkung hat sich die Gemeinde Glarus mit der betreffenden Nachbargemeinde zu koordinieren.

Weiter nennt Kapitel 1 – in Anlehnung an Art. 1 Abs. 2 des Wasserbaugesetzes des Bundes – die Zielsetzung der Verordnung (siehe Artikel 3) sowie – bezugnehmend auf Art. 189 ff. EG ZGB – die Trägerinnen und Träger von Hochwasserschutzmassnahmen (Artikel 4).

Schliesslich sind in Artikel 5 ("Anforderungen an Hochwasserschutzmassnahmen") die massgebenden übergeordneten Gesetze, welche die Anforderungen an Hochwasserschutzmassnahmen bestimmen, aufgeführt. Dieser Artikel weist sodann darauf hin, dass jegliche Hochwasserschutzmassnahmen die Vorgaben des übergeordneten Rechts zu erfüllen haben, so z.B. bezüglich Bau- und Planungsrecht, Gewässerschutz- und Umweltrecht usw., jeweils mit den entsprechenden Planungs-, Genehmigungs-, Bewilligungs- und Meldepflichten.

Die im Rahmen der Vernehmlassung geforderte Einführung einer generellen Bewilligungspflicht für sämtliche Massnahmen des Gewässerunterhalts (insbesondere auch für sämtliche Massnahmen des kleinen Gewässerunterhalts) ist mit diesem übergeordneten Recht nicht vereinbar, weil den Gemeinden keine Kompetenz zukommt, auf kommunaler Ebene gegenüber der Bundes- und kantonalen Gesetzgebung zusätzliche z.B. fischerei-, gewässerschutz- oder baurechtliche usw. Bewilligungspflichten einzuführen. Selbst wenn sie zulässig wäre, wäre sie auch nicht zielführend. Denn eine generelle solche Bewilligungspflicht könnte abschrecken und dazu führen, dass der Unterhalt vernachlässigt wird, was sich nachteilig auf den Hochwasserschutz auswirken kann. Die Unterhaltspflichtigen sollen in gesetzeskonformer Weise möglichst viele Arbeiten insbesondere des kleinen Gewässerunterhalts ausführen können, ohne eine Bewilligung einholen zu müssen (siehe auch die Ausführungen sogleich zu Kapitel 2).

Kapitel 2 "Arten von Hochwasserschutzmassnahmen" (Art. 6 bis 11)

In diesem Kapitel werden die verschiedenen Arten von Hochwasserschutzmassnahmen definiert. In Anlehnung an die Bestimmungen des EG ZGB und die Erfahrungen aus der Praxis werden folgende vier Arten von Hochwasserschutzmassnahmen unterschieden:

- Artikel 8: Kleiner Gewässerunterhalt
- Artikel 9: Grosser Gewässerunterhalt
- Artikel 10: Wasserbauliche Massnahmen
- Artikel 11: Sofortmassnahmen

Die Vorkehrungen beim *kleinen Gewässerunterhalt (Artikel 8)* beinhalten meist (aber nicht immer) von Hand oder mit Kleingeräten ausführbare Massnahmen.

Unterhaltsmassnahmen, die über den kleinen Gewässerunterhalt hinausgehen, werden als *grosser Gewässerunterhalt (Artikel 9)* bezeichnet. Für diese Massnahmen bedarf es in der Regel einer Bewilligung, da meist ein Einsatz von Maschinen wie Bagger o.ä. notwendig ist.

Wasserbauliche Massnahmen (Artikel 10) dienen einer nachhaltigen Verbesserung des Hochwasserschutzes und sind meist mit grösseren Eingriffen in das Gewässer verbunden. Sie sind meist beitragsberechtigt gemäss der Wasserbaugesetzgebung des Bundes, was eine integrale Planung voraussetzt.

Bei *Sofortmassnahmen (Artikel 11)* besteht immer eine zeitliche Dringlichkeit zur Verhinderung von Folgeschäden. Meist steht die unmittelbare Wiederherstellung der Durchfluss- und/oder Ablagerungskapazität nach einem Hochwasserereignis im Vordergrund. Sofortmassnahmen können aber auch an bestehenden Schutzbauwerken erfolgen, um mögliche Folgeschäden zu verhindern.

In Bezug auf alle Massnahmen des Gewässerunterhalts gelten die in Artikel 7 festgehaltenen Grundsätze (Wahrung der Hochwasserschutzfunktion, Beibehaltung oder Verbesserung der ökologischen Qualität und der Erholungsfunktion, gegebenenfalls Bewilligungspflichten).

Die Unterscheidung der Arten von Hochwasserschutzmassnahmen bestimmt u.a., wer bestimmte Vorkehrungen zur Offenhaltung von Gewässern zu treffen hat (siehe hierzu insbesondere die Artikel 12 bis 16).

Ob Hochwasserschutzmassnahmen bewilligungspflichtig und -fähig sind, ergibt sich u.a. aus den gewässerschutzrechtlichen, den natur- und heimatschutzrechtlichen sowie den baurechtlichen Vorschriften wie auch aus den weiteren aktuellsten Vorgaben von Bund und Kanton. Aus diesem Grund konnte das in der Vernehmlassung geäusserte Anliegen, dass der kleine Gewässerunterhalt immer ohne Bewilligung erfolgen können soll, nicht berücksichtigt werden.

Allfällige Unklarheiten, ob eine bestimmte (Unterhalts-)Massnahme einer Meldepflicht untersteht oder einer Bewilligung bedarf (Gewässerschutz, Naturschutz usw.), sind direkt mit den zuständigen Stellen von Gemeinde und/oder Kanton zu klären. Hilfe bietet auch die vom Kanton und von der Gemeinde Glarus Nord publizierte Praxishilfe "Bachpflege im Kanton Glarus". Sie enthält Informationen zum fachgerechten Unterhalt wie auch über die Bewilligungspflicht und -fähigkeit konkreter Massnahmen. Die Praxishilfe ist auf der Website der Gemeinde Glarus verfügbar und dort auch unter den Informationen zu dieser Gemeindeversammlung verlinkt.

Im Rahmen der Vernehmlassung erging der Antrag, in Art. 10 die eingeschränkte Revitalisierung von Wasserläufen und Gewässerräumen (Abs. 2 Bst. b) als wasserbauliche Massnahme zu streichen. Allerdings besteht diesbezüglich aufgrund des übergeordneten Rechts kein Hand-

lungsspielraum. Die Anforderungen an wasserbauliche Massnahmen (inkl. Hochwasserschutzprojekte) sind in Art. 4 des Bundesgesetzes über den Wasserbau festgelegt: Bei wasserbaulichen Massnahmen ist von Bundesrechts wegen immer eine möglichst naturnahe Gestaltung anzustreben, ansonsten sind diese weder subventionsberechtigt noch bewilligungsfähig. Die von Art. 10 Abs. 2 Bst. b erfassten Hochwasserschutzprojekte mit naturnaher Gestaltung dürfen nicht verwechselt werden mit Revitalisierungsprojekten. Bei Letzteren steht nicht der Hochwasserschutz, sondern die ökologische Gewässeraufwertung im Vordergrund.

Auch die Offenlegung und Umleitung eines Gewässers kann eine wasserbauliche Massnahme zur Sicherstellung des Hochwasserschutzes darstellen, z.B., wenn eine Eindolung oder ein Gewässerverlauf Schwachstellen bilden und Schutzdefizite verursachen. Die im Rahmen der Vernehmlassung beantragte Streichung dieser Massnahmen aus Art. 10 Abs. 2 ist daher nicht umsetzbar.

Weiter wurde in der Vernehmlassung vorgebracht, dass die Verordnung den Biotop- und Artenschutz beim "kleinen Gewässerunterhalt" zu wenig berücksichtige und daher diesbezüglich klarere Vorschriften bzw. Bewilligungspflichten vorzusehen seien. Hierzu ist zu beachten, dass – wie oben dargelegt – sämtliche Hochwasserschutzmassnahmen die Vorgaben des übergeordneten Rechts zu erfüllen haben (worauf Art. 5 der Verordnung ausdrücklich hinweist), so also auch die Vorgaben bezüglich des Arten- und Biotopschutzes. Die Einführung einer Bewilligungspflicht für sämtliche Massnahmen des Gewässerunterhalts ist nicht mit dem kantonalen Recht vereinbar, weil den Gemeinden keine Kompetenz zukommt, auf kommunaler Ebene gegenüber der Bundes- und kantonalen Gesetzgebung zusätzliche (z.B. fischerei-, gewässerschutz- oder baurechtliche Bewilligungspflichten) einzuführen (siehe auch oben die Kommentierung zu Artikel 5).

Kapitel 3 "Durchführung von Hochwasserschutzmassnahmen durch Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Korporationen" (Art. 12 bis 15)

In Artikel 12 Absatz 1 ist festgehalten, dass der kleine Gewässerunterhalt dem Grundeigentum, das direkt an ein Gewässer anstösst, obliegt. Dies entspricht der in Art. 189 Abs. 1 EG ZGB festgelegten Wuhrpflicht. Auch der bauliche Unterhalt von Uferverbauungen und Wuhrn ist Bestandteil der Wuhrpflicht und Aufgabe der Grundeigentümerschaft.

Artikel 12 Absatz 2 berechtigt die Gemeinde, die Wuhrpflichtigen zur Wahrnehmung ihrer Pflicht anzuhalten und nach erfolgloser Mahnung beim Kanton die Feststellung dieser Pflicht zu beantragen (Art. 205 EG ZGB). Pflichtfeststellungen erfolgen grundsätzlich durch Verfügungen, die vom Kanton, falls nötig, zu vollstrecken sind. Die Wahrnehmung der Überwachungsfunktion durch die Gemeinde bedingt, dass uferanstossende Grundstücke durch die zuständigen Personen nötigenfalls kurzzeitig betreten werden dürfen, was ebenfalls in diesem Artikel 12 Absatz 2 geregelt wird.

In Artikel 13 wird betreffend die Aufgaben der Bach-, Runsen- und Wuhrkorporationen auf die Art. 200 ff. EG ZGB und die jeweiligen Korporationsstatuten verwiesen, die neben der vorliegenden Verordnung zur Anwendung gelangen.

Die Gemeinde soll Bach-, Runsen- und Wuhrkorporationen in besonderen Fällen bei der Ausübung ihrer Aufgaben fachliche und administrative Unterstützungen gewähren können (Artikel 14), vorausgesetzt, es besteht ein öffentliches Interesse daran. Das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Bundesverfassung) gebietet, dass alle Korporationen bei derartigen Unterstützungsleistungen gleichbehandelt werden.

Artikel 15 enthält die Befugnis der Gemeinde, aktiv zu werden und anstelle sowie auf Kosten der Korporation die notwendigen Massnahmen einleiten zu können, wenn eine Korporation ihre Aufgaben zur Sicherstellung des Hochwasserschutzes nicht mehr ordnungsgemäss erfüllt.

Kapitel 4 "Vornahme von Hochwasserschutzmassnahmen durch die Gemeinde" (Art. 16 bis 17)

Artikel 16 bestimmt, in welchen Fällen die Gemeinde Hochwasserschutzaufgaben übernehmen kann. Die beiden Hauptkriterien sind, dass ein öffentliches Interesse an der Massnahme besteht und dass die Massnahme nicht im Zuständigkeitsbereich einer Bach-, Rensen- oder Wuhrkorporation oder einer privaten Grundeigentümerschaft liegt.

Das öffentliche Interesse an einer Massnahme hängt insbesondere vom Gefährdungsgrad von Objekten ab, an denen ein öffentliches Interesse besteht. Weiter richtet sich die Umsetzung von Hochwasserschutzmassnahmen durch die Gemeinde nach deren Prioritäten, den verfügbaren Mitteln und den (Kredit-) Entscheidungen der zuständigen Instanzen.

Die in Artikel 17 Absätze 1 und 2 verankerte Duldungspflicht der Grundeigentümerinnen und -eigentümer ermöglicht die Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben, sei es bei Arbeiten an Gewässern oder Schutzbauten, bei Sofortmassnahmen im Zusammenhang mit Unwetterereignissen oder bei der Erstellung des Beitragsperimeters. Die Duldungspflicht betrifft Hochwasserschutzmassnahmen (Gewässerunterhalt oder wasserbauliche Massnahmen), für die ein öffentliches Interesse besteht. Solche Massnahmen sollen nicht von einer Grundeigentümerin oder einem Grundeigentümer verhindert werden können. Das Betreten, Befahren oder sonstige Benutzen des Bodens hat in jedem Fall auf angemessene Weise (Umfang, Dauer) zu erfolgen, was sich bereits aus dem verfassungsrechtlichen Gebot zum verhältnismässigen Handeln (Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung) ergibt und in Artikel 17 Absatz 1 klargestellt wird.

Die Gemeinde ist gemäss Artikel 17 Absatz 2 grundsätzlich verpflichtet, über voraussehbare Inanspruchnahmen der Duldungspflicht zeitgerecht zu informieren. Dies gilt nicht für das kurzzeitige Betreten von Grundstücken, wenn noch keine Hochwasserschutzmassnahmen beschlossen sind (z.B. für die Feststellung der allgemeinen Hochwasserschutzsituation und erste Abklärungen im Hinblick auf eine in Betracht fallende Massnahme der Gemeinde). Wie soeben erwähnt, hat die Gemeinde ihre Rechte so rücksichtsvoll wie möglich (örtlich und zeitlich angemessen) auszuüben, nicht nur in Bezug auf die Art und Weise von deren Ausübung, sondern auch in Bezug auf die Inanspruchnahme von Grundstücken überhaupt.

Artikel 17 Absatz 3 hält die Gemeinde dazu an, bei zur Aufgabenerfüllung erforderlichen, längerfristigen Beanspruchungen von Boden oder Rechten mit den Betroffenen eine gütliche Einigung anzustreben. Im Übrigen gelten, wie Absatz 4 ergänzend festhält, die kantonalen Regelungen, namentlich die einschlägigen Vorschriften im Abschnitt über die Wuhrpflicht und die Offenhaltung der Wasserläufe (Art. 208 u. 209 EG ZGB) und die Bestimmungen über die Enteignung (Art. 148 ff. EG ZGB).

Kapitel 5 "Finanzierung von durch die Gemeinde ausgeführten Hochwasserschutzmassnahmen" (Art. 18 bis 26)

Artikel 18: Grundsatz

In Artikel 18 wird vorweg klargestellt, dass die in den Kapiteln 5 bis 7 enthaltenen Bestimmungen einzig die Finanzierung von durch die Gemeinde ausgeführten Hochwasserschutzmassnahmen betreffen.

Artikel 19: Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen

Die Kosten von solchen Hochwasserschutzmassnahmen setzen sich aus den in Artikel 19 in nicht abschliessender Form aufgeführten Bestandteilen zusammen. Die Ermittlung der Kostenbestandteile ist notwendig für die Budgetierung der Ausgaben und die Berechnung der Veranlagungsbeiträge der gefährdeten Grundeigentümer. Grundsätzlich werden alle Aufwendungen der Gemeinde im Zusammenhang mit der Hochwasserschutzmassnahme bei den Kosten mitberücksichtigt.

Artikel 20: Finanzierungsquellen

Gemäss dem Bundesgesetz über den Wasserbau gewährt der Bund den Kantonen Abgeltungen für den Hochwasserschutz; dies in Form von globalen Beiträgen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen und bei besonders aufwändigen Massnahmen in Form von Einzelbeiträgen. Der Kanton seinerseits leistet Beiträge an die Ausführenden der Hochwasserschutzmassnahmen nach Massgabe von Artikel 203 EG ZGB. Die genannten Subventionen betreffen schwergewichtig, aber nicht ausschliesslich, wasserbauliche Massnahmen. Die Ausführenden erhalten die gesamten Subventionsmittel vom Kanton, doch werden bei den betreffenden Zahlungen die Subventionsanteile einzeln ausgewiesen. Dementsprechend sind bei den Finanzierungsquellen die allfälligen Beiträge des Bundes und des Kantons separat aufgeführt.

Bei allfälligen Leistungen Dritter ist namentlich an Beiträge von Kraftwerkseigentümerinnen und -eigentümern gemäss den Artikeln 184 und 196 Absatz 2 EG ZGB und an Unterstützungen durch private Organisationen, z.B. der Schweizer Patenschaft für Berggemeinden, zu denken.

Die nach Abzug allfälliger Beiträge von Bund und Kanton sowie allfälliger Drittleistungen verbleibenden Kosten werden zwischen der Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Trägerin der öffentlichen Interessen und der Gesamtheit der beitragspflichtigen Grundeigentümer nach Massgabe von Artikel 23 aufgeteilt.

Artikel 21: Kreis der beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer

Die Regelung legt fest, wie die beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer zu bestimmen sind.

Der Einbezug der Grundeigentümerinnen und -eigentümer in die Beitragspflicht stützt sich auf Art. 200 Abs. 3 EG ZGB und beruht auf der Tatsache, dass die betreffende Grundeigentümerin oder der betreffende Grundeigentümer durch die von der Gemeinde getroffene Hochwasserschutzmassnahme von einer Schutzpflicht gemäss den Bestimmungen über die Wuhrpflicht und die Offenhaltung der Wasserläufe (v.a. Art. 189, Art. 196 und Art. 197 EG ZGB) entlastet wird und damit einen wirtschaftlichen Sondervorteil erlangt.

Absatz 2 führt unter Bezugnahme auf das übergeordnete Recht aus, was mit dem Begriff „Grundeigentümerinnen und -eigentümer“ gemeint ist. Gegenstand des Grundeigentums sind gemäss Artikel 655 Absatz 1 ZGB die Grundstücke. Grundstücke im Sinne des Gesetzes sind die Liegenschaften, die in das Grundbuch aufgenommenen selbständigen und dauernden Rechte, die Bergwerke und die Miteigentumsanteile an Grundstücken (Art. 655 Abs. 2 ZGB). Liegenschaften sind Bodenstücke mit bestimmbarer Fläche. Zu ihnen gehören u.a. auch ihre Bestandteile, namentlich die fest mit ihnen verbundenen Bauten und Anlagen.

Absatz 3 stellt klar, dass die Beitragspflicht der Grundeigentümerinnen und -eigentümer auch für die Gemeinde gilt, soweit sie Grundeigentümerin innerhalb des Perimetergebiets ist. Diese Beitragspflicht ist zu unterscheiden vom Anteil der Gemeinde, der ihr nach Massgabe von Artikel 23 in ihrer Eigenschaft als Trägerin der öffentlichen Interessen zugewiesen wird.

Artikel 22: Perimeterplan

Dieser Artikel bestimmt das Vorgehen zur Feststellung der beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer. Dafür ist die Erstellung eines Perimeterplans vorzusehen, auf welchem sämtliche betroffenen Grundstücke erfasst und dargestellt sind. Der Perimeterplan wird je nach Bedarf auf Massnahmen des grossen Gewässerunterhalts, wasserbauliche Massnahmen, oder Sofortmassnahmen ausgerichtet. Die behörden- und eigentümerverbindliche Gefahrenkarte ist, wo vorhanden und die aktuelle Gefahrensituation abbildend, als Grundlage für die Festlegung des Perimeterplans zu berücksichtigen.

Der Perimeter kann nicht immer deckungsgleich mit dem in der behörden- und eigentümerverbindlichen Gefahrenkarte ausgewiesenen Gefahrenbereich sein. Im Einzelfall kann die Situation komplex sein, und gewisse Schematisierungen sind unvermeidlich. Die Gefahrenkarten berücksichtigen nämlich die Schutzwirkung bestehender Schutzbauwerke. Die von der Schutzbaute geschützten Grundstücke befinden sich deshalb oft in Gefahrenbereichen geringer Gefährdung oder sogar ausserhalb des Gefahrenbereichs. Bei einem Unterhalt oder einem Ausbau solcher Schutzbauten kann die Feststellung der beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen bzw. -eigentümer respektive die Abgrenzung des Perimeters nicht immer anhand der in der behörden- und eigentümerverbindlichen Gefahrenkarte bestehenden Abgrenzung erfolgen. Die Perimetergrenzen müssen neu gezeichnet werden, dies unter Berücksichtigung der in der behör-

den- und eigentümergebundenen Gefahrenkarte ausgewiesenen Gefahrenszenarien (Abflussmengen, Geschiebefrachten, Verkläusungsszenarien, etc.). Abweichungen des Perimeters zur behörden- und eigentümergebundenen Gefahrenkarte müssen in allen Fällen begründet werden.

Artikel 23: Kostenaufteilung zwischen der Gemeinde und der Gesamtheit der beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer

Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB sieht vor, dass die von einer Schutzmassnahme der Gemeinde entlasteten Grundeigentümerinnen und -eigentümer „in angemessenem Umfang“ zur Kostentragung herangezogen werden. Absatz 1 bestimmt, dass die nach Abzug von Subventionen und Drittleistungen verbleibenden Kosten zwischen der Gemeinde in ihrer Funktion als Trägerin der öffentlichen Interessen einerseits und der Gesamtheit aller beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer andererseits aufgeteilt werden. Wie bereits dargelegt, verfügen die Gemeinden bei der Handhabung dieser Vorgabe über einen erheblichen Ermessensspielraum. Sie haben jeweils bezogen auf die konkrete Schutzmassnahme und die weiteren Umstände des Einzelfalls zu entscheiden; dies unter Berücksichtigung des Zwecks von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB sowie der verfassungsmässigen Grundsätze, namentlich des Rechtsgleichheitsgebots.

Das öffentliche Interesse an einer Hochwasserschutzmassnahme hängt davon ab, wie stark Objekte, an denen (auch) ein öffentliches Interesse besteht, gefährdet sind. Je grösser das durch ein Gewässer gefährdete Gebiet und das Schadenpotenzial für Menschen, Tiere und Sachwerte sind und je mehr die Gefährdung auch der Allgemeinheit dienende Anlagen (Verkehrsträger, öffentlicher Verkehr, Werkleitungen, etc.) betrifft, desto höher ist das allgemeine Interesse an einer Hochwasserschutzmassnahme zu veranschlagen. Dieser Gedanke ist auch in den Bestimmungen im EG ZGB über die Wuhrpflicht und Offenhaltung der Wasserläufe enthalten: Sie sehen bei „Flinsen, Erdbeben, Rutschen, Wild- und Waldbächen, welche allgemeinen Schaden und Nachteil drohen“ die Beteiligungspflicht der Gemeinde an Schutzmassnahmen „ohne Rücksicht auf deren Grundbesitz“ vor (Art. 197, Art. 198 Bst. a und Art. 201 Abs. 2 EG ZGB). Umgekehrt ist das Interesse der Gesamtheit der beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer etwa dann höher zu gewichten, wenn eine Massnahme vorab dem Schutz von vergleichsweise wenigen Grundstücken oder eines peripheren Gebiets dient.

Absatz 3 legt fest, dass die Gemeinde auf eine Kostenaufteilung verzichten kann, wenn es die Umstände erlauben. Das Spektrum für die angemessene Heranziehung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer reicht grundsätzlich von 0 bis 100 Prozent der nach Abzug von Subventionen und Drittleistungen verbleibenden Kosten, wobei die Gemeinde dem Zweck von Artikel 200 Absatz 3 EG ZGB Rechnung zu tragen hat.

Die Entscheide über die Aufteilung der Kosten von Hochwasserschutzmassnahmen zwischen der Gemeinde und der Gesamtheit der Grundeigentümerinnen und -eigentümer im Beitragsperimeter müssen nach pflichtgemässen Ermessen erfolgen. D.h. die verschiedenen relevanten Gesichtspunkte müssen auf sachgerechte und rechtsgleiche Art und Weise berücksichtigt werden. Es handelt sich nicht um eigentliche politische Entscheidungen, sondern vielmehr um im Einzelnen zu begründende Akte der Rechtsanwendung, weshalb sie in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen sollen, der in einer Gesamtbetrachtung eine einheitliche und kontinuierliche Praxis gewährleisten kann. Im Übrigen ist der Gemeinderat ohnehin immer dann für den Aufteilungsentscheid zuständig, wenn die betreffende Hochwasserschutzmassnahme in seiner abschliessenden Zuständigkeit liegt, sei es, weil die Bruttoausgabe in seine Finanzkompetenz fällt, oder, weil eine gebundene Ausgabe vorliegt.

Artikel 24: Bemessung der individuellen Beitragspflicht

In diesem Artikel ist festgelegt, wie die Kosten auf die einzelnen beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer aufgeteilt werden. Massgebend hierfür ist der wirtschaftliche Sondervorteil, der für die/den jeweiligen Grundeigentümer/in durch die Gemeindeförderung entsteht. Die Bemessung des Vorteils erfolgt gemäss Absatz 1 aufgrund der flächenmässigen Ausdehnung sowie des Werts des Grundstücks mit seinen Bestandteilen sowie nach der den Grundstücken voraussichtlich drohenden Gefahr (Art. 200 Abs. 3 EG ZGB), wobei verschiedene weitere Umstände bzw. Bemessungskriterien bei der grundstückweisen Bemessung des Beitrags mitberücksichtigt werden können, wenn es im konkreten Fall die tatsächlichen Gegebenheiten verlangen (Absatz 3; die dortige Auflistung denkbarer zusätzlicher Gesichtspunkte ist

nicht abschliessend). So können z.B. aus Hochwasserschutzmassnahmen entstehende spezielle Nachteile oder Vorteile für die entsprechenden Grundstücke zu einer Minderung oder Erhöhung des Beitrags führen.

Die Gemeinde ist an die bundesrechtlichen Verfassungsgrundsätze des Rechtsgleichheitsgebots und des Äquivalenzprinzips gebunden und muss bei der Bemessung der Beiträge ähnlich wie die Korporationen vorgehen. Die Korporationen verfügen im Regelfall, auf Basis einer "Gefahrenkarte vor allen wasserbaulichen Massnahmen", über zwei bis vier unterschiedlich gewichtete Gefahrenzonen; eine feinere Abstufung hat sich nicht als praxistauglich erwiesen.

Wie dargelegt kann bei der Bemessung des wirtschaftlichen Sondervorteils auf schematische, den Durchschnittserfahrungen entsprechende Massstäbe abgestellt werden, wobei die getroffenen Vereinfachungen den Anforderungen des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 der Bundesverfassung) genügen müssen.

Für die zu berücksichtigenden Kriterien muss bestimmt werden, wie sie in die Berechnung des Kostenanteils einbezogen werden. So ist etwa festzulegen, nach welchen Kennzahlen der Wert von Bauten, Kraftwerkanlagen, Verkehrsanlagen oder Leitungen eruiert wird oder wie ein Nachteil gemäss Absatz 3 Buchstabe b zu gewichten ist. Auch hier gilt, dass Schematisierungen vorgenommen werden dürfen, soweit dies mit den Anforderungen an das verfassungsmässige Rechtsgleichheitsgebot vereinbar ist. Es wird darum gehen, im Rahmen des Zulässigen die grösstmöglichen Vereinfachungen vorzunehmen. Die Festlegung der Parameter ist eine Aufgabe fachtechnischer Natur und erfolgt deshalb durch das für vom Gemeinderat als für den Hochwasserschutz zuständig erklärte Departement (Absatz 2), mit Rechtsmittelmöglichkeit an den Gemeinderat und an die zuständigen kantonalen Instanzen (siehe Artikel 36). Die Festlegung erfolgt im Rahmen der jeweiligen Veranlagung, wobei sich das Departement wo möglich und sachgerecht auf ein einheitliches Grundraster abstützen wird; dadurch können nicht begründbare Ungleichbehandlungen vermieden werden.

Artikel 25: Kostenverteiler

Der Kostenverteiler ist Grundlage für die den einzelnen Grundeigentümerinnen und -eigentümern zu eröffnenden Veranlagungsverfügungen (siehe hierzu Artikel 29). Er enthält alle dafür massgebenden Komponenten.

Artikel 26: Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse

Dieser Artikel kommt zur Anwendung, wenn sich die für die Beitragsveranlagung massgebenden Umstände bei einzelnen Grundstücken wesentlich verändert haben. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Einzonung erfolgt ist oder das Grundstück durch seine Überbauung massgeblich an Wert gewonnen oder durch definitiven Abbruch von Objekten massgeblich an Wert verloren hat. Für solche Fälle schreibt Absatz 1 die Anpassung vor, wobei diese je nach den Umständen den Perimeterplan (Artikel 22) oder die individuelle Beitragspflicht (Artikel 24) betreffen kann. Selbstverständlich können die von solchen Anpassungen betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer dagegen die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel ergreifen (siehe Artikel 36).

Gemäss Absatz 2 wird auf die Anpassung bereits bezogener Beiträge der Einfachheit halber verzichtet. Zum Anwendungsbereich gehören künftige Beiträge, namentlich bei provisorischer Akontozahlung sowie künftige Raten.

Aus Praktikabilitätsgründen wird dabei weiterhin der bestehende Kostenverteiler angewendet (Absatz 3), solange die Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse nicht derart gross sind, dass sich eine umfassende Neuveranlagung aufdrängt (Absatz 6). Allfällige Unterdeckungen im Zusammenhang mit der Anpassung von Veranlagungen gehen zu Lasten der Gemeinde (Absatz 5). Sollten umgekehrt zusätzlich eingehende Beiträge trotz der Ausfallrisiken (wie Uneinbringlichkeit, Beitragsminderung durch Rechtsmittelentscheide etc.) dazu führen, dass der ursprünglich errechnete Gesamtanteil der beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer übertroffen wird, wäre der Überschuss am selben Gewässerabschnitt oder Gewässer einzusetzen (Absatz 4).

Kapitel 6 "Verfahren zur Veranlagung der Beitragspflicht" (Art. 27 bis 32)

Dieses Kapitel regelt, wie die Veranlagung der Beitragspflicht abläuft.

Artikel 27 bestimmt, dass eine frühzeitige Vororientierung der Beitragspflichtigen erfolgen muss. Die Vororientierung ergeht vor Auflage des betreffenden Bauvorhabens und bevor es um die konkrete Veranlagung geht. Vorstellbar sind etwa Informationsveranstaltungen oder schriftliche Vororientierungen mit Angabe einer Anlaufstelle für Rückfragen. Bei Sofortmassnahmen erfolgt die erste Orientierung während oder nach deren Ausführung.

Artikel 28 regelt die Mitwirkungspflicht der beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümer. Diese haben für eine korrekte Durchführung einer Veranlagung die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, auf Verlangen die notwendigen Unterlagen einzureichen und Zutritt zu den Grundstücken zu gewähren. Absatz 2 bestimmt, dass bei einer Missachtung dieser Mitwirkungspflicht nach vorgängiger entsprechender Androhung eine Ermessensveranlagung vorgenommen wird.

Artikel 29 hält fest, dass den beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümern eine individuell ausgestaltete Veranlagungsverfügung zugestellt wird. Der Artikel regelt in nicht abschliessender Form auch, was eine solche Veranlagungsverfügung beinhaltet.

Artikel 30 ermöglicht zwecks Vereinfachung ein mehrstufiges Verfahren im Veranlagungsprozess. So könnten beispielsweise die Festlegung des Perimeterplans und die Kostenaufteilung zwischen der Gemeinde und den beitragspflichtigen Grundeigentümerinnen und -eigentümern in einem ersten und die Festlegung der individuellen Beitragspflicht der Grundeigentümerinnen und -eigentümer in einem zweiten Schritt erfolgen. Es ist zu erwarten, dass die grundsätzliche Beitragspflicht viel mehr Anlass zu Rechtsmittelverfahren geben wird als die Festlegung der individuellen Beitragspflicht.

Mit der Bestimmung in Artikel 31 wird eine Rechtsgrundlage für einvernehmliche Festlegungen der Beitragspflicht geschaffen. Dieses Vorgehen stellt vor allem in einfacheren Fällen mit einem überschaubaren Kreis von Beitragspflichtigen eine Alternative zum Verfügungsweg dar und hat sich in anderen Gemeinden als tauglich erwiesen.

Artikel 32 bestimmt, dass nachträgliche Veranlagungen möglich sind, wenn Veranlagungen gegenüber Grundeigentümerinnen und -eigentümern zu Unrecht unterblieben oder wenn sich Veranlagungen als unvollständig erweisen (Absatz 1). Solche nachträglichen Veranlagungen sollen mittels separater Verfügung erfolgen können, d.h. die ursprüngliche Veranlagungsverfügung soll unverändert bestehen bleiben (Absatz 2).

Kapitel 7 "Beitragsbezug" (Art. 33 bis 35)

Die Rechnungsstellung (Artikel 33) zu den von den einzelnen Grundeigentümerinnen und -eigentümern geschuldeten Beiträgen erfolgt nach Abschluss der Abrechnung für die betreffende(n) Hochwasserschutzmassnahme(n), dies wiederum in Verfügungsform. Bei längerer Realisierungszeit von Hochwasserschutzmassnahmen werden Akontozahlungen einverlangt. Gemäss Art. 227a EG ZGB ist die Gemeinde sodann berechtigt, für Beiträge ein gesetzliches Grundpfandrecht zu errichten.

Die Zahlungsmodalitäten sind in Artikel 34 geregelt (Rechnungsstellung und Solidarhaft bei gemeinschaftlichem Eigentum, Fälligkeit, Inkasso-Bearbeitungsgebühr, Verzugszins).

Schliesslich ist in Artikel 35 festgehalten, dass Ausfälle von Grundeigentümerbeiträgen wegen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, Änderungen von Entscheiden in Rechtsmittelverfahren, Uneinbringlichkeit von Beiträgen und dergleichen durch die Gemeinde übernommen werden und keine aufwendige und unverhältnismässige Neuveranlagung durchgeführt werden muss.

Kapitel 8 "Rechtsschutz und Vollzug" (Art. 36 bis 37)

Artikel 36 regelt den Rechtsschutz. Gegen Verfügungen, die von dem Gemeinderat unterstellten Stellen stammen (z.B. Veranlagungsverfügungen und Beitragsrechnungen des zuständigen Departements), steht zunächst die Einsprache an die verfügende Stelle offen. Im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz (ordentlicher Instanzenzug: Gemeinderat, kantonales Departement, Verwaltungsgericht, Bundesgericht).



Für die Veranlagung der Beitragspflicht sowie für die Planung und Ausführung von Hochwasserschutzmassnahmen muss sich die Gemeinde auf verschiedene Datengrundlagen abstützen können. Artikel 37 bildet die erforderliche Rechtsgrundlage für die entsprechenden Datenerhebungen, soweit es sich bei den Datenquellen nicht um öffentlich zugängliche Informationsquellen handelt.

Weiterführende Informationen / Kontakt bei Fragen

Die Verantwortlichen des Departements Wald und Landwirtschaft geben bei Fragen und Anliegen gerne persönlich Auskunft. Bitte wenden Sie sich an:

James Leuzinger, Fachstellenleiter Hochwasserschutz
Gemeindehaus Glarus, Gemeindehausplatz 5, 8750 Glarus
Telefon direkt: 058 611 83 04
E-Mail: james.leuzinger@glarus.ch

Glarus, 2. April 2024

Gemeinderat Glarus