

Grossratsgeschäfts-Nummer: 16 / VI 1 / 62

Rechtsbuch-Nummer:

Departement: DBU

Bericht der Kommission zur Vorberatung der Thurgauischen Volksinitiative „Kulturlandschutz/LN/FFF bei Gewässerkorrekturen“ (16/VI 1/62)

Präsidium: David H. Bon, Stadtpräsident, Romanshorn

Mitglieder: Bär Rudolf, dipl. Badmeister, Kreuzlingen
Eschenmoser Hans, Meisterlandwirt, Weinfelden
Eugster Armin, a. Gemeindepräsident, Bürglen
Gemperle Josef, Meisterlandwirt, Fischingen
Guhl Andreas, Meisterlandwirt, Oppikon
Indergand Aline, Kauffrau, Altnau
Kappeler Toni, Primarlehrer (pens.), Münchwilen
Rutishauser Matthias, Landwirt, Dettighofen (Lengwil)
Schmid Pascal, lic. iur. RA, Gerichtspräsident, Weinfelden
Stark Hans, Meisterlandwirt, Neukirch an der Thur
Steiger Eggli Christine, lic. iur., Berufsrichterin, Steckborn
Walther René, Gemeindepräsident, Landschlacht
Wohlfender-Oertig Edith, Geschäftsleiterin, Kreuzlingen
Zbinden Ruedi, Gemeindepräsident, Mettlen
Mader Christian, Schreiner, Frauenfeld (Beobachter)

Vertretung RR/DBU: Regierungsrätin Carmen Haag, Chefin DBU
Danielle Meyer, Stv. Leiterin Rechtsdienst, GS DBU
Dr. Marco Baumann, Leiter Abt. Wasserbau und Hydrometrie,
Amt für Umwelt
Stefan Brühwiler, GS DBU - *Protokollführung*

Die Kommission zur Vorberatung der Thurgauischen Volksinitiative „Kulturlandschutz / LN / FFF bei Gewässerkorrekturen“ behandelte die Vorlage in zwei Sitzungen und dankt den Vertretern des Departements für Bau und Umwelt für die Begleitung der Verhandlungen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kommission hat die Initiative mit 8:6 Stimmen für gültig erklärt und stellt sich damit gegen die Rechtsauffassung der Regierung. Im Laufe der Beratung wurde ein Gegenvorschlag erarbeitet. Diesem wurde einstimmig (15:0) zugestimmt, die Initiative mit 12 bei 3 Enthaltungen zugunsten des Gegenvorschlags abgelehnt. Das Initiativkomitee ist bereit, die Initiative zurückzuziehen, sollte der Grosse Rat dem Gegenvorschlag zustimmen. Die schriftliche Bestätigung liegt vor. Die Kommission empfiehlt dem Grossen Rat die Initiative für gültig zu erklären und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Allgemeines

Die Initiative „Kulturlandschutz/LN/FFF bei Gewässerkorrekturen“ wurde am 7. November 2016 mit 4655 gültigen Unterschriften eingereicht. Es handelt sich um eine Gesetzesinitiative.

Vorab muss die Gültigkeit der Initiative bestimmt werden. Beschliesst der Grosse Rat Ungültigkeit gibt es keine Volksabstimmung, dem Initiativkomitee steht der Rechtsweg offen (Beschwerde ans Bundesgericht).

Sollte der Grosse Rat die Initiative für gültig erklären und ihr auch inhaltlich zustimmen, oder sollte der Grosse Rat einem Gegenvorschlag zustimmen und die Initiative daraufhin zurückgezogen werden, findet keine Volksabstimmung statt (im Gegensatz zur Verfassungsinitiative). Wird die Initiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt, kommt es zu einer Volksabstimmung.

Gültigkeit

Die Gültigkeit der Initiative war umstritten. Der Regierungsrat ist in seinem Bericht über die Gültigkeit und Stellungnahme vom 21. Februar 2017 zum Schluss gekommen, dass die Initiative ungültig sei, weil sie übergeordnetem Recht widerspreche und beantragte der Kommission, dieser Haltung zu folgen.

Die Kommission wiederum beschloss nach einer intensiven und fundierten Debatte mit 8 zu 6 Stimmen die Initiative für gültig zu erklären. Nach Auskunft des Initiativkomitees hatte dieses die Initiative bei verschiedenen Fachleuten und Stellen prüfen lassen und die Auskunft bekommen, dass man den vorliegenden Gesetzestext so anwenden könne und die Initiative damit gültig sei. Dieser Haltung widersprach das DBU dezidiert. Auch die Meinungen der anwesenden Juristen gingen auseinander. Entsprechend führte dieses Geschäft zu einer ausführlichen Diskussion zum Thema Gültigkeit, weshalb dieser hier auch ein entsprechender Platz eingeräumt werden soll.

Die Diskussion drehte sich vor allem um die Vorgaben des Bundes, namentlich dem Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG, SR 721.100) sowie dem Bundesgesetz über den Gewässerschutz (GSchG; SR 814.10). Der Wasserbau priorisiert klar und eindeutig den Schutz der Bevölkerung. Der Gewässerschutz wiederum priorisiert den natürlichen Verlauf der Gewässer (Beibehaltung oder Wiederherstellung). Letzteres bedingt im Normalfall auch einen grösseren Flächenbedarf. Kann dieser nicht geltend gemacht werden, könnte dem Bundesgesetz nicht entsprochen werden.

Für Verlust von Fruchtfolgeflächen muss heute schon Ersatz geleistet werden, dieser Aspekt ist vom Bundesgesetzgeber geregelt. Die Initiative geht aber weiter und will landwirtschaftliche Nutzfläche in qualitativ ähnlichen Bedingungen ebenfalls ersetzt haben. Da dies in der Praxis schwierig sein dürfte, wird befürchtet, dass die Umsetzung der Initiative zur Verhinderung von Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekten gemäss Bundesgesetzgebung führen könnte.

In der Diskussion um die Gültigkeit trennten die Mitglieder der Kommission sehr klar zwischen dem demokratischen Grundrecht einer Volksinitiative, welches ein sehr hohes Gut ist und im Zweifelsfalle zu schützen sei und dem Wortlaut der Initiative selber, welcher durchaus umstritten war und für welchen es wohl keine Mehrheit geben würde. Die 4655 Unterschriften wurden als hoch empfunden. Es gelte dem Grundsatz „Im Zweifelsfalle für das Volk“ nachzuleben. Dieser wurde in der Diskussion dahingehend interpretiert, dass im Zweifelsfalle das Volk entscheiden können soll über Anträge von Bürgerinnen und Bürgern, auch wenn diese juristisch Fragen aufwerfen.

In diesem Zusammenhang wurde auch angeführt, dass es immer wieder Interpretationsbedarf aufgrund möglicher Widersprüche zwischen Bundes- und Kantonsrecht gebe, sowohl auf Gesetzes- wie Verordnungsstufe. Nur krasse, unauflösbare und unüberwindbare Widersprüche sprächen für eine Ungültigkeit, was hier nicht gegeben sei. Der Initiativtext lasse Spielraum zu, weshalb er umsetzbar sei. Der Entscheid über die Gültigkeit sei also – und dies sei in der Rechtslehre anerkannt – auch ein politischer und nicht nur ein rechtlicher Entscheid. Ein politischer Entscheid aber, der durchaus rechtliche Aspekte mitberücksichtigen müsse.

Es wurde zudem wiederholt darauf hingewiesen, dass die Initiative von Juristen geprüft worden sei, auch bei der Kulturlandinitiative hätten sich Juristen von Bund und Kanton widersprochen, was die Gültigkeit anbelangt habe. Entsprechend folge dann, dass das Recht des Volkes inhaltlich zu entscheiden höher zu gewichten sei.

Auf der anderen Seite wurde die mögliche Unvereinbarkeit hervorgehoben und den Initianten unterstellt, sie möchten Bundesrecht mit Kantonsrecht korrigieren. Dazu hätten sie aber auf Bundesstufe einzugreifen mit einer Initiative oder einem parlamentarischen Vorstoss. Es wurde darauf aufmerksam gemacht, dass auch Bundesgesetz grundsätzlich vom Volk erlassen oder zumindest gebilligt sei. Zudem basiert speziell die Revitalisierung auch auf einer Volksinitiative („Lebendiges Wasser“), die im Kanton Thurgau

über 6254 Unterschriften brachte und deren Anliegen mit einem Gegenvorschlag im Gesetz verankert wurde.

Auf die Problematik, dass die Planungsphase oft suboptimal verlaufe und sich die Landwirtschaft übervorteilt vorkomme wurde dabei auch eingegangen, die Bedeutung des Dialogs betont und dass beide Seiten pfleglich miteinander umgehen sollten. Es wurde für die Anliegen der produzierenden Landwirtschaft grundsätzlich viel Verständnis aufgebracht und Hand geboten für Lösungen im Sinne der Initianten. Jedoch wurde für Ungültigkeit plädiert, weil man befürchtet, dass im Falle einer Annahme der Initiative ganze Projekte verhindert werden und damit den Vorgaben des Bundes nicht entsprechen werden könnte.

Es war grossmehrheitlich unbestritten, dass es im Grundsatz Sache eines Initiativekomitees sei, eine vernünftige und gesetzeskonforme Vorlage zu bringen. Es ist nicht Aufgabe des Grossen Rates, eine Initiative, die rechtlich problematisch ist, zu heilen. Vielmehr gilt es den Initiativtext zu schützen und unverfälscht zur Abstimmung zu bringen. Basis zur Beurteilung bildet hier das Initiativrecht.

An die Politik, insbesondere die Mitglieder des Grossen Rates, wurde appelliert bei Kenntnis der Vorbereitung einer solchen Vorlage entsprechend Einfluss zu nehmen. „In dubio pro populo“ bedingt, dass begründete Zweifel an der Ungültigkeit bestehen. Sind die Zweifel unbegründet, greift der Grundsatz „im Zweifel für die Gültigkeit“ nicht. Die Menge der Unterschriften legitimieren nicht etwas klar Ungültiges einzureichen. Das Abschieben der Verantwortung über die Gültigkeitserklärung mit dem Hinweis auf den Volksentscheid (im Sinne von „wir sind uns nicht sicher, befragen wir das Volk“ bzw. „lassen wir den Grossen Rat sich was Besseres einfallen“) erscheint fragwürdig und hat nichts mit dem Grundsatz „in dubio pro populo“ zu tun. Das Volk entscheidet über Inhalt und nicht über Gültigkeit. Es besteht zudem die Gefahr, dass gegen den Volksentscheid Beschwerde wegen Ungültigkeit erhoben werden könnte und dann die Richter entscheiden. Das wollte eine Mehrheit der Kommission aber vermeiden.

Bei der Bereinigung ging eine klare Mehrheit der Kommission davon aus, dass die vorgebrachten Einwände gegen die Gültigkeit nicht gewichtig genug seien und eine Ungültigkeit deshalb nicht zu rechtfertigen sei. Sie entschied im Sinne der Initianten und erklärte die Initiative mit klarem Mehr (8 zu 6 bei einer Enthaltung) für gültig, damit sie im Grossen Rat behandelt und der Bevölkerung zur Abstimmung vorgelegt werden kann.

Eintreten

Eintreten auf die Initiative ist obligatorisch und war auch unbestritten. Grundsätzlich kann eine Initiative nur als Ganzes beraten, verabschiedet oder abgelehnt werden. Entsprechend können keine Änderungsanträge zu einzelnen Artikeln und Absätzen ge-

macht werden. Trotzdem wünschte sich die Kommission bei aller Sympathie für die Anliegen der Initianten oder gerade deswegen grossmehrheitlich inhaltliche Anpassungen.

Während bei Absatz 1 die Formulierung „in der Regel“ und bei Absatz 2 die Formulierung „wenn wichtige Gründe vorliegen“ mehrheitlich als genügend Spielraum für die Praxis angeschaut wurde, regte sich zu Absatz 3 sehr grosser und breit abgestützter Widerstand. Es war klar, dass die Kommission die Initiative deshalb grossmehrheitlich zur Ablehnung empfehlen wird. Vertreter der Initianten in der Kommission signalisierten daraufhin Offenheit für einen Gegenvorschlag.

Die Vorlage und die Umstände, welche dazu geführt hatten wurden sehr intensiv diskutiert, sowohl im Rahmen der Debatte zur Gültigkeit wie auch beim Eintreten. Das Departement legte die Problematik des Hoch- und Grundwasserschutzes differenziert dar. Im Weiteren wird auf dessen Bericht über Gültigkeit und Stellungnahme verwiesen.

Die Anliegen der Initianten fanden grundsätzlich viel Gehör und Verständnis bei den Kommissionsmitgliedern. Es wurde attestiert, dass die Landwirtschaft grundsätzlich unter Druck ist, oft aus den Dörfern „fliehen“ musste und nun wiederum durch Eingriffe in die Landschaft betroffen ist. So wurde von verschiedener Seite moniert, dass das Ausscheiden von Gewässerräumen bei den Fliessgewässern zu einer Verschwendung von teils sehr hochwertigem Kulturland führen könne. Dies nicht nur durch die eigentliche Inanspruchnahme desselben für die Korrektur sondern insbesondere auch durch massive Nutzungseinschränkungen der als Gewässerraum ausgeschiedenen Flächen. Dazu wurden verschiedene konkrete Beispiele vorgebracht. Unter anderem wird auf die Dimension der Revitalisierungen von schweizweit 190'000 Hektaren und die widersprüchlichen Anforderungen an die Ernährungssicherheit hingewiesen (eine entsprechende Initiative wurde vom Volk im Sommer klar angenommen).

Ebenso führen solche Projekte oft zu sehr hohen Kosten, die Frage nach ebenso wirksamen aber günstigeren Lösungen wurde in den Raum gestellt. Es wurde angeführt, dass die Menschen über tausende von Jahren der Natur Boden abgerungen und diesen frucht- und bebaubar gemacht hatten, damit die Ernährung sicher gestellt und Armut und auch Krankheiten (z.B. bei Trockenlegung von Sumpfgebieten) bekämpft werden konnten.

Von Befürwortern von Revitalisierungen wurde angeführt, dass die Flächenverluste für solche Projekte im Vergleich zum Verschleiss durch Siedlungsgebiet marginal seien. Dazu wurde ergänzt, dass auch Moorlandschaften und Gewässer dem Siedlungsgebiet und nicht bloss der Landwirtschaft zum Opfer fielen.

Speziell eingegangen wurde an verschiedener Stelle und unter verschiedenen Aspekten vor allem auf das Grossprojekt der Thurkorrektur, den betroffenen Flächen und die Rechtsverhältnisse sowie mögliche Auswirkungen für den Schutz der Bevölkerung.

Detailberatung

Ergänzend zum Eintreten wurde bei der Detailberatung noch der Aspekt des frühen Einbindens von Betroffenen aufgeworfen. Scheinbar geschieht dies oft ungenügend, Betroffene fühlen sich übervorteilt, der Staat wird als wenig zugänglich für Anliegen und mit einem „allmächtigen“ Auftreten erlebt. Insbesondere geht es darum, dass die Landwirtschaft sich grundsätzlich früh einbringen möchte, wo man Land abtreten könnte und wo nicht. Insbesondere deren oft profunden Ortskenntnisse könnten hier helfen. Das Departement bestätigte, dass man genügend Handlungsspielraum hätte, sollte man sich genug früh finden. Der Realersatz als Grundbedingung wird aber als schwierig bis unmöglich betrachtet. Somit waren alle Aspekte, welche in einem Gesetzesvorschlag aufgenommen werden sollten um den Anliegen der Initianten entgegen zu kommen besprochen.

Die Kommission entschied daraufhin, die Verhandlungen zu unterbrechen und einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern der Kommission die Möglichkeit zu geben, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Beratung Gegenvorschlag

An einer zweiten Sitzung wurde der Gegenvorschlag der Arbeitsgruppe vorgestellt und in zwei Lesungen beraten. Der Vorschlag kommt mit einer neuen Struktur daher und nimmt zusätzliche Anliegen aus der Kommission auf. Es kann der Arbeitsgruppe ein sehr strukturiertes und fundiertes Vorgehen attestiert werden, der Vorschlag wurde umfassend überlegt und professionell dokumentiert.

Das Departement äusserte sich grundsätzlich positiv zum Gegenvorschlag, gab aber einige Bedenken und redaktionelle Hinweise zu §15 zu Protokoll.

Das Eintreten auf den Gegenvorschlag war unbestritten. Die Kommissionsmitglieder äusserten sich durchwegs sehr positiv und lobend zur Arbeit der Arbeitsgruppe und zum Inhalt des Gegenvorschlags.

Der Gegenvorschlag basiert auf dem Grundsatz des Bundesgesetzes über den Wasserbau, dass insbesondere die Vermeidung von Schäden durch Gefahren regelt. Dieses oberste Schutzziel, welches auch im kantonalen Gesetz oberste Prämisse ist bleibt bestehen. Die diesbezüglichen öffentlichen Interessen sind in §3 Abs. 1 und 2 WBSNG erwähnt. Neu sollen die übrigen Interessen gemäss Absatz 3 explizit in einem neuen Absatz 4 aufgeführt werden. Damit können auch Interessen der Landwirtschaft explizit erwähnt werden. Es wurde vom Departement darauf aufmerksam gemacht, dass die Aufzählung keiner Priorisierung gleichkäme und alle Interessen gleichermassen gegeneinander abgewogen werden müssten.

Ein Absatz 5 sollte regeln, dass die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen möglichst vermieden oder gering gehalten werden sollte. Neu sollen unter §15 Absätze 2 und 3 Ansprüche an das Projekt bezüglich Interessenabwägung explizit festgehalten und sichergestellt werden, dass die Betroffenen nachweislich frühzeitig einbezogen werden.

§3 WBSNG Absatz 4 und 5 (neu)

Die Diskussion und Detailberatung konzentrierte sich vor allem auf die explizite Erwähnung, dass die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen möglichst zu vermeiden sei. Dagegen wurde angeführt, dass es verschiedene Möglichkeiten gebe, dieses Anliegen durchzusetzen (Fruchtfolgeflächen etc.). Entsprechend kam auch die Gültigkeitsfrage nochmals hoch. Es wurde nochmals über den Aspekt des absoluten Schutzes vor Gefahren, der Renaturierung und des Schutzes von Kulturland debattiert. Der Bund hat die Interessenabwägung zugunsten Revitalisierung schon vorgenommen.

Der Ansatz der Arbeitsgruppe, die übrigen öffentlichen Interessen aufzulisten und den Umgang mit Kulturland sowie die Landwirtschaft explizit und prominent (heisst vorne auf der Liste) zu erwähnen und damit entsprechend zu gewichten brachte dann auch den Durchbruch bei der Frage zur landwirtschaftlichen Nutzfläche. Man war sich einig, dass wenn eine Interessenabwägung stattzufinden hat zwischen explizit aufgeführten Punkten, diese dort abschliessend zu regeln sind.

Auf Antrag wurde der im Sinne der Initianten spezifisch formulierte Absatz 5 zugunsten einer expliziten Erwähnung der landwirtschaftlichen Nutzfläche unter Absatz 4 Punkt 3 gestrichen (11 zu 0 bei 4 Enthaltungen). Damit konnten alle Interessen im Sinne eines Kompromisses abgeholt werden.

§15 WBSNG Absatz 2 und 3 (neu)

Der mit zwei neuen Absätzen ergänzte §15 war inhaltlich nicht bestritten. Es wurde verschiedentlich erklärt, wie in Gemeinden mit solchen Projekten umgegangen und die Betroffenen typischerweise sehr früh abgeholt werden. Das scheint aber nicht überall und vor allem bei kantonalen Projekten nur ungenügend der Fall zu sein. Es wurde breites Verständnis bekundet, dass insbesondere die Landwirtschaft bzw. die betroffenen Betriebe bei Kulturlandverlust rechtzeitig, konkret und mit Respekt für deren Anliegen und Wissen abgeholt werden muss. Dass dabei in der Grundhaltung das Vermeiden von Kulturlandverlust eine hohe Priorität haben müsse, war allgemein unbestritten.

Die Formulierungen gaben Anlass zu verschiedenen redaktionellen Einwänden und Diskussionen insbesondere zum Begriff „Planung“ (neu in Absatz 3) und „frühzeitig“ vs. „zu Beginn“ vs. „zu Planungs- bzw. Projektbeginn“. Diese Diskussion und sachdienliche Hinweise des Departements halfen, die praktischen Abläufe und damit auftretende Fragestellungen besser zu verstehen.

Der Begriff „Planung“ wurde mit 14 zu 1 Stimmen durch den Begriff „Projekt“ ersetzt, was der üblichen Formulierung im Gesetz entspricht. Der Begriff „frühzeitig“ in Absatz 3 wurde mit 10 zu 5 Stimmen belassen.

Nach einer kleinen Unterbrechung wurde die zweite Lesung des Gegenvorschlags eröffnet. Ein Rückkommensantrag zu §3, den umstrittenen zusätzlichen Absatz 5 wieder einzufügen, wurde 11 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

Der Gegenvorschlag wurde dann nochmals in der bereinigten Fassung zur Diskussion gestellt und mit 13 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

Weiterführung Detailberatung

Nach erfolgter Bereinigung und Annahme des Gegenvorschlages befasste sich die Kommission mit Fragen des weiteren Vorgehens. Es ging dabei insbesondere darum, dass man die Initiative nur für gültig erklären will, wenn das Komitee einen Rückzug bei Annahme des Gegenvorschlages in Aussicht stellt. Falls dies nicht eintrete, behalten sich verschiedene Kommissionmitglieder vor, gegen Gültigkeit zu stimmen.

Entsprechend erwartet man vom Initiativkomitee eine explizite Zusage und nicht nur ein „Signal“. Falls das Geschäft nicht gültig erklärt würde, könnte der Gegenvorschlag als Motion eingereicht werden. Dieses Szenario wollte die Kommission aber wenn immer möglich vermeiden, da es als Desavouierung der Initianten aufgefasst werden könnte und eine Beschwerde ans Bundesgericht zu erwarten wäre.

Der Kommissionspräsident wurde daraufhin beauftragt, zusammen mit einer Delegation das Gespräch mit den Initianten zu suchen und den Gegenvorschlag zu präsentieren. Insbesondere sollten die Vertreter des Komitees motiviert werden, die Initiative im Falle von Gültigkeit und einer Annahme des Gegenvorschlages durch den Grossen Rat zurückzuziehen.

Diskussion mit den Initianten

In einer kritisch-konstruktiven Diskussion wurde der Gegenvorschlag im Spätherbst einer Delegation des Initiativkomitees dargelegt. Diese konnte die Überlegungen der Kommission nachvollziehen und zeigte sich insbesondere positiv angetan vom neu formulierten §15. Dieser könnte das Problem der nicht rechtzeitigen oder eigentlichen Nichteinbindung in Projekte lösen, was als eine der hauptsächlichen Ursachen für bestehende und absehbare Konflikte gesehen wird. Die Initianten erklärten sich zudem schriftlich damit Einverstanden, dass das Geschäft erst im 2018 im Grossen Rat traktandiert wird, damit das Komitee genügend Zeit erhält um seine Antwort vorzubereiten.

9/9

Nachdem sie sich intern besprochen hatten erklärten sich die Initianten anlässlich einer weiteren Sitzung am 20. Dezember 2017 der Kommissionsdelegation gegenüber bereit, im Falle eines Entscheides auf Gültigkeit und Annahme des Gegenvorschlages durch den Grossen Rat die Initiative zurückzuziehen. Diese Zusage wurde auch in schriftlicher Form überreicht.

Schlussabstimmung

Aufgrund des allgemein akzeptierten Gegenvorschlags wurde die Initiative mit 12 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt. Danach stimmte die Kommission dem Gegenvorschlag einstimmig zu.

Damit beantragt die Kommission in Widerspruch zur Haltung des Regierungsrates dem Grossen Rat die Initiative für gültig zu erklären. Ebenso beantragt die Kommission einstimmig, dem Gegenvorschlag zuzustimmen und die Initiative abzulehnen.

Romanshorn, den 27. Dezember 2017

Der Kommissionspräsident
David H. Bon

Beilagen