

# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

24

MO 21

153

Frauenfeld, 21. April 2026  
Nr. 208

**Motion von Reto Ammann, Marcel Preiss, Gabriel Walzthöny, Markus Bürgi und**

**Mathias Tschanen vom 7. Mai 2025 „Brandschutz mit Augenmass muss wirtschaftliche Gebäudenutzungen ermöglichen. Einführung einer Sonderbestimmung mit Schutzklauseln für einen Thurgauer Weg“**

## Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### 1. Ausgangslage

Mit der Motion (5 Erst- und 69 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Gesetz über den Feuerschutz (Feuerschutzgesetz, FSG; RB 708.1) so anzupassen, dass Abweichungen von den vom Interkantonalen Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) erlassenen oder für verbindlich erklärten Vorschriften zulässig und weitere Vereinfachungen sowie Abweichungen möglich sind. Beispielsweise soll bei Umbauten die Besitzstandswahrung erhalten bleiben, nur die umgebauten Teilbereiche mit Brandschutzmassnahmen neu ertüchtigt werden müssen und das allgemeine Sicherheitsrisiko bezüglich Verhältnismässigkeit und Nutzerrisiko im Personen- und Gebäuderisiko weg von einer Vollkasko-Versicherungsmentalität zu einer tragbaren Selbstverantwortung vollzogen werden. Die Motionäre verlangen, dass mit einer Sonderbestimmung sowie einer Allgemeinklausel für weitere Erleichterungen das Bauen im Thurgau mit Augenmass und verhältnismässig moderaten Brandschutzmassnahmen durchgeführt werden kann und nicht an gesetzlichen Vorgaben des IOTH, den Brandschutzvorschriften BSV 2015, insbesondere aber auch nicht an den neuen, sich derzeit in Bearbeitung befindlichen Brandschutzvorschriften (BSV 2026) scheitert. Es sei zu vermeiden, dass Nutzungen, die bis zum Umbau jahrzehntelang möglich gewesen seien, nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt möglich seien, vorausgesetzt der Brandschutz werde aufgrund neuer Vorschriften in Millionenhöhe nachgerüstet. Die Sonderregelung wie Besitzstand oder nur die Ertüchtigung der umgebauten Teilbereiche sei selbsterklärend. Für die attraktive Entwicklung des exklusiven, andersartigen Kultur-, Lebens- und Wirtschaftsraumes, den der Kanton Thurgau anstrebe, gelte

es, diesen Raum mit exklusiven Schutzklauseln und Sonderbestimmungen vor zu stark einschränkenden Regulatorien zu schützen. Die Motion erlaube mehr Selbstverantwortung und eine angemessene Risikobereitschaft, um verhältnismässige, bezahlbare Lösungen im Kanton Thurgau zu gewährleisten. Es müsse wieder gelernt werden, mit gewissen Risiken zu leben. Der Brandschutz sei sehr wichtig, aber nur ein Sicherheitselement von vielen.

## 2. Rechtslage

Der Kanton Thurgau ist Mitglied des Konkordates „Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse“ (IVTH; SR 946.513). Das Hauptanliegen des Konkordates ist der Abbau technischer Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und dem Ausland, aber auch zwischen den Kantonen (Art. 1 Abs. 1 IVTH). Dazu gehört auch die schweizweite Regelung des Brandschutzes. Darüber hinaus regelt die IVTH die Zusammenarbeit der Kantone sowie die Organisation und die Finanzierung der Tätigkeit des IOTH (Art. 1 Abs. 2 IVTH). Anlass für die Erarbeitung der IVTH bildete die Übernahme der sogenannten EU-Bauprodukterichtlinie und der EU-Aufzugsrichtlinie in das schweizerische Recht Ende der 1990er-Jahre. Inhalt dieser Richtlinien sind einerseits Vorschriften über das Inverkehrbringen von Bauprodukten oder Aufzügen, andererseits legen sie Anforderungen an Bauwerke fest. Das Inverkehrbringen von Produkten fällt in die Regelungszuständigkeit des Bundes (Art. 95 der Bundesverfassung [BV, SR 101]; aArt. 31<sup>bis</sup> BV), während die Regelung der Anforderungen an Bauwerke sowohl Bund als auch Kantone betrifft. Bund und Kantone arbeiteten deshalb eng zusammen. Ergebnis war neben der IVTH das Bundesgesetz über Bauprodukte (Bauproduktegesetz, BauPG; SR 933.0). Die Materie, die in den beiden EU-Richtlinien geregelt wird, ist von ausgeprägt technischer Natur mit sehr grosser Komplexität. Zudem befindet sie sich in einem ständigen Fluss. Dies rechtfertigte, die für die Kantone relevanten Fragen zentral zu lösen und damit auch zu einer Entlastung der kantonalen und kommunalen Verwaltungen beizutragen. Dies hat die Kantonsregierungen bewogen, mit der IVTH dafür zu sorgen, den zukünftigen Regelungsbedarf in gemeinsamer Arbeit anzugehen. Am 23. Oktober 1998 wurde die IVTH von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in Bern beschlossen. Seit 2004 sind sämtliche Kantone der Schweiz Mitglied der IVTH.

Die Regelung der Anforderungen an Bauwerke beinhaltet unter anderem den Brandschutz. Die Brandschutzvorschriften finden sich insbesondere in den schweizweit gültigen sogenannten „Schweizerischen Brandschutzvorschriften 2015 (BSV 2015)“, die aus der Brandschutznorm und den Brandschutzrichtlinien der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) bestehen. Die vom IOTH am 18. September 2014 einstimmig und für alle Kantone der Schweiz als verbindlich erklärte Brandschutznorm setzt den Rahmen für den allgemeinen, baulichen, technischen und organisatorischen sowie den damit verbundenen abwehrenden Brandschutz. Sie bestimmt die geltenden Sicherheitsstandards und wird durch die Brandschutzrichtlinien ergänzt, welche die detaillierten Anforderungen und Massnahmen der Umsetzung festlegen. Die BSV 2015 sind für alle

Kantone zwingend anwendbar. Ausserdem haben sie Vorrang vor allen kantonalen Vorschriften. Bereiche, welche die BSV 2015 abschliessend regeln, schliessen überdies eine Rechtsetzung durch die Kantone aus (vgl. Urteil BGer 1C\_328/2018 vom 12. April 2019 E.1.2.2, mit weiteren Hinweisen).

Das IOTH hat der VKF an der Plenarversammlung vom 20. September 2018 den Auftrag erteilt, die BSV 2015 auf der Basis eines risikoorientierten Ansatzes und dem Ziel eines einheitlichen Vollzuges zu revidieren. Die neuen Brandschutzvorschriften (BSV 2026) sollen die BSV 2015 vollumfänglich ersetzen. Die derzeit laufende Totalrevision richtet sich nach einem risikoorientierten Ansatz. Damit wird das Sicherheitsniveau im Brandschutz demjenigen in vergleichbaren Bereichen, darunter Naturgefahren, angeglichen und ein einheitlicher Vollzug gesichert. Wo mehr Risiken bestehen, wird der Brandschutz verstärkt, und es finden mehr Kontrollen statt. Am 5. Januar 2026 haben die Baudirektorinnen und -direktoren aller 26 Kantone (Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz [BPUK]) beschlossen, dass vor dem Hintergrund des tragischen Ereignisses in Crans-Montana beim Projekt „BSV 2026“ ein Marschhalt eingelegt wird. Neben den ersten Erkenntnissen aus der Brandkatastrophe sind in der technischen Vernehmlassung rund 11'000 Rückmeldungen eingegangen. Beides erfordert eine sorgfältige Überarbeitung des Entwurfs, weshalb sich die Inkraftsetzung der totalrevidierten Brandschutzvorschriften verzögert. Die in den neuen BSV 2026 angedachten Liberalisierungsbestrebungen sollen einer Überprüfung unterzogen werden.

Gestützt auf § 2 Abs. 1 Ziff. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 und 2 FSG und § 1 Abs. 2 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Feuerschutz (Feuerschutzverordnung, FSV; RB 708.11) vollzieht die Gebäudeversicherung Thurgau (GVTG) die Brandschutzvorschriften und den vorbeugenden Brandschutz bei Gebäuden, Anlagen und Veranstaltungen mit besonderer Gefährdung oder mit beträchtlichem Schadenrisiko. Für Gebäude, Anlagen und Veranstaltungen ohne besondere Gefährdung sind die Politischen Gemeinden zuständig (§ 3 Abs. 1 Ziff. 1 FSG).

### **3. Beurteilung der Motion**

Gemäss Art. 6 Abs. 1 IVTH erlässt das IOTH Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke, soweit der Erlass dieser Vorschriften nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt und es sich zum Abbau technischer Handelshemmnisse als notwendig erweist. Diese Vorschriften sind für die Kantone verbindlich (Art. 6 Abs. 3 IVTH). Vorbehalten bleiben die kantonalen oder kommunalen Vorschriften über den Orts- und Landschaftschutz sowie die Denkmalpflege (Art. 6 Abs. 4 IVTH). Der Erlass der verbindlichen Vorschriften über Anforderungen an Bauwerke (Art. 6 Abs. 1 IVTH) setzt einen Beschluss des IOTH voraus (Art. 4 lit. a IVTH). Erforderlich ist dabei eine Mehrheit von 18 Stimmen (Art. 5 Abs. 1 IVTH). Die Details der Beschlussfassung sind im Geschäftsreglement vom 16. September 2010 geregelt. Solange die IVTH für den Kanton Thurgau anwendbar ist, gehen die aktuell geltenden BSV 2015 allfällig entgegenstehendem kanto-

nalen Recht vor und sind direkt anwendbar. Damit gibt es keinen Raum für einen abweichenden „Thurgauer Weg“, wenn dieser den BSV 2015 oder künftigen BSV widersprechen sollte.

Ein Austritt aus der IVTH ist gemäss Art. 12 Abs. 1 IVTH möglich. Der Austritt tritt in Kraft auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres (Art. 12 Abs. 2 IVTH). Die Folgen eines Austritts wären für den Kanton Thurgau oder einen anderen austretenden Kanton sehr herausfordernd, komplex, ressourcenintensiv und mit grossen Risiken verbunden:

- Der austretende Kanton wäre gezwungen, seine Gesetzgebung inkl. Brandschutzgesetzgebung eigenständig so aufzusetzen und fortlaufend anzupassen, dass diese mit der einschlägigen EU-Gesetzgebung harmonisiert und insbesondere dem Bauproduktgesetz (BauPG; SR 933.0) entspricht. Die nötigen Gesetzgebungsarbeiten würden aufgrund der enormen Komplexität der Materie spezialisierte Fachkräfte benötigen.
- Die Vorteile der IVTH, namentlich die Harmonisierung und der Abbau technischer Handelshemmnisse zwischen den Kantonen sowie zwischen der Schweiz und dem Ausland (Art. 1 IVTH), würden mit dem Austritt entfallen. Der austretende Kanton würde nicht mehr an den gemeinsamen Regelungen und der Koordination technischer Standards (z.B. für Bauprodukte, Aufzüge, Brandschutz) partizipieren. Er könnte auch nicht mehr von den personellen und finanziellen Ressourcen sowie dem Know-how der noch in der IVTH verbliebenen Kantone profitieren, sondern wäre auf sich allein gestellt. Zudem würde er seine Mitsprache und damit die Möglichkeit verlieren, auf die Entwicklung und Umsetzung künftiger technischer Standards und Vorgaben Einfluss zu nehmen.
- Für die Baubranche würde eine unhaltbare Situation geschaffen, wenn in einem einzelnen Kanton Brandschutzvorschriften berücksichtigt werden müssten, die vom ansonsten schweizweit massgebenden Brandschutzstandard abweichen. Dabei entstünden insbesondere auch für das im ausgetretenen Kanton ansässige Baugewerbe Wettbewerbsnachteile, da bei ausserkantonalen Aufträgen Zusatzaufwand betrieben werden müsste, um die Bauleistungen an abweichende strengere Vorschriften anzupassen.
- Bei einem Brandfall würden sich heikle haftpflicht- und andere versicherungsrechtliche Fragen stellen, da es unklar wäre, ob unter dem Blickwinkel der Haftungstatbestände und Sorgfaltsmassstäbe des Bundesprivatrechts die anerkannten Regeln der Baukunde eingehalten und Gebäude mängelfrei erstellt worden wären, wenn lediglich die im ausgetretenen Kanton aufgestellten Brandschutzvorschriften, nicht aber der schweizweit geltende, strengere Sicherheitsstandard beachtet worden wäre.

5/7

- Schliesslich bestünde für den Kanton auch ein erhebliches Reputationsrisiko und eine politische Verantwortlichkeit, wenn es bei einem Brandereignis zu Todesfällen käme, die bei Beachtung der gemäss IVTH geltenden BSV verhindert worden wären.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Austritt aus der IVTH zwar theoretisch möglich ist, die Folgen indessen schwerwiegend wären. Der austretende Kanton Thurgau müsste eine eigene komplexe und in diesem Bereich umfassende Gesetzgebung schaffen. Eine Koordination und Harmonisierung mit den IVTH-Kantonen würde nicht mehr erfolgen, was zu immensen Kosten und Aufwand für Verwaltung und Unternehmen sowie zu potenziellen Wettbewerbsnachteilen führen dürfte. Zudem entstünden rechtliche Unsicherheiten, die insbesondere für das Baugewerbe nachteilig wären.

Die Brandschutzvorschriften wahren den Besitzstand bereits heute. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind neue, schärfere Brandschutzvorschriften auf Bauten und Nutzungen, die gemäss altem Recht bewilligt wurden, nur anzuwenden, wenn wichtige öffentliche Interessen es verlangen und das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt (Urteil BGer 1C\_328/2018 vom 12. April 2019 E.1.2.2, mit weiteren Hinweisen, und BGE 113 Ia 119 E.2a).

Ein Schutzziel betreffend die Totalrevision der BSV 2026 ist, die Verhältnismässigkeit von Brandschutzmassnahmen für Neu- und Umbauten sowohl für den Schutz von Personen als auch für den Schutz von Immobilien zu berücksichtigen. Das Ziel ist ein kosteneffizienter, ökologisch vertretbarer und sozial verträglicher Brandschutz. Die Forderung der Motionäre, dass bei Umbauten nur die umgebauten Teilbereiche und nicht automatisch das ganze Gebäude mit Brandschutzmassnahmen zu ertüchtigen seien, verstösst nicht nur gegen die verbindlichen Brandschutzvorschriften, sondern ist auch inhaltlich sachwidrig. Ein Gebäude stellt immer eine Einheit dar und es ergibt keinen Sinn, Brandschutzmassnahmen auf ein Stockwerk oder einen einzelnen Raum zu beschränken. Wird beispielsweise im dritten Stock eine Nutzungsänderung vorgenommen, die neue Anforderungen an das Treppenhaus stellt, ist das ganze Treppenhaus betroffen und dieses muss gesamthaft in die Brandschutzüberlegungen einbezogen werden.

Gestützt auf Art. 2 Abs. 2 der Brandschutznorm BSV 2015 müssen bestehende Gebäude bei Umbauten, Sanierungen, Erweiterungen oder Umnutzungen verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften angepasst werden, wenn wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden oder die Gefahr für Personen besonders gross ist. Inwieweit bestehende Gebäudeteile, die nicht vom Umbau betroffen sind, an die neuen Brandschutzvorschriften angepasst werden müssen, hängt vom jeweiligen Objekt und dessen Gefährdung ab. Bei Umnutzungen können sich die Anforderungen an die Brandschutzmassnahmen enorm erhöhen. Wer zum Beispiel in einem Wohnhaus eine Kinderkrippe einbaut, muss dafür sorgen, dass die Fluchtwege maximal 20 Meter betragen, und die Kinderkrippe als eigenen Brandabschnitt ausführen. In solchen Fällen besteht wenig Spielraum. Die

Massnahmen müssen in der Regel gemäss den aktuellen Vorschriften getroffen werden. Bei reinen Unterhaltsmassnahmen und Modernisierungen von technischen Anlagen ist der Stand der Technik massgebend. Die Umsetzung der neuen Brandschutzvorschriften ist in jenen Fällen nicht zwingend vorgeschrieben, wenn die Anlagen nicht direkt der Personensicherheit dienen.

Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bringt gewichtige Vorteile. Müssten bestehende Gebäude vollumfänglich an die aktuell gültigen Brandschutzvorschriften angepasst werden, hätte dies je nach Fall umfassende bauliche Massnahmen und damit hohe Kosten zur Folge. Zudem soll bei einer Sanierung meist möglichst viel der bestehenden Bausubstanz erhalten bleiben. Insbesondere bei denkmalgeschützten Gebäuden gehen die Anforderungen von Denkmalpflege und Brandschutz jedoch oft weit auseinander. Hier sind objektspezifische und verhältnismässige Lösungen gefragt. Es liegt in der Kompetenz der Kantone, das Prinzip auszulegen. Die GVTG stellt immer die Sicherheit der Personen in den Vordergrund. Hier ist der Handlungsspielraum gering. Eine grundsätzliche Beschränkung von Brandschutzmassnahmen nur auf die vom Umbau des Gebäudes betroffenen Teilbereiche ist somit nicht möglich und widerspricht den BSV 2015.

Die Motionäre rufen überdies dazu auf, wieder zu lernen, mit gewissen Risiken zu leben, und fordern faktisch eine Schutzzielsenkung, indem mehr Wert auf Selbstverantwortung gelegt werden soll. Eine solche Anpassung der Schutzziele im Brandschutz ist auf kantonaler Ebene nicht möglich. Das IOTH hat zusammen mit der VKF einen breit abgestützten Prozess zur Schutzzieldefinition mit Vertreterinnen und Vertretern der relevanten Organisationen und Institutionen durchgeführt. Dieser Prozess dauerte fast zwei Jahre. Als Grundsatz wurde unter anderem folgendes Schutzziel erarbeitet: Die Verhältnismässigkeit von Brandschutzmassnahmen ist für Neubauten und Umbauten sowohl für den Schutz von Personen als auch für den Schutz von Immobilien zu berücksichtigen. Das Ziel ist ein kosteneffizienter, ökologisch vertretbarer und sozial verträglicher Brandschutz. Das IOTH genehmigte einstimmig die im Stakeholderprozess erarbeiteten Schutzzieldefinitionen als verbindliche Grundlage für die Erarbeitung der Schweizerischen Brandschutzvorschriften 2026 gemäss Auftrag vom 20. September 2018. Eine Schutzzielsenkung aus monetären Gründen würde bedeuten, bewusst mehr Tote, mehr Verletzte und mehr Sachschäden in Kauf zu nehmen. Dies sollte gerade im Hinblick auf das Brandereignis in Crans-Montana und der hohen Anzahl der Todesopfer und Schwerverletzten sorgfältig überprüft werden. Das Anliegen der BSV 2026, die Schutzziele und den Vollzug schweizweit zu vereinheitlichen, scheint der richtige Weg für ein einheitliches Sicherheitsniveau in Gebäuden zu sein.

#### **4. Zusammenfassende Beurteilung**

Eine Sonderbestimmung im FSG ist in der Praxis nicht umsetzbar, da die schweizerischen Brandschutzvorschriften vorgehen. Wenn eine kantonale Regelung diesem übergeordneten Recht widerspricht, kann sie nicht angewendet werden. Um eine Sonderre-



717

gelung gemäss Ziffer 1 der Motion ins kantonale Recht einzufügen, müsste eine Kündigung des IVTH erfolgen. Dies ist aus den dargelegten Gründen nicht sinnvoll. Es gilt die Ergebnisse des laufenden Revisionsprozesses der BSV abzuwarten. Die Stossrichtung der Revision deckt sich ohnehin mit derjenigen der Motionäre.

Zu Ziffer 2 der Motion ist festzustellen, dass die Besitzstandsgarantie bereits heute gewahrt wird. Art. 2 Abs. 2 der BSV 2015 hält fest, dass bestehende Bauten und Anlagen verhältnismässig an die Brandschutzvorschriften anzupassen sind, wenn wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden oder die Gefahr für Personen besonders gross ist. Eine weitergehende Wahrung des Besitzstandes ist daher nicht notwendig.

Die grundsätzliche Beschränkung einer Brandschutzmassnahme auf den umgebauten Bereich eines Gebäudes widerspricht dem Schutzgedanken und den gesetzlichen Vorgaben. Es sind jeweils unter dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Brandschutzmassnahmen anzuordnen.

Sodann ist eine Erhöhung des allgemeinen Sicherheitsrisikos hin zu mehr Selbstverantwortung oder eine Senkung der durch das IOTH genehmigten Schutzziele nicht im Alleingang eines Kantons, sondern im Rahmen der Revision der Brandschutzvorschriften 2026, und damit von allen Kantonen gemeinsam, zu prüfen, zu normieren und allfällige Konsequenzen schweizweit zu tragen.

## 5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

