

Gesetz über den Feuerschutz

Nachtragsbotschaft und ergänzender Entwurf der Regierung vom 4. Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
2 Brandschutz	3
2.1 Konkretisierung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit im Gesetz	3
2.1.1 Grundsatz der Verhältnismässigkeit als allgemein gültiges Prinzip staatlichen Handelns	3
2.1.2 Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Brandschutz	4
2.1.3 Verankerung des Verhältnismässigkeitsprinzips in den schweizerischen Brandschutzvorschriften	5
2.1.4 Zusätzliche Verankerung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Gesetz über den Feuerschutz	7
2.2 Grundzüge des Ordnungsrechts zur Umsetzung der Verhältnismässigkeit	8
2.3 Praxisbeispiele	10
3 Feuerwehrwesen	11
3.1 Mitsprache im Betrieb der Stützpunkte	11
3.2 Mitsprache in der Ausbildung	11
3.3 Grundausbildung nicht nur im OFA	11
4 Regressrecht	12
5 Antrag	13
Anhang: Wichtigste Neuerungen der Brandschutzvorschriften 2015	14
Gesetz über den Feuerschutz	15

Zusammenfassung

Die Regierung unterbreitete dem Kantonsrat mit der Botschaft vom 13. März 2018 den Entwurf eines totalrevidierten Gesetzes über den Feuerschutz (22.18.09). Das Geschäft wurde vom Kantonsrat im Rahmen der ersten Lesung mit dem Auftrag an die Regierung zurückgewiesen, das Verhältnismässigkeitsprinzip im Gesetz festzuhalten und zu konkretisieren, die Grundzüge des entsprechenden Ordnungsrechts darzulegen sowie mit konkreten Beispielen zu erläutern.

Mit der vorliegenden Nachtragsbotschaft schlägt die Regierung vor, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zusätzlich in Art. 5 Abs. 2 des Gesetzes über den Feuerschutz (abgekürzt FSG) festzuhalten. Zudem soll die Verhältnismässigkeit in einem neuen Art. 5^{bis} FSG konkretisiert werden.

Auf Verordnungsstufe soll die Bedeutung der Verhältnismässigkeit zum einen durch Vorgaben im Verfahren, zum anderen durch die Verankerung von konkreten Kriterien verankert werden. Im Verfahren soll den Gesuchstellerinnen und -stellern das Recht auf eine Besprechung vor der eigentlichen Eingabe eingeräumt werden und die zuständigen Behörden sollen verpflichtet werden, sämtliche eingereichten Varianten bzw. Alternativvorschläge für Brandschutzmassnahmen zu prüfen und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu würdigen. Zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit sollen ergänzende Kriterien aufgeführt werden. So soll zum Beispiel der Personenschutz höher zu gewichten sein als der Sachwertschutz.

Da sowohl in der vorberatenden Kommission als auch in der Diskussion im Kantonsrat Anliegen aus dem Bereich der Feuerwehr vorgebracht wurden, denen sich die Regierung nicht verschliessen möchte, werden entsprechende Anpassungsvorschläge unterbreitet. So soll der Einbezug der Feuerwehren im Bereich der Stützpunkte und der Ausbildung festgehalten werden. Zudem verschliesst sich die Regierung einer Durchführung der Grundausbildung auch ausserhalb des Ostschweizer Feuerwehrausbildungszentrums (OFA) nicht, sofern die Ausbildung in der gleichen Zeit und Qualität wie im OFA durchgeführt werden kann.

Schliesslich ergibt sich aus einer Entscheidung des Bundesgerichtes vom Frühjahr 2018 zur Regresskaskade und einer Konkretisierung durch das Handelsgericht Zürich im Oktober 2018 Anpassungsbedarf im Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG). Die Regierung unterbreitet einen entsprechenden Anpassungsvorschlag im Sinn einer Drittänderung.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Nachtragsbotschaft und ergänzenden Entwurf zum Gesetz über den Feuerschutz.

1 Ausgangslage

Die Regierung unterbreitete dem Kantonsrat mit der Botschaft vom 13. März 2018 den Entwurf eines totalrevidierten Gesetzes über den Feuerschutz (22.18.09). Das Geschäft wurde am 19. Februar 2019 vom Kantonsrat im Rahmen der ersten Lesung mit folgenden Aufträgen an die Regierung zurückgewiesen:

1. Die Regierung wird insbesondere eingeladen, im Erlass den Grundsatz festzuhalten und zu konkretisieren, dass die für den Vollzug zuständigen Behörden bei der Anwendung der Brandschutzvorschriften stets den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen haben. Festzuhalten ist zudem, dass im Einzelfall insbesondere zu prüfen ist, wie unter Berücksichtigung der konkreten Umstände, dem Brandschutz durch möglichst kostengünstige und wenig einschränkende Massnahmen angemessen Rechnung getragen werden kann, ohne die Sicherheit beim Personenschutz zu beeinträchtigen.

2. Die Regierung wird eingeladen im Rahmen eines ergänzenden Berichts:

- a) die Grundzüge des Verordnungsrechts zur Umsetzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit darzulegen;*

- b) *die praktische Umsetzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit unter Einhaltung der geltenden Brandschutzvorschriften anhand konkreter Beispiele darzulegen. Die Praxisbeispiele sollen als Leitfaden für den künftigen Vollzug dienen können.*

Die nachfolgenden Ausführungen in Abschnitt 2 sowie die Anpassungsvorschläge zu Art. 5 und der neue Art. 5^{bis} nehmen diese Themen auf.

Sowohl in der vorberatenden Kommission als auch in der Diskussion im Kantonsrat wurden zudem Anliegen aus dem Bereich der Feuerwehr vorgebracht, denen sich die Regierung nicht verschliessen will. Die Regierung unterbreitet daher in Abschnitt 3 Vorschläge für entsprechende Anpassungen.

Da das Bundesgericht im Frühjahr 2018 in einem wegweisenden Urteil die seit langer Zeit geltende Regresskaskade aufhob und das Handelsgericht Zürich diesen Entscheid in einem Urteil im Oktober 2018 konkretisierte, ergibt sich Anpassungsbedarf im Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG). Die Regierung unterbreitet einen entsprechenden Anpassungsvorschlag im Sinn einer Drittänderung in Abschnitt 4.

2 Brandschutz

2.1 Konkretisierung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit im Gesetz

2.1.1 Grundsatz der Verhältnismässigkeit als allgemein gültiges Prinzip staatlichen Handelns

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist ein allgemein gültiges Prinzip unseres Rechtsstaats, dem sämtliche staatliche Behörden bei der Ausübung ihrer Aufgaben Rechnung tragen müssen. Bereits in der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist dieser wichtige Grundsatz in Art. 5 Abs. 2 verankert. In der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) findet er sich in Art. 8 Abs. 2. Er ist zudem insbesondere bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Grundrechtseinschränkungen (Art. 36 Abs. 3 BV, Art. 5 Abs. 2 KV) zentral. Der Grundsatz gilt sowohl für die Rechtsetzung (Gesetzgebung) als auch für die Rechtsanwendung (Vollzug).

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit besagt¹, dass gesetzliche Bestimmungen sowie Massnahmen der Verwaltung zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels *geeignet* und *erforderlich* sein müssen. Zudem muss der angestrebte Zweck gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einem *vernünftigen Verhältnis* zu den Belastungen bzw. Freiheitsbeschränkungen stehen, die den Privaten auferlegt werden oder aus den staatlichen Massnahmen resultieren. Bei der Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips geht es darum, zwischen widerstrebenden öffentlichen und privaten Interessen einen möglichst schonenden Ausgleich herbeizuführen. Im Folgenden wird auf die drei zentralen Elemente des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit eingegangen:

- *Eignung*: Die Vorschrift bzw. die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen.
- *Erforderlichkeit*: Die Vorschrift bzw. die Verwaltungsmassnahme muss zur Zielerreichung erforderlich sein und hat zu unterbleiben, wenn eine mildere Massnahme zur Erreichung des angestrebten Erfolgs ausreichen würde. Das Element der Erforderlichkeit dient insofern der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns. Es gilt einerseits ein Übermassverbot, d.h. es darf nicht mehr als zur Zielerreichung nötig verlangt werden. Andererseits besteht aber auch ein Unter-massverbot, d.h. dass auch Massnahmen, die zu wenig zur Erreichung des Ziels beitragen, dem Zweck nicht angemessen und damit unverhältnismässig sind.

¹ Die nachfolgenden Ausführungen stammen teilweise wörtlich und teilweise sinngemäss zitiert aus: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, S. 118 ff., Rz. 514 ff.

- *Verhältnismässigkeit von Zweck und Wirkung (Zumutbarkeit)*: Eine einschränkende Vorschrift oder eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis wahrt zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für die Betroffenen im konkreten Fall bewirkt. Es ist eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche das öffentliche Interesse an der Vorschrift oder Massnahme und die durch ihre Wirkung beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Die Vorschrift oder Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nur in diesem Fall ist sie den Privaten zumutbar. Für die Interessenabwägung ist also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen massgeblich.

2.1.2 Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Brandschutz

2.1.2.a Verbindlichkeit der schweizerischen Brandschutzvorschriften

Art. 2 des Gesetzes über den Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.5) sieht vor, dass der Kanton interkantonalen Vereinbarungen zur Harmonisierung technischer Vorschriften und Normen beitreten kann. Mit Grossratsbeschluss vom 11. Januar 2001 ist der Kanton St.Gallen der interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse beigetreten (sGS 552.53 bzw. sGS 552.531; abgekürzt IVTH). Die IVTH hat ein interkantonales Organ mit rechtsetzenden Kompetenzen geschaffen (Interkantonales Organ Technische Handelshemmnisse; abgekürzt IOTH), das, gestützt auf die IVTH, Brandschutzvorschriften erlassen hat, die nach Art. 6 Abs. 3 IVTH für alle Kantone verbindlich sind². Für diese Rechtsetzungsdelegation besteht nach den aufgezeigten Rechtsnormen eine ausreichende Rechtsgrundlage, der selbst dann unmittelbare normative Rechtswirkung zukommt, wenn eine formelle Übernahme in das kantonale Recht nicht stattgefunden hat oder das kantonale Recht abweichende Bestimmungen enthalten sollte (vgl. BGE 1C_303/2010).

2.1.2.b Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bei den Brandschutzvorschriften

Bezogen auf den *Erlass* der schweizerischen Brandschutzvorschriften ist der Gesetzgeber somit an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden. Bereits beim Erlass von Bestimmungen müssen demnach einerseits die Interessen an einem wirkungsvollen Brandschutz und andererseits die diesen teilweise widersprechenden wirtschaftlichen Interessen von Bauherrschaft bzw. Eigentümerschaft an der möglichst kostengünstigen Realisierung von Bauprojekten angemessen berücksichtigt werden. Fälle aus der Praxis zeigen immer wieder auf, dass – gerade auch im Zusammenhang mit der Realisierung von Bau- oder Umbauvorhaben – dem Brandschutz zur Sicherstellung des Personen- und Sachwertschutzes eine grosse Bedeutung zukommt. Auf der anderen Seite dürfen die Grundrechte der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) nicht übermässig bzw. in unzumutbarer Weise eingeschränkt werden. Indem die schweizerischen Brandschutzvorschriften rund alle zehn Jahre angepasst werden und die Vorschriften anlässlich jeder Revision erneut liberalisiert wurden (siehe Anhang) bzw. auch künftig werden, wird eine Interessenabwägung zugunsten der privaten Interessen bereits auf Ebene Rechtsetzung vollzogen.

Bezogen auf die *Rechtsanwendung* erlangt der Grundsatz insofern Bedeutung, als die zuständige Behörde ihn bei der Anwendung der schweizerischen Brandschutzvorschriften zu berücksichtigen hat. Denn auch in der Rechtsanwendung muss im Rahmen des Ermessensspielraums ein angemessener Interessenausgleich im erwähnten Spannungsfeld zwischen öffentlichem Brandschutz sowie privaten Interessen gewährleistet sein.

² Die schweizerischen Brandschutzvorschriften bestehen aus den 61 Artikeln der Brandschutznorm und den 19 Brandschutzrichtlinien, welche die Brandschutznorm weiter spezifizieren. Sie sind abrufbar unter www.bsvonline.ch.

2.1.3 Verankerung des Verhältnismässigkeitsprinzips in den schweizerischen Brandschutzvorschriften

2.1.3.a Rollen und Verantwortlichkeiten

Bevor auf die konkrete Ausgestaltung der Verhältnismässigkeit in den schweizerischen Brandschutzvorschriften eingegangen wird, werden verständnishafter die unterschiedlichen Rollen bzw. Aufgaben der Beteiligten im Baubewilligungsverfahren kurz aufgezeigt, wie sie in den aktuell gültigen Brandschutzvorschriften definiert sind.

Rolle	Aufgaben
Bauherrschaft	Die Eigentümer- und Nutzerschaft von Bauten und Anlagen: [...] c) stellt die projekt- und objektspezifische Organisation sicher und beauftragt Personen mit der erforderlichen Fachkompetenz im Bereich Brandschutz, Projektmanagement und Qualitätssicherung; [...] ³
QS-Verantwortlicher Brandschutz (Brandschutzfachplaner)	Der QS-Verantwortliche Brandschutz: a) ist für die Qualitätssicherung im Rahmen der Projektierung, Ausschreibung und Realisierung aller baulichen, technischen, organisatorischen und abwehrenden Brandschutzmassnahmen verantwortlich; b) ist erster Ansprechpartner gegenüber der Brandschutzbehörde und verantwortlich für die Erstellung und Eingabe aller erforderlichen Dokumente für den Teil Brandschutz, z. B. für die Baueingabe, die Baufreigabe, die Bezugsfreigabe, für brandschutztechnische Bewilligungen und Genehmigungen. Einzelne Teilbereiche können zur Bearbeitung an Fachpersonen oder Errichter übertragen werden; [...] ⁴
Brandschutzbehörde	¹ Die Brandschutzbehörde überwacht die Einhaltung der Brandschutzvorschriften und prüft die brandschutzrelevanten Konzepte und Nachweise auf Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Plausibilität. ² Sie unterstützt die Eigentümer- und Nutzerschaft bei der Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortung bezüglich Brandsicherheit. [...] ⁵

Schweizweit verfügen über 1500 Personen über eine Ausbildung bzw. Anerkennung zum Brandschutzfachmann bzw. zur Brandschutzfachfrau oder zur Brandschutzexpertin bzw. zum Brandschutzexperten. Seit dem Jahr 2012 besteht sogar die Möglichkeit, einen eidgenössischen Abschluss im Bereich des Brandschutzes zu erlangen.

2.1.3.b Unterschiedliche Verfahren zur Sicherstellung des angemessenen Brandschutzes

Die schweizerischen Brandschutzvorschriften ermöglichen es den Brandschutzfachplanern, Brandschutzkonzepte mittels dreier unterschiedlicher Ansätze bzw. Verfahren zu erarbeiten:

- ein Standardkonzept (Art. 10 Brandschutznorm);
- ein vom Standard abweichendes Konzept (Art. 11 Brandschutznorm);
- ein Konzept basierend auf Nachweisverfahren (Art. 12 Brandschutznorm).

³ Brandschutzrichtlinie 11-15 Qualitätssicherung im Brandschutz, Ziff. 4.1.1 Aufgaben Eigentümer- und Nutzerschaft.

⁴ Brandschutzrichtlinie 11-15 Qualitätssicherung im Brandschutz, Ziff. 4.1.3 Aufgaben QS-Verantwortlicher Brandschutz.

⁵ Art. 60 der Brandschutznorm, Überwachung und Kontrollen.

Indem damit gesetzlich drei unterschiedliche Varianten zur Gewährleistung des angemessenen Brandschutzes zur Verfügung stehen, wird die Verhältnismässigkeit bereits massgeblich konkretisiert. In jedem Einzelfall kann die für die Bauherrschaft (auch unter Kostenpunkten) beste Lösung gewählt werden.

Die Brandschutzbehörde ist gestützt auf Art. 60 der Brandschutznorm für die Prüfung der eingereichten Konzepte zuständig. Das (Baubewilligungs-)Verfahren selbst ist jedoch ausschliesslich im Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1) geregelt. Auch mit dem neuen Feuerschutzgesetz können kommunale wie auch kantonale Brandschutzbehörden die vorgegebenen Abläufe und Prozesse von der Eingabe bis zur Ausstellung einer Bewilligung nicht beeinflussen. Die Brandschutzbehörden haben (gleich wie die anderen am Verfahren beteiligten Stellen, z.B. Baukommissionen, Baudepartement, Arbeitsinspektorat, Denkmalpflege) ausschliesslich die Aufgabe, die eingereichten Gesuche auf ihre Bewilligungsfähigkeit hin zu prüfen resp. diese zu bewilligen. Es ist jedoch – im Sinn einer Dienstleistung am Gesuchsteller – seit Jahren gelebte und bewährte Praxis, dass bei komplexeren Bauten (vor allem bei Umbauvorhaben) die Brandschutzkonzepte auf Wunsch des Konzepterstellers bzw. der Konzepterstellerin vor Baueingabe vorbesprochen werden. Hingegen darf aus Gründen der Befangenheit eine brandschutztechnische Konzepterarbeitung nicht durch die Baubewilligungs- oder Brandschutzbehörde erfolgen.

2.1.3.c Unterschiedliche Anforderungen für Bestandesbauten und Neubauten

Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird in den schweizerischen Brandschutzvorschriften in Bezug auf bestehende Bauten einerseits und auf Neubauten andererseits differenziert Rechnung getragen.

Bestandesbauten

Die Bestandesgarantie⁶ geht vom Grundsatz aus, dass bestehende Bauten, die den öffentlich-rechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften nicht mehr entsprechen, grundsätzlich erhalten und zeitgemäss erneuert werden dürfen, ohne dass sie verschärften rechtlichen Anforderungen genügen müssten.

Ein Eingriff in die Bestandesgarantie ist nur unter folgenden kumulativen Voraussetzungen zulässig:

- *Genügende gesetzliche Grundlage*: Der staatliche Eingriff muss in einem Rechtssatz vorgesehen sein. Für schwere Eingriffe braucht es ein Gesetz, für weniger schwere genügt eine Verordnung als Rechtsgrundlage. Diesem Erfordernis ist mit den vom IOTH verabschiedeten Brandschutzvorschriften Genüge getan.
- *Ausreichendes öffentliches Interesse*: Im Brandschutz besteht ein öffentliches Interesse sowohl am Schutz von Personen als auch am Sachwertschutz.
- *Wahrung der Verhältnismässigkeit*: Es kommt darauf an, ob der Zweck der Massnahme so wichtig ist, dass die mit dem Eingriff verbundenen Auswirkungen auf die Betroffenen in Kauf genommen werden müssen. Abzuwägen ist bei dieser Prüfung der Verhältnismässigkeit also zwischen dem konkreten Brandschutzinteresse und dem Interesse des Trägers bzw. der Trägerin des von der Eigentumsgarantie geschützten Rechts an der Beibehaltung seiner bisherigen Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse (vgl. die Ausführungen unter Abschnitt 2.1.1 oben).

Der wichtige Grundsatz der Bestandesgarantie wird nicht nur im Baurecht, sondern auch im Brandschutz berücksichtigt. Auch hier gilt betreffend bestehender Bauten grundsätzlich die Bestandesgarantie. Bei unwesentlichen baulichen oder betrieblichen Veränderungen dürfen von der Brandschutzbehörde keine brandschutztechnischen Massnahmen verlangt werden.

⁶ Die Bestandesgarantie ist Bestandteil des Grundrechts auf Eigentumsgarantie (Art. 26 BV). Die nachfolgenden Ausführungen stammen teilweise wörtlich und teilweise sinngemäss zitiert aus: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, S. 524 ff., Rz. 2343 ff.

Ein Eingriff in die Bestandesgarantie ist von vornherein nur dann möglich, wenn es um wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen an bestehenden Bauten und Anlagen geht.

Dem Prinzip der Bestandesgarantie wird einerseits in Art. 2 der Brandschutznorm und andererseits auch im neuen FSG mit Art. 7 Abs. 2 Rechnung getragen, indem die Voraussetzungen an die Zulässigkeit von brandschutztechnischen Massnahmen präzisiert werden. Es besteht ein Ermessensspielraum der zuständigen Behörde, den sie im konkreten Fall gestützt auf Verhältnismässigkeitsüberlegungen (insbesondere mit einer Interessenabwägung) auszuschöpfen hat. Auch hier steht vor allem das Anliegen der Personensicherheit im Vordergrund und ist von besonderer Bedeutung. Der Sachwertschutz spielt bei der Beurteilung in der Praxis so gut wie nie eine Rolle. Die Eigentümerschaften bzw. Brandschutzfachplanerinnen und -fachplaner nutzen im Regelfall die Möglichkeit, vor Einreichung der Baugesuche ihre Brandschutzkonzepte mit der Brandschutzbehörde abzusprechen.

Allfällige brandschutztechnische Ertüchtigungsmassnahmen beschränken sich dabei in der Regel auf den vom Umbau- oder Umnutzungsvorhaben betroffenen Brandschutzbereich. Das bedeutet, dass – sofern überhaupt notwendig – nicht ein ganzes bestehendes Gebäude ertüchtigt werden muss, sondern nur der brandschutztechnische Bereich, an dem die betreffende Veränderung stattfindet.

Neubauten

Bei Neubauten ist der Ermessensspielraum der Brandschutzbehörde bei der Rechtsanwendung deutlich geringer als bei Bestandesbauten, insbesondere wenn es um die sogenannten Standardkonzepte geht. Die Brandschutzvorschriften definieren in Standardkonzepten die Minimalmassnahmen (in der Regel konkrete technische Anforderungen), die umzusetzen sind, damit das Schutzziel erreicht werden kann. Die Aufgabe des Brandschutzfachplaners bzw. der -fachplanerin besteht darin, ein möglichst wirtschaftliches Brandschutzkonzept für die Erstellung sowie den Betrieb einer Baute zu erarbeiten. Bei über 99 Prozent der mehreren tausend eingereichten Baugesuche im Kanton basieren die Brandschutzkonzepte (gemäss Willen der Bauherrschaft) ausschliesslich auf den Standardmassnahmen nach Art. 10 der Brandschutznorm. Bei Brandschutzkonzepten basierend auf Art. 11 und 12 der Brandschutznorm hat die Brandschutzfachplanerin bzw. der -fachplaner detailliert aufzuzeigen, mit welchen alternativen Brandschutzmassnahmen die Schutzziele gleichwertig erreicht werden. Die Brandschutzbehörde prüft diese dann auf die «Gleichwertigkeit». Bei der Beurteilung der «Gleichwertigkeit» gibt es naturgemäss einen Ermessensspielraum, bei dessen Auslegung das Verhältnismässigkeitsprinzip zur Anwendung kommt. Hierbei gewichten die Behörden in der Abwägung die Brandschutzmassnahmen, die der Personensicherheit dienen (öffentliches Interesse), deutlich höher als jene des reinen Sachwertschutzes. Vor Einreichung der Baugesuche finden bei komplexeren Bauvorhaben auf Wunsch der Brandschutzfachplaner bzw. -fachplanerinnen Besprechungen mit den Brandschutzbehörden statt.

Die vorstehenden Verhältnismässigkeitsüberlegungen zu Bestandes- und Neubauten werden auf Verordnungsstufe noch konkretisiert werden (siehe nachfolgend Abschnitt 2.2).

2.1.4 Zusätzliche Verankerung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Gesetz über den Feuerschutz

In Bezug auf die schweizerischen Brandschutzvorschriften ist davon auszugehen, dass – wo diese konkrete technische Vorschriften vorsehen – die entsprechend geforderten Massnahmen zur Erreichung des angemessenen Brandschutzes geeignet, erforderlich sowie zumutbar sind, mithin die Verhältnismässigkeit in der Rechtsetzung gewahrt wurde (siehe oben Abschnitt 2.1.3).

Damit auch in der Rechtsanwendung die Einhaltung der Verhältnismässigkeit im Rahmen der Ermessensausübung durch die zuständige Behörde im Einzelfall (bei sämtlichen Bauten, egal ob

Neu- oder Umbauten) gewährleistet ist, soll der Grundsatz – gestützt auf den Auftrag des Kantonsrates vom 19. Februar 2019 – zusätzlich in Art. 5 Abs. 2 FSG in allgemeiner Weise festgehalten werden (analog Art. 64a Abs. 3 des Einführungsgesetzes zur schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [sGS 962.1]). Zudem soll die Verhältnismässigkeit in einem neuen Art. 5^{bis} analog Art. 3 des Polizeigesetzes (sGS 451.1) konkretisiert werden.

Diese Bestimmungen stellen sicher, dass bei der Anwendung der schweizerischen Brandschutzvorschriften durch die zuständige Behörde im konkreten Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nachgelebt und gebührend Rechnung getragen wird. Es ist bei der Festlegung einer Brandschutzmassnahme im Rahmen des Ermessensspielraums jeweils eine Interessenabwägung zwischen den auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen an der Sicherstellung eines wirkungsvollen Brandschutzes und den Interessen der Bauherrschaft an der wirtschaftlichen Realisierung eines Vorhabens zu machen. Es gilt, dass je bedeutender eine Massnahme für die Sicherstellung des Brandschutzes ist, desto mehr ein allfälliges entgegenstehendes privates Interesse in den Hintergrund zu treten hat bzw. die Massnahme für die Betroffenen zumutbar ist. Dabei ist das Interesse des Brandschutzes umso höher zu gewichten, je mehr der Personenschutz (im Gegensatz zum Sachwertschutz) sichergestellt wird.

2.2 Grundzüge des Verordnungsrechts zur Umsetzung der Verhältnismässigkeit

Das Verordnungsrecht soll das Prinzip der Verhältnismässigkeit sowohl im Verfahren als auch bezüglich anzuwendenden Kriterien weiter konkretisieren.

Berücksichtigung im Verfahren

Im Verfahren soll zum einen die Möglichkeit vorgesehen werden, dass der Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin vor Eingabe des Baugesuchs das vorgesehene Brandschutzkonzept mit der zuständigen Behörde besprechen kann. Dabei ist aber zur Wahrung der Unbefangenheit der Bewilligungsbehörden sicherzustellen, dass die inhaltliche Verantwortung für die Erarbeitung von Brandschutzkonzepten bei der Bauherrschaft liegt. Die Bewilligungsbehörde kann im Sinn einer Dienstleistung *beraten*, nicht aber *erarbeiten*.

Zum anderen soll die zuständige Behörde ausdrücklich verpflichtet werden, sämtliche vom Gesuchsteller bzw. von der Gesuchstellerin eingereichte Varianten bzw. Alternativvorschläge für Brandschutzmassnahmen zu prüfen und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu würdigen.⁷

Kriterien zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit

Im Verordnungsrecht soll schliesslich zum Ausdruck kommen, dass überall dort, wo der zuständigen Behörde bei der Rechtsanwendung ein Ermessensspielraum zukommt, das Ermessen unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ausgeübt wird. Es soll beschrieben werden, anhand welcher Kriterien der Ermessensspielraum bei Neubauten einerseits sowie bei Bestandesbauten andererseits (siehe dazu oben Abschnitt 2.1.3.c) ausgeübt wird. Dabei sind – gestützt auf die in den entsprechenden Fussnoten aufgelisteten Gerichtsentscheide – die folgenden grundsätzlichen Überlegungen zu berücksichtigen:

⁷ Siehe auch Urteil Verwaltungsgericht St.Gallen B 2013/257 vom 28. April 2015, E. 5.3.2, wo festgehalten wird, dass die Behörde sich mit der vom Beschwerdeführer vorgebrachten Alternativmassnahme hätte auseinandersetzen bzw. hätte prüfen müssen, ob diese den angestrebten Zweck ebenfalls hätte erfüllen können. Siehe auch Urteil Bundesgericht 1C_94/2018 vom 12. Juni 2018, E. 5.2.

Neubauten

Verfahrensart	Ermessensspielraum der Behörde	Grundsätze und Kriterien
Standardkonzept (Art. 10 Brandschutznorm)	gering	Standardkonzepte bilden die minimal notwendigen Massnahmen ab, um die geforderten Schutzziele (Sicherheitsstandards) ⁸ zu erreichen.
Abweichungen vom Standardkonzept (Art. 11 Brandschutznorm)	mittel	Nicht erforderlich sind vorgeschriebene Brandschutzmassnahmen, wenn der bzw. die Betroffene in seinem bzw. ihrem Gesuch alternative Massnahmen beschreibt, welche die Schutzziele der Standardmassnahmen gleichwertig erreichen.
Konzept basierend auf Nachweisverfahren (Art. 12 Brandschutznorm)	mittel	Personenschutz (öffentliches Interesse) ⁹ ist höher zu gewichten als Sachwertschutz.

Bestandesbauten (Umnutzungen / Umbauten)

Verfahrensart	Ermessensspielraum der Behörde	Grundsätze und Kriterien
Standardkonzept (Art. 10 Brandschutznorm)	gering bis mittel	Personenschutz (öffentliches Interesse) ist höher zu gewichten als Sachwertschutz. Bei reinen Umnutzungen ist der Sachwertschutz im Regelfall fast gänzlich zu vernachlässigen.
Abweichungen vom Standardkonzept (Art. 11 Brandschutznorm)	mittel bis gross	Brandschutztechnische Ertüchtigungsmassnahmen beschränken sich in der Regel auf den vom Umbau- oder Umnutzungsvorhaben betroffenen Brandschutzbereich. ¹⁰
Konzept basierend auf Nachweisverfahren (Art. 12 Brandschutznorm)	mittel bis gross	Bei Umbauten bemisst sich die finanzielle Verhältnismässigkeit am gesamten Wert des Gebäudes (inkl. Brandschutzmassnahmen). ¹¹ Die finanziellen Verhältnisse der Bauherrschaft haben keinen Einfluss auf die notwendigen Brandschutzmassnahmen. ¹²

⁸ Siehe auch Urteil Bundesgericht 1C_94/2018 vom 12. Juni 2018, E. 3.1, wo festgehalten wurde, dass die Brandschutznorm den Rahmen für den allgemeinen, baulichen, technischen und organisatorischen sowie damit verbundenen abwehrenden Brandschutz setzt und somit die allgemein geltenden Sicherheitsstandards bestimmt.

⁹ Siehe auch Urteil Bundesgericht 1C_107/2016 vom 28. Juli 2016, E. 8.2., und Urteil Bundesgericht 1C_94/2018 vom 12. Juni 2018, E. 4.4 und E. 5.1.

¹⁰ Bei besonderer Gefahr können jedoch auch darüberhinausgehende Massnahmen verhältnismässig sein. Siehe dazu auch Urteil Bundesgericht P.1333/1985 vom 10. Mai 1986, wo in E. 3c festgehalten wird, dass die teilweise Änderung eines bestehenden Baus zum Anlass genommen werden kann, um die feuerpolizeiliche Sicherheit des Hauses im Sinne der neuen Vorschriften so weit wie möglich zu verbessern.

¹¹ Siehe auch Urteil Bundesgericht P.1333/1985 vom 10. Mai 1986, wo in E. 3d festhalten wird, dass das Verhältnis Auflagekosten zu Umbaukosten nicht massgebend ist, sondern die Auflagekosten in Beziehung zum gesamten Wert des Gebäudes zu setzen und die finanziellen Verhältnisse des Eigentümers nicht zu berücksichtigen sind.

¹² Siehe auch Urteil Bundesgericht P.1333/1985 vom 10. Mai 1986, wo in E. 3d festhalten wird, dass das Verhältnis Auflagekosten zu Umbaukosten nicht massgebend ist, sondern die Auflagekosten in Beziehung zum gesamten Wert des Gebäudes zu setzen und die finanziellen Verhältnisse des Eigentümers nicht zu berücksichtigen sind.

2.3 Praxisbeispiele

Die nachfolgenden Praxisbeispiele sollen dem besseren Verständnis der eben dargestellten Kriterien dienen.

Neubauten

Beispiel 1

In einem Bürogebäude sollen die Besprechungsräume über zwei vorgelagerte Büroräume entfluchtet werden. Gemäss den aktuellen gesetzlichen Anforderungen darf eine Entfluchtung in Nutzungseinheiten maximal über einen vorgelagerten Raum erfolgen. Der Brandschutzfachplaner unterbreitet der Bauherrschaft folgende drei mögliche, alternative Massnahmen, um das Schutzziel, abgeleitet aus den Standardmassnahmen, gleichwertig erreichen zu können:

- Variante 1: Eine raumtrennende Wandscheibe soll vollständig verglast ausgeführt werden. Mit dieser Massnahme können zwei Räume in Bezug auf die Entfluchtung (Einsehbarkeit) brandschutztechnisch als ein Raum bewertet werden.
- Variante 2: Eine raumtrennende Wandscheibe soll auf einer Breite von mindestens 2 Meter vollständig geöffnet werden. Diese Massnahme wird als Standardmassnahme gemäss Art. 10 der Brandschutznorm bereits in den Vorschriften als eine mögliche alternative Massnahme aufgeführt.
- Variante 3: Es wird eine Brandmeldeanlage eingebaut. Mit dieser Massnahme erfolgt eine Frühdetektion eines allfälligen Brands, was als eine in dieser Situation gleichwertige, kompensatorische Massnahme zur Zielerreichung (Personensicherheit) anzusehen ist.

Aus Sicht der Brandschutzbehörde wäre in Bezug auf die Zielerreichung jede der drei vorgeschlagenen Varianten als gleichwertig anzusehen und somit bewilligungsfähig.

Bestandesbauten (Umnutzungen / Umbauten)

Beispiel 1

Ein vierstöckiges Gewerbegebäude mit nur einem Treppenhaus wird aufgestockt und es soll im neuen Dachgeschoss ein Versammlungsraum für 200 Personen erstellt werden. Ab 100 Personen in einem Raum bedarf es zur Entfluchtung immer eines zweiten, gesetzlich vorgeschriebenen Fluchttreppenhauses.

Da es keine technischen oder baulichen Alternativen zu einem zweiten Fluchttreppenhaus gibt, stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit der Massnahme in diesem Fall nicht. Ein zweites Treppenhaus oder eine Aussentreppe stellt die einzige plausible Massnahme dar, um das geforderte Schutzziel (die Personensicherheit) zu gewährleisten.

Beispiel 2

In einem vierstöckigen Wohnhaus wird der Estrich zu einer Wohnung umgebaut. Das bestehende Treppenhaus weist eine Laufbreite von 1,05 Meter anstelle der vorgeschriebenen 1,20 Meter auf. Der Estrich ist durch das Treppenhaus erschlossen und wurde als Abstellraum genutzt. Die veränderte Nutzung des Estrichs erhöht die Personengefährdung nur unwesentlich. Aus diesem Grund wäre es nicht verhältnismässig, wenn ein Ersatz oder die Verbreiterung der zu schmalen Treppe verlangt würde.

Aus Sicht des Brandschutzes müsste die neue Wohnung einen eigenen Brandabschnitt bilden. Hierfür müsste die Decke des dritten Obergeschosses auf einen Feuerwiderstand von 60 Minuten ertüchtigt werden. Da aber die Wohnung im dritten Obergeschoss vom Umbau nicht direkt betroffen ist und diese Brandschutzmassnahme in erster Linie dem Sachwertschutz dient, würde unter Berücksichtigung der Bestandesgarantie bzw. der Verhältnismässigkeit auch auf diese Brandschutzmassnahme verzichtet.

3 Feuerwehrewesen

3.1 Mitsprache im Betrieb der Stützpunkte

Die kantonalen Stützpunkte, z.B. für Rettungsgeräte, werden durch die Standortgemeinden der Rettungsgeräte im Auftrag des Kantons betrieben. Das heisst, der eigentliche Betrieb erfolgt durch die entsprechenden Ortsfeuerwehren und der Kanton koordiniert den Betrieb.

Die Ortsfeuerwehren haben daher das berechtigte Anliegen vorgebracht, beim Betrieb der Stützpunkte mitreden zu können. Dies betrifft die Themen Betrieb, Unterhalt, Ausbildung und Weiterentwicklung. Dieser Anspruch wurde durch die Regierung auch nie bestritten. Umstritten war, ob und wie er im Gesetz verankert werden soll.

Aufgrund der geführten Diskussion mit dem Vorstand des Kantonal-Feuerwehrverbands schlägt die Regierung nun die Ergänzung von Art. 29 FSG um einen Abs. 4 vor:

⁴ Die zuständige kantonale Stelle koordiniert Betrieb, Unterhalt, Ausbildung und Weiterentwicklung der Stützpunkte unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der stützpunktbetreibenden Feuerwehren.

Es ist geplant, eine kantonale «Betriebsgruppe Rettungsgeräte» zu bilden, in der regionale Vertretungen der Stützpunktfeuerwehren mit der zuständigen Stelle des Kantons zusammenarbeiten. Die regionalen Vertreterinnen und Vertreter wiederum holen die Bedürfnisse der betreibenden und nutzenden Feuerwehren in ihrer Region ab und bringen sie in der kantonalen Betriebsgruppe ein.

3.2 Mitsprache in der Ausbildung

Dass der Kanton für die Grundausbildung zuständig sein soll, ist auch beim Kantonal-Feuerwehrverband unbestritten. Aber auch in diesem Thema ist es den Feuerwehren ein Anliegen, ein angemessenes Mitspracherecht zu erhalten.

Auch dieses Anliegen wurde von der Regierung nie bestritten. Umstritten war, ob und wie es im Gesetz verankert werden soll.

Auch hierzu wurden Gespräche mit dem Vorstand des Kantonal-Feuerwehrverbands geführt. Aufgrund dieser Gespräche schlägt die Regierung die Ergänzung von Art. 36 FSG um einen Abs. 1^{bis} vor:

^{1bis} Die zuständige kantonale Stelle bezieht Vertreterinnen und Vertreter der Ortsfeuerwehren in die Konzeption und Weiterentwicklung kantonalen Ausbildungsangebote mit ein.

Es ist geplant, die bereits heute bestehenden Gefässe für die Koordination der Ausbildung weiter zu nutzen. Eine kantonale Arbeitsgruppe koordiniert Anliegen im Zusammenhang mit regionalen und kantonalen Kursen, eine interkantonale Arbeitsgruppe betreut das gemeinsame Angebot der Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, St.Gallen und Thurgau. In beiden Arbeitsgruppen sind sowohl die Ortsfeuerwehren als auch die kantonalen Stellen vertreten.

3.3 Grundausbildung nicht nur im OFA

In der Botschaft zum FSG brachte die Regierung die Absicht zum Ausdruck, die gesamte Grundausbildung im Ostschweizer Feuerwehrausbildungszentrum (OFA) in Bernhardzell durchzuführen. Die ausgezeichnete Infrastruktur des OFA ermöglicht eine Verkürzung der Grundausbildung von sieben auf fünf Tage bei gleichbleibender Ausbildungsqualität, was das Milizsystem entlastet.

Während Angehörige der Feuerwehren aus dem nördlichen Kantonsteil während der Grundausbildung am Abend jeweils nach Hause zurückkehren können, müssten die Feuerwehrleute aus weiter entlegenen Regionen im OFA übernachten.

Aufgrund der kritischen Rückmeldungen der Feuerwehren, insbesondere aus dem südlichen Kantonsteil, kann sich die Regierung eine Grundausbildung auch an anderen Standorten als dem OFA vorstellen, dies allerdings nur unter der Bedingung, dass:

1. Ausbildungsinhalte und -qualität keine Abstriche erfahren und
2. die geplante Reduktion von sieben auf fünf Tage dennoch möglich ist.

Für eine qualitativ hochwertige Ausbildung müssen die notwendigen Infrastrukturen an den einzelnen Standorten unterhalten und laufend weiterentwickelt werden. Der Kanton ist jedoch nicht verantwortlich für die Standorte und den Unterhalt der Infrastrukturen. Er mietet diese – auch im OFA – von den Betreibern.¹³ Da die Ausbildungsstandorte von diesen Infrastrukturen abhängig sind, soll auf eine Aufzählung der Standorte verzichtet werden.

4 Regressrecht

Die Grundlagen für das Regresswesen (Rückgriffsrecht auf ersatzpflichtige Dritte) bei Versicherungen waren lange Zeit in Stein gemeisselt. Gemäss der bisherigen Rechtsprechung war von einer sog. Regresskaskade auszugehen, wonach z.B. ein Regress auf einen Kausalhaftpflichtigen (Haftung aus Gesetzesvorschrift) nicht möglich war, solange ein aus unerlaubter Handlung oder ein aus Vertrag Haftender belangt werden konnte (sog. Regresskaskade). Im Mai 2018 entschied das Bundesgericht jedoch in einem bahnbrechenden Urteil, dass neu Versicherungen auch auf Kausalhaftpflichtige regressieren können (BGE 144 III 209 vom 7. Mai 2018).

Kurz darauf griff das Handelsgericht des Kantons Zürich mit Entscheid vom 2. Oktober 2018 diese Praxisänderung des Bundesgerichts auf und entwickelte sie weiter (HG160139-O). Es hielt dafür, dass kantonale Gebäudeversicherungen nicht mehr in die klassische Regresskaskade eingeordnet werden, sondern der Regress sich allein aufgrund des richterlichen Ermessens bestimme. Konkret wurde ausgeführt, dass kantonale Gebäudeversicherungen unter dem Titel des richterlichen Ermessens einerseits (analog den Privatversicherungen) ohne zusätzliche Voraussetzungen auf Kausalhaftpflichtige Regress nehmen können. Andererseits hielt es dafür, dass die kantonalen Gebäudeversicherungen bereits bei Vorliegen eines leichten Verschuldens¹⁴ auf aus Vertrag Haftpflichtige regressieren können.

In Beispielen ausgedrückt bedeutet die neue bundesgerichtliche Rechtsprechung grundsätzlich Folgendes:

- *Regress auf aus Vertrag Haftpflichtige bereits bei leichtem Verschulden*: Beispiel 1: A beauftragt Firma B mit Bauarbeiten. B lässt diese durch den Angestellten C ausführen. C verursacht beim Schweißen fahrlässig einen Brand. Die Gebäudeversicherung (GVA) zahlt. Neu kann die GVA auf B regressieren, auch wenn C nur ein leichtes Verschulden trifft.
- *Regress auf Kausalhaftpflichtige*: Beispiel 2: Brand eines Tumblers führt zu Gebäudeschaden. Die GVA zahlt. Tumbler weist Produktfehler auf: Regress aus Produktheftpflicht (Kausalhaftung) neu möglich.

Nun kann aber das kantonale Recht mittels eigenen Regressbestimmungen die Regressmöglichkeiten einschränken. Mit der Formulierung im geltenden Art. 51 Abs. 1 des Gesetzes über die

¹³ Dabei bleibt allerdings insbesondere die Feuerwehrübungsanlage Altstätten ausser Betracht, wie die Regierung in ihrer schriftlichen Antwort vom 2. April 2019 auf die Einfache Anfrage 61.19.17 «Ist der Abbruch der gesamten Feuerwehrübungsanlage wirklich notwendig?» aufgezeigt hat.

¹⁴ Gemäss bisheriger Praxis war mehr als ein leichtes Verschulden nötig.

Gebäudeversicherung (sGS 873.1; abgekürzt GVG) «Ist der Schaden durch einen Dritten *verschuldet* worden, so gehen die Schadenersatzansprüche des Versicherten auf die Gebäudeversicherung über, soweit sie Entschädigung leistet» wird zwar nicht der Regress auf aus Vertrag Haftpflichtige bereits bei leichtem Verschulden eingeschränkt, jedoch der Regress auf Kausalhaftpflichtige: Da die geltende Formulierung ein *Verschulden* verlangt, wäre ein Regress auf aus Gesetzesvorschrift Haftende (siehe oben Beispiel 2) nur möglich, wenn zusätzlich ein Verschulden vorliegen würde.

Diese kantonale Einschränkung des gemäss Bundesgericht zulässigen Regresses ist nicht gerechtfertigt und entspricht auch nicht dem Willen des Gesetzgebers: Konsultiert man die Materialien zur Regressnorm von Art. 51 GVG, so ist davon auszugehen, dass der kantonale Gesetzgeber bei der Formulierung des Artikels lediglich die damals geltende Rechtslage gemäss ständiger Bundesgerichtspraxis abbilden und den Regress nicht zusätzlich einschränken wollte. Demgemäss ist es – in Einklang mit der nun neuen Rechtsprechung – angezeigt, den Regressartikel im GVG anzupassen. Mit der vorgeschlagenen Formulierung in Art. 51 Abs. 1 GVG wird die Zulässigkeit des Regresses vom Verschuldensbegriff abgekoppelt, so dass – in Übereinstimmung mit der neuen Praxis des Bundesgerichtes – ein Rückgriff auf Kausalhaftpflichtige ohne zusätzliches Verschulden möglich ist. Die Formulierung lässt dabei weiterhin zu, dass der Regress auf aus Vertrag Haftpflichtige bereits bei leichtem Verschulden möglich ist.

5 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den ergänzenden Entwurf zum Gesetz über den Feuerschutz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang: Wichtigste Neuerungen der Brandschutzvorschriften 2015

Zu den wichtigsten Neuerungen der BSV 2015 gehören:

Erleichterungen:

- Aufhebung der Brandabschnittsbildungen für Garagen und Heizungen in Einfamilienhäusern;
- Erhöhung der Hochhausgrenze von 25 auf 30 Meter (Schleusen, Feuerwehraufzug, Rauchdruckanlage, Notbeleuchtung, BMA, etc.);
- Erhöhung des Grenzwerts für Räume mit grosser Personenbelegung von 100 auf 300 Personen in einem Raum (Notbeleuchtung, Rauch- und Wärmeabzugsanlagen);
- Schaffung bzw. Regelung der Anwendung von Nachweisverfahren;
- Einführung einer neuen Gebäudekategorie, für die es keine brandschutztechnischen Auflagen/Massnahmen gibt: Gebäude geringer Abmessung (max. 2 Geschosse über und 1 Geschoss unter Terrain, max. 600 m² Geschossfläche, max. 1 Wohnung, etc.);
- Vergrösserung der Fluchtwegdistanz bei einem Raumausgang von 20 auf 35 Meter;
- Vergrösserung der Fläche von Nebenbauten von 20 auf 150 m² (keine Schutzabstände);
- Einführung von eingeschossigen Arealüberbauungen bis max. 3'600 m² (keine Schutzabstände);
- Erhöhung der Arealfläche von Landwirtschaftsbetrieben von 2'400 auf 3'600 m² (keine Schutzabstände);
- Wegfall von Brandmauern bei Neubauten;
- Schaffung von Nutzungseinheiten (Wegfall von Brandabschnitten);
- Zulassung der Möglichkeit der Entfluchtung in Nutzungseinheiten über einen anderen Raum;
- Reduktion der Anzahl notwendiger Treppenhäuser für die Entfluchtung;
- Einführung der Kapselung von brennbaren Baustoffen (Einsatz von Holz somit überall möglich);
- Vergrösserung der zulässigen Brandabschnittsflächen ohne zusätzliche Massnahmen wie Brandmelde- oder Sprinklerschutz von 2'400 auf 3'600 m²;
- Erhöhung des Grenzwerts für die Anwendung der brandschutztechnischen Anforderungen an Spitäler und Altersheime von 10 auf 20 Betten;
- Erhöhung des Grenzwerts für die Sprinklerpflicht für Verkaufsgeschäfte von 1'200 auf 2'400 m² Brandabschnittsfläche;
- Erhöhung des Grenzwerts für die Pflicht zum Einbau von Rauch- und Wärmeabzugsanlagen von 1'200 auf 2'400 m² Brandabschnittsfläche;
- Reduktion der vorgeschriebenen Handfeuerlöscher und Wasserlöschposten.

Verschärfungen:

- Brandschutzrichtlinie Qualitätssicherung; Einführung des Qualitätssicherungsverantwortlichen Brandschutz;
- Pflicht zum Einbau von Brandriegeln bei brennbaren Wärmedämmverbundsystemen an Gebäuden ab 11 Metern Höhe.

Gesetz über den Feuerschutz

Ergänzender Entwurf der Regierung vom 4. Juni 2019

Der Entwurf der Regierung vom 13. März 2018 wird wie folgt ergänzt:

I.

Art. 5 Grundlagen

¹ Massgebliche Grundlage für den Brandschutz bilden die vom zuständigen interkantonalen Organ¹⁵ erlassenen schweizerischen Brandschutzvorschriften.

² Die zuständige Behörde beachtet bei der Anwendung der schweizerischen Brandschutzvorschriften den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Art. 5^{bis} Verhältnismässigkeit

¹ Von der zuständigen Behörde im Rahmen ihres Ermessensspielraums erlasse Auflagen:

- a) sind zur Wahrung oder Herstellung des gesetzmässigen Zustands geeignet;**
- b) gehen nicht über das hinaus, was zur Erreichung des verfolgten Zwecks erforderlich ist;**
- c) führen nicht zu einem Nachteil, der in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht.**

Art. 29 Feuerwehrstützpunkte

¹ Die Regierung kann nach Anhörung der betroffenen politischen Gemeinden und Regionen besondere Feuerwehrstützpunkte bestimmen:

- a) zur Erfüllung besonderer Aufgaben der Feuerwehr;
- b) für die Bereitstellung besonderer Einsatzmittel der Feuerwehr.

² Der Kanton trägt die Kosten für die Beschaffung der besonderen Einsatzmittel und der speziellen Ausrüstung zur Erfüllung der Stützpunktaufgaben sowie für die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals. Die politischen Gemeinden tragen gemeinsam die Betriebskosten aller Feuerwehrstützpunkte im Kanton nach der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner. Die Einsatzkosten trägt die politische Gemeinde, auf deren Gebiet der Einsatz stattgefunden hat.

³ Die Regierung regelt durch Verordnung insbesondere die Aufgaben sowie Einzelheiten der Entschädigung der Einsatz- und Betriebskosten der Stützpunkte.

⁴ Die zuständige kantonale Stelle koordiniert Betrieb, Unterhalt, Ausbildung und Weiterentwicklung der Stützpunkte unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern der Stützpunktbetreibenden Feuerwehren.

¹⁵ Interkantonales Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH), vgl. Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse vom 23. Oktober 1998; sGS 552.531.

Art. 36 Zuständigkeit

¹ Kanton und politische Gemeinden sorgen gemeinsam für die Aus- und Weiterbildung der Angehörigen der Feuerwehr.

^{1bis} Die zuständige kantonale Stelle bezieht Vertreterinnen und Vertreter der Ortsfeuerwehren in die Konzeption und Weiterentwicklung kantonaler Ausbildungsangebote mit ein.

² Der Kanton ist zuständig für:

- a) die Grundausbildung aller neu eintretenden Feuerwehrleute sowie der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, der Instruktorinnen und Instruktoren sowie des Kaders;
- b) die Weiterbildung der Feuerwehrkommandantinnen und Feuerwehrkommandanten, der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie der Instruktorinnen und Instruktoren;
- c) die periodische Weiterbildung der übrigen Offizierinnen und Offiziere sowie der Unteroffizierinnen und Unteroffiziere, die ergänzend zur regelmässigen Weiterbildung durch die politischen Gemeinden erfolgt.

³ Die politischen Gemeinden stellen die Durchführung regelmässiger Übungen sowie die Weiterbildung der Angehörigen der Feuerwehr sicher, soweit dafür nach Abs. 2 dieser Bestimmung nicht der Kanton zuständig ist.

II.

Der Erlass «Gesetz über die Gebäudeversicherung (GVG) vom 26. Dezember 1960»¹⁶ wird wie folgt geändert:

Art. 51 Rückgriff

~~¹ Ist der Schaden durch einen Dritten verschuldet worden,¹⁷ so~~ **Ersatzansprüche des Versicherten gegen einen Dritten für den Schaden** gehen ~~diese~~ auf die Gebäudeversicherung über, soweit sie Entschädigung leistet.

² Der Versicherte haftet für jede Handlung, durch die er das Rückgriffsrecht der Gebäudeversicherung verkürzt.¹⁸

³ Gegen Personen, die mit dem Versicherten in häuslicher Gemeinschaft leben oder für deren Handlungen er einstehen muss,¹⁹ besteht kein Rückgriffsrecht, wenn sie den Schaden nur leichtfahrlässig herbeigeführt haben.

¹⁶ sGS 873.1.

¹⁷ ~~Vgl. Art. 41 ff. des BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220.~~

¹⁸ Vgl. Art. 149 Abs. 2 des BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220

¹⁹ Vgl. insbesondere Art. 333 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907, SR 210; Art. 55 des BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220; Art. 1 ff. des BG über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz) vom 14. März 1958, SR 170.32; Art. 1 ff. VG, sGS 161.1.