kanton glarus

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

An den Landrat

Glarus, 17. November 2020

Änderung des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Liberalisierung des Zulassungswesens

Mit der Teilrevision des Gesetzes über den Brandschutz und die Feuerwehr (Brandschutzgesetz) an der Landsgemeinde 2013 wurde das monopolistisch organisierte Kaminfegerwesen im Kanton Glarus weitgehend liberalisiert. Bis dahin wählten – wie damals auch noch in der grossen Mehrheit der anderen Kantone – die Gemeinden einen Gemeindekaminfeger, dem grundsätzlich das alleinige Recht zukam, im betreffenden Gemeindegebiet die Feuerungsanlagen zu reinigen. Verbunden war damit gleichzeitig die Pflicht, sicherzustellen, dass die Feuerungsanlagen den brandschutztechnischen Vorgaben entsprachen und deren Kontrolle bzw. Reinigung bei der Eigentümerschaft im erforderlichen Turnus auch tatsächlich überall vorgenommen wurde. Dies hatte für die Kaminfeger den Vorteil eines fest zugeteilten Kundenstammes. Um zu verhindern, dass die Gemeindekaminfeger ihre monopolistische Stellung zum Nachteil der Kunden durch überhöhte Preise ausnützen, gab der Regierungsrat die Höchsttarife für deren Arbeiten vor.

Anstoss für die im Jahr 2013 beschlossene Liberalisierung des Kaminfegerwesens bildete vor allem dessen administrative Schwerfälligkeit, die sich negativ auf die Wahrnehmung der Aufsicht über die Feuerungsanlagen auswirkte. Seit dieser Teilrevision dürfen Kaminfeger ihre Arbeit im ganzen Kanton frei anbieten. Das Amt des Gemeindekaminfegers wurde abgeschafft. Als Folge der Marktöffnung haben die Kaminfeger gegenüber den Gemeinden den ordnungsgemässen Zustand der Feuerungsanlagen nicht mehr zu garantieren. Diese Pflicht ging in die Eigenverantwortung der Eigentümerschaft über und deren Erfüllung wird durch die Glarnersach periodisch überprüft (Art. 18 Abs. 3 Brandschutzgesetz). Die Glarnersach ist im Kanton Glarus für den Vollzug des Brandschutzgesetzes zuständig (Art. 3 Abs. 1 Brandschutzgesetz). Nach wie vor müssen die Kaminfeger aber im Besitz einer Zulassung sein, die von der Glarnersach erteilt wird (Art. 17 Abs. 1 Brandschutzgesetz). Der Kaminfegertarif wurde mit der Liberalisierung aufgehoben.

Für die Erteilung der Zulassung als Kaminfeger schreibt das Brandschutzgesetz in Artikel 17 Absatz 2 neben den fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung (Bst. a–c) bei ausserkantonalen Bewerbern zusätzlich die Gewährung von Gegenrecht durch deren Wohnsitzkanton vor (Bst. d). Damit wollte der Gesetzgeber den Glarner Kaminfegern

gleich lange Spiesse bei der Berufsausübung ermöglichen. Aufgrund der Gegenrechtsklausel können ausserkantonale Bewerber im Kanton Glarus nur tätig werden, wenn ihre Wohnsitzkantone den hiesigen Kaminfegern die Berufsausübung ebenfalls unter den gleichen Bedingungen im ganzen Kantonsgebiet erlauben. Diese Bedingung erfüllen ausschliesslich Kantone mit nicht monopolistisch organisiertem Kaminfegerwesen. Das sind, in für die Bewerber wirtschaftlich interessanter Nähe zum Kanton Glarus, die Kantone Schwyz und Zürich. Weitere liberalisierte Kantone wie beispielsweise Uri, Thurgau und Schaffhausen liegen zu weit weg.

1.2. Entwicklung bei den Kaminfegerbetrieben

Gegenwärtig besitzen zehn Kaminfeger eine Zulassung für den Kanton Glarus. Drei Kaminfeger sind hier ansässig und halten je einen grossen Kundenkreis. Zwei Kaminfeger wohnen im Kanton Schwyz im unmittelbar angrenzenden Bezirk March. Sie bewirtschaften einen kleinen bis mittleren Kundenstamm. Zwei Kaminfeger kommen aus dem Nachbarbezirk See-Gaster im Kanton St. Gallen. Einer bewirtschaftet einen grossen Kundenkreis im Kanton Glarus. Der andere Kaminfeger unterhält einen mittleren Kundenkreis. Diese Kaminfeger mit Wohnsitz in anderen Kantonen haben die Zulassung bereits vor der Gesetzesänderung im Jahre 2013 und damit vor der Einführung der Gegenrechtsklausel erworben. Nur drei Kaminfeger aus dem Kanton Zürich nutzten nach der Liberalisierung die Möglichkeit, die Zulassung für den Kanton Glarus neu zu erwerben. Sie alle unterhalten jedoch nur einen sehr kleinen Kundenstamm.

Für die beiden Kaminfeger aus dem Kanton St. Gallen hatte die Einführung der Gegenrechtsklausel im revidierten Brandschutzgesetz einschneidende Folgen. Während ihren Berufskollegen aus dem Kanton Schwyz die Zulassung aufgrund des dort bestehenden Gegenrechts weiter erteilt werden konnte, lag diese Voraussetzung für den Kanton St. Gallen nicht vor. Dort war das Kaminfegerwesen nach wie vor monopolisiert. Die zwei Kaminfeger aus dem Bezirk See-Gaster hätten folglich mit dem Inkrafttreten der Teilrevision des Brandschutzgesetzes anfangs 2014 entweder den Wohnsitz in den Kanton Glarus verlegen oder ihre Geschäftstätigkeit hier aufgeben müssen. Zum damaligen Zeitpunkt stand allerdings auch im Kanton St. Gallen eine Revision des Feuerschutzgesetzes im Raum. Zur Diskussion stand dabei insbesondere ebenfalls die Vornahme einer Liberalisierung im Kaminfegerwesen.

Zur Vermeidung von Härtefällen wurde deshalb in Artikel 17 des gestützt auf das angepasste Brandschutzgesetz erlassenen Kaminfegerreglements eine Übergangsfrist vorgesehen. Danach sollten schon früher zugelassene ausserkantonale Kaminfeger ohne Gegenrecht im eigenen Wohnsitzkanton eine befristete Zulassung von drei Jahren erhalten. Davon betroffen waren die zwei Kaminfeger aus dem Kanton St. Gallen. Es sollte so vermieden werden, dass sie aufgrund eines eventuell nur temporären Zulassungsverbots bis zur Liberalisierung des Kaminfegerwesens im eigenen Wohnsitzkanton ihren Kundenstamm im Kanton Glarus aufgeben mussten. Die Revision des Feuerschutzgesetzes im Kanton St. Gallen zieht sich wider Erwarten länger hin. Seitens der Glarnersach wurde trotz Ablaufs der Übergangsfrist jedoch mit der Einleitung weiterer Schritten bis zur Klärung der künftigen Rechtslage im Nachbarkanton zugewartet.

2. Handlungsbedarf

2.1. Zu knappes Angebot

Im November 2019 hat das Parlament im Kanton St. Gallen das totalrevidierte Feuerschutzgesetz verabschiedet. Die Inkraftsetzung ist auf den 1. Januar 2021 vorgesehen. Derzeit sind die erforderlichen Verordnungsanpassungen im Gange. Das neue St. Galler Feuerschutzgesetz hält jedoch weiterhin unverändert am Kaminfegermonopol fest. Im vergangenen Jahr musste währenddessen festgestellt werden, dass die Rückstände in der Kontrolle

und Reinigung von Feuerungsanlagen im Kanton Glarus zunehmen und sich der Grenze des Vertretbaren nähern. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass ein Kaminfeger mit einem grossen Kundenstamm seine Tätigkeit aufgeben musste. Fielen nun zusätzlich die beiden Kaminfeger aus dem Kanton St. Gallen weg, könnte von den acht verbleibenden Kaminfegern das vorhandene Arbeitsvolumen mittelfristig nicht mehr innerhalb der vorgegebenen Zeitintervalle bewältigt werden. Verschärft wird die Situation besonders dadurch, dass in den nächsten zehn Jahren fünf Kaminfeger das Pensionsalter erreichen. Es ist somit für die Zukunft von einer Verknappung der Kaminfegerdienstleistungen im Kanton Glarus auszugehen. Die Hauseigentümer werden immer mehr Mühe bekunden, einen Kaminfeger innerhalb der vorgegebenen Fristen zu verpflichten. Die Folgen davon sind die Zunahme von Luftverunreinigungen und nicht entdeckten Mängeln. Dadurch nimmt das Risiko von Bränden zu. Sodann ist im Falle eines Nachfrageüberhangs mit Preissteigerungen zu rechnen. Hinsichtlich abgelegener Gebäude muss sogar davon ausgegangen werden, dass sich hierfür gar keine Kaminfeger mehr finden lassen, da diese durch lukrativere Arbeiten im Tal ausgelastet sind.

2.2. Gegenmassnahmen

Um langfristig ein genügendes Angebot bei den Kaminfegerdienstleistungen im Kanton Glarus sicherzustellen, ist es erforderlich, den Zugang zur Kaminfegertätigkeit zu erleichtern. Die im Brandschutzgesetz vorgesehene Gegenrechtsklausel ist deshalb aufzuheben. Den Kaminfegern aus den Monopolkantonen, insbesondere aus den benachbarten Wirtschaftsräumen See-Gaster und Sarganserland, wird so der Markt geöffnet. Durch diese Erweiterung des Kreises der Anbieter lässt sich der bestehende bzw. sich abzeichnende Bedarf im Bereich der Kaminfegerdienstleistungen decken. Die Kontroll- und Reinigungsintervalle können wieder eingehalten und damit der notwendige Personen- und Sachwertschutz gewährleistet werden.

2.3. Weitere Änderungen

Im Zuge der vorliegenden Anpassung des Brandschutzgesetzes werden zusätzlich bei zwei die Kaminfegerzulassung betreffenden Bestimmungen minime Präzisierungen des Gesetzeswortlauts vorgenommen. Im Weiteren soll im Gesetz eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass die Glarnersach für ihre Amtshandlungen, insbesondere für die Zulassung der Kaminfeger, kostendeckende Gebühren erheben kann.

3. Vernehmlassungsverfahren

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 8. September 2020 zuhanden der Vernehmlassung bis zum 23. Oktober 2020. Diese wurde im Amtsblatt vom 10. September 2020 öffentlich angezeigt. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Gemeinden und sämtliche im Landrat vertretenen politischen Parteien, einschliesslich der Jungparteien. Ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme erhielten der Glarner Kaminfegerverband, die Glarner Handelskammer, der Gewerbeverband des Kantons Glarus, der Mieterinnen- und Mieterverband, Sektion Glarus, und der Hauseigentümerverband Glarus. Innerhalb der kantonalen Verwaltung begrüsst wurden alle Departemente und die Staatskanzlei. Ebenfalls konnte sich die Verwaltungskommission der Gerichte vernehmen lassen. Insgesamt gingen 20 externe und verwaltungsinterne schriftliche Stellungnahmen ein. Inhaltlich äusserten sich elf Adressaten zur Vorlage, während die übrigen Teilnehmenden den Verzicht auf eine Stellungnahme mitteilten. Im Vernehmlassungsverfahren stiess die vorgeschlagene Anpassung des Brandschutzgesetzes auf breite Zustimmung. Änderungsanträge wurden nur von der FDP gestellt, wobei die Aufhebung der Gegenrechtsklausel auch für diese ausser Frage stand.

In ihren Änderungsvorschlägen verlangt die FDP, die Formulierung in Artikel 20a Absatz 2 des Entwurfs, wonach die Gebühren von derjenigen Person zu tragen sind, die sie durch ihr Verhalten veranlasst hat, genauer zu fassen. Diese Bestimmung umschreibt den Kreis der Abgabepflichtigen. Der Gegenstand der Gebühren ist in Artikel 20a Absatz 1 festgelegt. Die

Formulierung entspricht von ihrem Wortlaut her demjenigen, wie er auch in anderen kantonalen Erlassen zu finden ist. In der Rechtsanwendung bzw. Rechtsprechung ist die Bedeutung zudem definiert. Gebühren für Amtshandlungen, die durch eigenes Verhalten einer Person veranlasst werden, beruhen auf dem Verursacherprinzip. Sie betreffen Aufwendungen, die durch unbegründete Verfahrensweiterungen, insbesondere die Verletzung von Vorschriften der Beteiligten entstehen. An der einfachen und prägnanten Formulierung in Artikel 20a Absatz 2 des Entwurfs soll deshalb weiter festgehalten werden. Zur Konkretisierung wird stattdessen die Erläuterung zu dieser Bestimmung in Ziffer 4 ergänzt.

Die FDP fordert zudem, den Entwurf in Artikel 20b Absatz 2 dahingehend zu ergänzen, dass das vom Verwaltungsrat zu erlassende Gebührenreglement zusätzlich durch den Regierungsrat zu genehmigen ist. Bei den vorliegend zu regelnden Gebühren handelt es sich um Kausalabgaben. Sie stellen ein Entgelt für eine bestimmte Leistung der Glarnersach dar und gehen vom Wert der Leistung aus. Gebühren haben kostendeckend zu sein (Kostendeckungsprinzip) sowie für den Abgabepflichtigen in einem vernünftigen Verhältnis zur erhaltenen Leistung zu stehen (Äquivalenzprinzip). Der gesetzgeberische Handlungsspielraum ist somit sehr begrenzt. Der Rahmen ist durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip abgesteckt. Artikel 20b Absatz 1 des Entwurfs legt zudem eine Gebührenobergrenze fest. Mit Blick auf die der Glarnersach als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt zukommende Autonomie wird vorliegend eine zusätzliche Pflicht zur Genehmigung durch den Regierungsrat als zu weitgehend und deshalb als nicht angezeigt angesehen. Der Verwaltungsrat als strategisches Leitungs- bzw. Aufsichtsorgan der Glarnersach erweist sich nach Ansicht des Regierungsrates aufgrund der bereits vorgegebenen gesetzlichen Eckpunkte als das stufengerechte Organ für den Erlass der Gebührenverordnung.

4. Erläuterung zu den Bestimmungen

Artikel 9; Zuständigkeit der Glarnersach

In Absatz 1 Buchstabe f soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Glarnersach neben der bereits aufgeführten Erteilung der Zulassung für die Kaminfeger auch für deren Entzug zuständig ist. Dies entspricht zwar der jetzigen Praxis und folgt eigentlich auch aus der zweckmässigen Auslegung der Bestimmung. Dennoch ist es angesichts des Umstandes, dass vorliegend die Regelung der Zuständigkeit in einem wichtigen Bereich betroffen ist, gerechtfertigt, der Klarheit halber zusätzlich die Kompetenz der Glarnersach für den Entzug der Zulassung aufzuführen.

Artikel 17; Zulassung

Die in Absatz 2 Buchstabe d geregelte Gegenrechtsklausel, wonach ausserkantonale Kaminfeger im Kanton Glarus nur tätig sein dürfen, wenn in ihrem Wohnsitzkanton die Berufsausübung für die Glarner Kaminfeger unter den gleichen Bedingungen ebenfalls möglich ist, wird aufgehoben. Das ermöglicht auch Kaminfegern aus Monopolkantonen, insbesondere aus den angrenzenden Wirtschaftsräumen, die Zulassung als Kaminfeger für den Kanton Glarus zu erwerben und ihre Dienstleistungen hier anzubieten. Es wird hierzu im Weiteren auf die entsprechenden Ausführungen in den Ziffern 1 und 2 verwiesen.

Artikel 19; Entzug der Zulassung

In Absatz 1 wird klärend festgehalten, dass die Glarnersach für den Entzug der Zulassung zuständig ist. Im Weiteren kann hierzu auf die Ausführungen zu Artikel 9 verwiesen werden. Im neuen Absatz 3 wird die Regelung der Details für den Entzug dem Regierungsrat zugewiesen. Auch dies wird hier der Klarheit halber ausdrücklich festgehalten.

Artikel 20a; Gebühren

Diese Bestimmung bildet die Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren für die Verrichtungen der Glarnersach im Bereich der Schadenverhütung (Art. 12 ff. Brandschutzgesetz). Diese haben kostendeckend zu sein (Abs. 1) und sind von den Verursachern zu tragen

(Abs. 2). Zu denken ist vor allem an die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Erteilung der Zulassung an die Kaminfeger (Prüfung der Unterlagen, Schulung über die Rechte und Pflichten und die Zurverfügungstellung von Dokumentations- und Rapportmaterial). Beim vorbeugenden Brandschutz betreffen dies die weiterführenden Dienstleistungen der Glarnersach (Einfordern fehlender bzw. Zurückweisung fehlerhafter Unterlagen zur Korrektur, wiederholte unentschuldigte Abwesenheit bei Kontrollterminen oder das Nichtbeheben von Mängeln innert vorgegebener Frist). Diese Leistungen sind im Laufe der letzten Jahre wesentlich zeitintensiver geworden. Der Mehraufwand soll dem Verursacher verrechnet werden können. In Absatz 2 wird hierfür eine explizite Rechtsgrundlage geschaffen. Betroffen sein können die Kaminfeger oder die Bauherren.

Artikel 20b; Höhe

Die Höhe der Gebühren wird in einem Gebührentarif durch den Verwaltungsrat festgelegt. Die Obergrenze liegt bei 5000 Franken. Für die Zulassung zur Kaminfegertätigkeit ist eine Gebühr von 500 Franken vorgesehen. Die wiederkehrenden Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Dokumentations- und Rapportmaterial sollen inskünftig mit einem Betrag zwischen 50 und 100 Franken entgolten werden. Im vorbeugenden Brandschutz können bei komplexen Bauprojekten aufwendige und entsprechend teure externe Gutachten erforderlich sein. Diese sollen weiterverrechnet werden können, was den Grund für die Höhe des Gebührenrahmens bildet. Im Übrigen liegen die meisten vorgesehenen Gebühren für die Amtshandlungen der Glarnersach zwischen 100 und 500 Franken.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Aufhebung der Gegenrechtsklausel führt unter dem Strich zu keinen finanziellen Auswirkungen bei der Glarnersach. Durch die vorgesehene Erhebung von Gebühren fallen der Glarnersach Erträge in Form von Gebühreneinnahmen in der Höhe von rund 10’000 Franken pro Jahr zu. Diesen Erträgen stehen entsprechende Aufwendungen der Glarnersach gegenüber.

6. Inkraftsetzung

Um im Falle einer Verschiebung der Landsgemeinde 2021 flexibel sein zu können, soll der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen können. Beabsichtigt ist aktuell ein Inkrafttreten am 1. Juli 2021.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Marianne Lienhard, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber

Beilagen:
- SBE
- Synopse