

FD / Motion Locher-St.Gallen / Güntzel-St.Gallen / Dürr-Widnau (80 Mitunterzeichnende)
vom 26. Februar 2014:

Klare Rechtsgrundlagen und einheitliche Vollzugsgrundsätze auch im Brandschutz

Antrag der Regierung vom 6. Mai 2014

Gutheissung

mit folgendem Wortlaut: «Die Regierung wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Revision des Gesetzes über den Feuerschutz zu unterbreiten mit dem Zweck, die Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich des baulich-technischen Brandschutzes den heutigen Anforderungen und Bedürfnissen anzupassen sowie die im Brandschutz massgeblichen Ziele und Grundsätze zu regeln.»

Begründung:

- Der Motion liegt die Hypothese zugrunde, dass die geltende Feuerschutzgesetzgebung die Anforderungen an den baulich-technischen Brandschutz nur rudimentär regle. Den Vollzugsorganen werde somit ein viel zu grosser Ermessensspielraum eingeräumt, den diese häufig zu Ungunsten der Bauherrschaften auslegen würden. Hinzu komme, dass die ergänzenden schweizerischen Brandschutzvorschriften, auf welche sich die Vollzugsinstanzen abstützen, auf einer ungenügenden Rechtsgrundlage beruhen würden, womit ihre Verbindlichkeit für die st.gallische Rechtsanwendung in Zweifel zu ziehen sei.

Diese beiden der Motion zugrunde liegenden Überlegungen sind nicht zutreffend. Der Ermessensspielraum für die Brandschutzbehörden ist nicht grösser als in anderen Regelungsbereichen und auch nicht als in andern Kantonen. Er ist klar eingegrenzt durch die detaillierten Vorgaben und Regelungen gemäss den schweizerischen Brandschutzvorschriften, die auch für die Rechtsanwendung im Kanton St.Gallen verbindlich sind. Die schweizerischen Brandschutzvorschriften ihrerseits verfügen sehr wohl über eine ausreichende gesetzliche Abstützung. Rechtliche Grundlage bildet die Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.531; abgekürzt IVTH). Die IVTH regelt die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der technischen Vorschriften oder Normen für die Zulassung von Produkten. Mit der Vereinbarung wurde ein interkantonales Organ mit rechtsetzenden Kompetenzen geschaffen. Das Organ kann verbindliche Richtlinien und Vorschriften zum Erlass und Vollzug von Bestimmungen über das Inverkehrbringen von Produkten und die Anforderungen an Bauwerke erlassen. Mit dieser Vereinbarung sollte insbesondere die schweizweite Harmonisierung der kantonalen Vorschriften über die Anforderungen an Bauwerke erreicht werden. Zusammen mit dem Bundesgesetz über Bauprodukte (SR 933.0) wurde damit überdies die Voraussetzung für eine gegenseitige Anerkennung der Vorschriften zwischen der Schweiz und der EU geschaffen.

Der Beitritt des Kantons St.Gallen zur IVTH wurde vom Kantonsrat beschlossen (vgl. Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse [sGS 552.53]). Da mit der IVTH ein Organ (IOTH) mit rechtsetzenden Kompetenzen geschaffen wurde, wurde der damalige Beitrittsbeschluss zudem mit einer formell-gesetzlichen Grundlage, dem Gesetz über den Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS

552.5), verknüpft. Dieses Gesetz unterstand dem fakultativen Referendum. Die IVTH bzw. die Kompetenzdelegation zur Rechtsetzung an das IOTH verfügt somit über eine ausreichende gesetzliche Abstützung.

Gestützt auf die IVTH hatte das IOTH mit Beschluss vom 10. Juni 2004 (sGS 871.14) die schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF mit Wirkung ab 1. Januar 2005 für alle Kantone als verbindlich erklärt. Diese Brandschutzvorschriften bestehen aus einer Brandschutznorm und 18 Brandschutzrichtlinien. Die Brandschutznorm bestimmt die grundsätzlich geltenden Sicherheitsstandards. Die Brandschutzrichtlinien formulieren die Anforderungen und Massnahmen im Einzelnen. Mit der Verbindlichkeitserklärung dieser Vorschriften war im Rahmen des neuen schweizerischen Bauproduktrechtes über die Konkordatslösung eine Harmonisierung bei den Produkten einerseits und bei den Bauvorschriften (Brandschutz) andererseits erreicht worden – dies das von Beginn an deklarierte Hauptziel des Konkordats.

- Mit dem Beschluss des IOTH vom 10. Juni 2004 wurden die Kantone – basierend auf Art. 6 Abs. 3 IVTH, wonach die Vorschriften des IOTH für die Kantone verbindlich sind – verpflichtet, die schweizerischen Brandschutzvorschriften in ihr eigenes Recht zu übernehmen und anzuwenden. Die Regierung tat dies mittels Änderung von Art. 7 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Feuerschutz (sGS 871.11), wonach die schweizerischen Brandschutzvorschriften VKF für die Brandverhütung und den baulich-technischen Brandschutz als die massgeblichen Bestimmungen gelten (X. Nachtrag zur Vollzugsverordnung über den Feuerschutz vom 30. Oktober 2007; nGS 42–141). Sie konnte sich dabei einerseits abstützen auf Art. 54 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1; abgekürzt FSG), welcher ihr ausdrücklich die Ermächtigung zum Erlass näherer Vorschriften über den Feuerschutz gibt, namentlich auch in Bezug auf die Erstellung, die Änderung und den Unterhalt von Gebäuden und Anlagen (Art. 54 Abs. 1 Bst. a). Andererseits kommt den schweizerischen Brandschutzvorschriften unmittelbare normative Rechtswirkung zu, d.h. sie sind als interkantonales Recht in den Kantonen selbst dann unmittelbar anwendbar, wenn eine formelle Übernahme in das kantonale Recht nicht stattgefunden haben sollte oder im Fall widersprechender Bestimmungen des kantonalen Rechts (vgl. BGE 1C 303/2010). Insofern stützt sich die Vollzugspraxis im Kanton St.Gallen auf die gleichen rechtlichen Grundlagen ab, wie sie für alle Kantone gelten, d.h. sie sind nicht strenger als andernorts.
- Allein zur Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für die Brandschutzvorschriften ist eine Gesetzesänderung also nicht erforderlich. Ebenso besteht für eine gesetzliche Bestimmung zur Delegation von Vollzugsaufgaben und Verfügungskompetenzen an Dritte kein Bedarf. Zum einen waren Dritte im Kanton St.Gallen nie mit formellen Verfügungskompetenzen ausgestattet. Zum andern finden sich die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Auslagerung von Kontrollaufgaben bereits heute im Gesetz (vgl. insbesondere Art. 28 ff. FSG betreffend den Blitzschutz). Weitere Kontrollaufgaben im Bereich der Prüfung von Sprinkleranlagen, die früher ausgelagert waren, werden seit dem Jahr 2013 durch eigene Mitarbeitende des Amtes für Feuerschutz wahrgenommen.

Auf der andern Seite ist nicht zu übersehen, dass das geltende FSG in die Jahre gekommen ist und sich deshalb eine Überprüfung und Anpassung an veränderte rechtliche und technische Rahmenbedingungen im Bereich des Brandschutzes rechtfertigt. Im Rahmen einer solchen Revision sollen insbesondere auch die Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich des baulich-technischen Brandschutzes überprüft und wo angezeigt den heutigen Anforderungen und Bedürfnissen angepasst werden. Sodann soll im Gesetz im Grundsatz festgelegt werden, welche Ziele mit dem Brandschutz verfolgt werden und an welchen Grundsätzen er sich zu orientieren hat. In diesem Zusammenhang kann auch geprüft werden, ob der Verweis auf die schweizweit geltenden, harmonisierten Brandschutzvorschriften als die für den Brandschutz massgeblichen Bestimmungen neu ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen werden soll.