

MOTION VON MAX UEBELHART
BETREFFEND ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DEN FEUERSCHUTZ
(VORLAGE NR. 1462.1 - 12121)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 21. AUGUST 2007

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Max Uebelhart, Baar, sowie elf Mitunterzeichnende reichten am 6. Juli 2006 eine Motion mit folgendem Wortlaut ein (Vorlage Nr. 1462.1 - 12121):

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage betreffend Revision des Gesetzes über den Feuerschutz (BGS 722.21) zu unterbreiten. Es soll die gesetzliche Grundlage für ein kantonales Feuerverbot im Freien geschaffen werden. Ebenso müssen die entsprechenden Zuständigkeiten geregelt werden.

Zur Begründung der Motion werden die Verbrennung des Regenwaldes in den Tropen, die Brandstiftungen in den Mittelmeerländern, die unkontrollierbaren Feuerstürme in den Wäldern Nordamerikas sowie die Waldbrände im Tessin, Wallis und in Graubünden erwähnt. Dies seien in der Öffentlichkeit die vorherrschenden Bilder von Waldbränden, von der Vernichtung der Natur und gleichzeitig von der Ohnmacht des Menschen und seiner unzulänglichen Technologien, die Naturgewalt 'Feuer' zu beherrschen.

Der ausserordentliche Sommer im Jahre 2003 hat laut Motion auch im Kanton Zug zu einer extremen Waldbrandgefahr geführt. Waldbrände entstünden zumeist während längeren Trockenperioden und seien wegen ihrer hohen Ausbreitungsgeschwindigkeit äusserst gefährlich für Mensch und Tier. Waldbrände hätten oft natürliche Ursachen und entstünden etwa infolge Blitzschlags. In den weitaus meisten Fällen hingegen würden sie durch die Unachtsamkeit von Menschen verursacht. Ein

Waldbrand könne beispielsweise durch weggeworfene Raucherwaren, Streichhölzer, nicht gelöschte Feuer oder durch das Abbrennen von Feuerwerkskörpern aller Art entstehen. Weggeworfene Glasflaschen und -scherben könnten die Sonnenstrahlen wie Brenngläser bündeln und so trockenes Laub oder Gras entzünden. Eine oft unterschätzte Ursache seien auch heisse Auspuffgase oder Katalysatoren von Autos und Motorrädern.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen fehlten im Kanton Zug die gesetzlichen Grundlagen, damit die Regierung ein absolutes Feuerverbot im Freien anordnen könne. Die Zuständigkeit liege hier bei den Gemeindebehörden. Gemäss § 2 des Feuerschutzgesetzes sei der Feuerschutz nämlich in erster Linie Sache der Einwohnergemeinden unter dem Vorbehalt der dem Kanton zugeordneten Zuständigkeitsbereiche. In unserem kleinen Kanton sei es jedoch nicht nachvollziehbar, dass jede Gemeindebehörde eine eigene Gefahrenanalyse mit entsprechenden Massnahmen beschliessen und veröffentlichen müsse. Das Amt für Feuerschutz habe im Jahre 2003 in Absprache mit dem kantonalen Forstamt die Koordination zwischen den Gemeinden für ein Feuerverbot übernommen. Sämtliche Gemeindebehörden hätten mit Gemeinderatsbeschluss sowohl das Feuerverbot als auch dessen Aufhebung beschliessen müssen. Dies alles sei mit grossem administrativem Aufwand verbunden gewesen.

Im Zusammenhang mit den ausserordentlich hohen Feinstaubbelastungen habe das Problem im Januar 2006 ebenfalls an Aktualität gewonnen. Damals hätten die Zentralschweizer Umweltdirektoren unter anderem folgende Sofortmassnahmen gefordert: Verbot jeder Art von Feuern im Freien, kein Beheizen von Liegenschaften mit Holz (z.B. Cheminées), wenn andere Wärmequellen vorhanden seien, richtig Feuern mit Holz (nur trockenes Holz in nicht übermässig gefülltem Feuerraum und mit stetig heisser Flamme).

Gemäss Motion müssten solche Entscheide in unserem kleinen Kanton kantonal gefällt werden können (Amt für Umweltschutz, kantonales Forstamt, Amt für Feuerschutz). Diese Gesetzeslücke gelte es im Gesetz über den Feuerschutz zu schliessen.

An seiner Sitzung vom 31. August 2006 überwies der Kantonsrat die Motion dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung. Die instruierende Sicherheitsdirektion führte bei der Direktion des Innern, der Baudirektion, beim Amt für Feuer-

schutz und bei den Zuger Einwohnergemeinden eine Vernehmlassung durch. In Kenntnis der eingetroffenen Vernehmlassungen nimmt der Regierungsrat zu den Anliegen des Motionärs Stellung, wobei sich sein Bericht wie folgt gliedert:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Motionsanliegen
3. Geltendes Recht
4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens
5. Umsetzung der Motionsanliegen
 - 5.1 Regelung der Zuständigkeit
 - 5.2 Beschränkung der Gemeindeautonomie durch Schaffung einer kantonalen Zuständigkeit zur Anordnung eines Verbots für Feuern im Freien aus Gründen des Feuerschutzes?
 - 5.3 Regelung der Voraussetzungen zum Erlass eines Feuerverbots
 - 5.4 Motionsumsetzung zusammen mit der laufenden Teilrevision des Feuerschutzgesetzes
6. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Schutz des Menschen vor übermässigen Luftschadstoffen sowie der Schutz von Feld und Wald vor der Zerstörung durch Feuer erfordern im Einzelfall geeignete Massnahmen, so etwa das Verbot des Feuerns im Freien. Während in unserem Recht für die Bereiche Wald und Umwelt die nötigen Grundlagen für kantonal verfügte Feuerverbote bereits heute vorhanden sind, kennt das Feuerschutzgesetz keine zentrale Zuständigkeit, um Feuern im Freien aus Gründen des vorbeugenden Brand-schutzes untersagen zu können. Soll gemäss geltendem Recht ein Feuerverbot verfügt (bzw. wieder aufgehoben) werden, sind heute die Gemeinderäte dafür zuständig. Diese über die Einwohnergemeinden verteilte dezentrale Zuständigkeit erschwert die rasche und einheitliche Verfügung eines Feuerverbots. Dieser Mangel soll durch die Verschiebung der Zuständigkeit von den Einwohnergemeinden auf den Kanton behoben werden. Deshalb ist die Motion erheblich zu erklären und im Rahmen der laufenden Teilrevision des Feuerschutzgesetzes umzusetzen.

2. Motionsanliegen

Die Motion verlangt die Schaffung einer Zuständigkeitsregelung, damit eine kantonale Stelle flächendeckend über den ganzen Kanton Zug ein Feuerverbot im Freien anordnen kann, sofern sich eine solche Massnahme aus Gründen des Feuer- oder des Umweltschutzes aufdrängt. Damit sollen nicht nur Brände, etwa Wald- oder Flächenbrände, verhindert werden, sondern es soll damit gleichzeitig auch ein Instrument geschaffen werden, um im Fall hoher Feinstaubbelastung und vergleichbarer Immissionslagen kurzfristig und temporär mit einem Verbot für Feuern im Freien reagieren zu können. Die Motion zielt somit auf Massnahmen zum vorbeugenden Brandschutz und zur Luftreinhaltung ab.

3. Geltendes Recht

a. Der Feuerschutz umfasst alle baulichen, technischen und organisatorischen Massnahmen im Bereich der Schadenverhütung und der Schadenbekämpfung (§ 1 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994; Feuerschutzgesetz; BGS 722.21). Der Vollzug des Feuerschutzgesetzes ist gemäss geltendem Recht in erster Linie eine Aufgabe der Einwohnergemeinden (§ 2 Feuerschutzgesetz). In den Zuständigkeitsbereich des Kantons fallen hingegen Aufgaben mit kantonalem oder regionalem Charakter (§ 9 Feuerschutzgesetz).

Nach heutigem Recht sind somit die Einwohnergemeinden zur Anordnung und Aufhebung eines Feuerverbots im Freien zuständig, soweit dies eine Massnahme zum vorbeugenden Brandschutz ist.

b. Gemäss Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz; SR 921.0) ergreifen die Kantone die forstlichen Massnahmen gegen die Ursachen und Folgen von Schäden, welche die Erhaltung des Waldes gefährden könnten. Das kantonale Einführungsgesetz zum Waldgesetz vom 17. Dezember 1998 (EG Waldgesetz; BGS 931.1) begründet die Zuständigkeit der Forstbehörden zur Anordnung der notwendigen forstlichen Schadenverhütungs- oder Schadenbehebungsmassnahmen und mit der Überwachung der Anordnungen (§ 16 Abs. 2). Diese Regelung ermöglicht ein rasches und zielgerichtetes Handeln der Forstbehörden zur Verhütung von Waldschäden durch Feuer.

Im Bereich Wald sind somit bereits heute die notwendigen gesetzlichen Grundlagen vorhanden, wonach eine kantonale Behörde - nämlich das Kantonsforstamt (§ 30 Abs. 1 EG Waldgesetz) - Feuerungsverbote im Freien erlassen kann, falls Waldbrandgefahr besteht.

c. Die Motion erwähnt schliesslich auch Umweltbelastungen, insbesondere durch Feinstaub, die unter anderem durch Feuern im Freien und in Cheminées bzw. durch nicht richtig bediente Holzfeuerungsanlagen entstehen. Es ist richtig, dass bei der offenen Verbrennung beispielsweise von Holz oder von Wald-, Feld- und Gartenabfällen erhebliche Emissionen entstehen, vor allem Feinstaub, Stickoxide und organische Verbindungen. Laut dem Bundesamt für Umwelt tragen namentlich alte, schlecht unterhaltene und betriebene Holzheizungen und die offene Verbrennung von Grünabfällen massgeblich zur Feinstaubbelastung bei. Die Immissionsgrenzwerte des Feinstaubes werden im Kanton Zug seit Jahren überschritten.

Doch auch im Bereich Umweltschutz ist das Instrumentarium heute bereits vorhanden, um kurzfristig und temporär das Feuern im Freien zu verbieten. Wie der Regierungsrat am 20. Februar 2007 in der Beantwortung der Motion von Thomas Lötscher ausführt (Vorlage Nr. 1401.2/1491.2 - 12310), hat er am 19. Dezember 2006 die Umsetzung des interkantonalen Interventionskonzepts Feinstaub beschlossen. Dieses Konzept beinhaltet unter anderem temporäre Massnahmen, die kurzfristig angeordnet werden können. Der Regierungsrat verweist in diesem Zusammenhang auf die generelle Zuständigkeit der Baudirektion für den Vollzug des Bundesumweltschutzrechts und insbesondere darauf, dass die Baudirektion das Verbot von Feuern im Freien unmittelbar gestützt auf das Umweltschutzgesetz erlassen kann (Vorlage Nr. 1401.2/1491.2 - 12310, Seite 21).

Somit sind für den Bereich des Umweltschutzes bereits heute die erforderlichen Grundlagen vorhanden, um kurzfristig temporär wirksame Massnahmen für die Bekämpfung hoher Luftschadstoffe anordnen zu können, unter anderem auch ein Verbot für Feuern im Freien.

4. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Die Direktion des Innern (Kantonsforstamt) verweist in ihrer Stellungnahme auf die bestehende gesetzliche Grundlage, um aus der Sicht des Waldes bei Waldbrandgefahr Feuerverbote anzuordnen.

Für die Baudirektion würde letztlich eine neue Zuständigkeitsordnung im Feuerchutzgesetz das Motionsbegehren noch nicht erfüllen. Vielmehr sei auch festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein kantonales Feuerverbot im Freien angeordnet werden könne.

Das Amt für Feuerschutz begrüsst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zum Erlass eines kantonalen Feuerverbots. In gleichem Sinn liessen sich auch zehn Einwohnergemeinden vernehmen. Eine Einwohnergemeinde lehnt hingegen die Kantonalisierung des Feuerverbots im Freien im Wesentlichen mit der Begründung ab, es sollte hier die Gemeindeautonomie respektiert werden. Auch sei man mit der bisherigen Regelung flexibler, zumal Absprachen heute ohne administrativen Aufwand rasch getätigt werden könnten.

5. Umsetzung der Motionsanliegen

5.1 Regelung der Zuständigkeit

a. Vorauszuschicken ist, dass - wie oben erwähnt - die Zuständigkeit für vorbeugende Massnahmen im Bereich des Waldes und im Bereich des Umweltschutzes bereits geregelt ist. Es verbleibt deshalb lediglich noch, die Zuständigkeitsfrage im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes zu prüfen.

b. Dass es gegebenenfalls nötig sein kann, aus Gründen des Brandschutzes ein Verbot für Feuern im Freien anzuordnen, ist unbestritten. Grossmehrheitlich unbestritten ist auch, dass in diesem Bereich ein Verbot für Feuern im Freien zentral angeordnet werden sollte. Dies ermöglichte eine für den ganzen Kanton einheitliche und immer von den gleichen Voraussetzungen ausgehende Gefahrenanalyse, ein rasches Handeln und, was für die Wirksamkeit der Massnahmen besonders wichtig ist, die schnelle und einheitliche Information der Bevölkerung. Unterschiedliche Beurteilungen der Situation innerhalb unseres überschaubaren Kantons und daraus

folgende unterschiedliche lokale oder regionale Massnahmen versteht die Bevölkerung nicht, wie die Erfahrung zeigt. Als etwa in der Vergangenheit die Kantone schweizweit teilweise von einander abweichende Feuerschutzmassnahmen anordneten, stiess die unterschiedliche Beurteilung der bestehenden Gefahr und die darauf gestützten unterschiedlichen Massnahmen teilweise auf Unverständnis. Umso grösser ist das Unverständnis, wenn in unserem kleinräumigen Kanton eine solche Massnahme gemeindeweise und nicht zentral vom Kanton aus verhängt wird. Denkbar ist zwar, dass sich gegebenenfalls nicht unbedingt für das ganze Kantonsgebiet die gleichen Massnahmen aufdrängen, sondern regional oder lokal den konkreten Gegebenheiten ausgestaltete Verfügungen genügen. Diesem Anliegen nach Berücksichtigung der lokalen oder regionalen Situation kann trotz der zentralen Zuständigkeit zur Prüfung und Anordnung von Massnahmen Rechnung getragen werden, indem das Feuerverbot - allerdings mit der nötigen Zurückhaltung, um die Vorteile der zentralen Zuständigkeit nicht zu schmälern - auf bestimmte Gebiete beschränkt bzw. mehr oder weniger umfassend angeordnet wird. Hingegen ist im Bereich des Umweltschutzes ein Feuerverbot umso wirksamer, je grossflächiger es gilt. In diesem Bereich ist die Befugnis zur Erstellung einer zentralen Situationsanalyse und zur zentralen Anordnung der nötigen Massnahmen zu Recht der Baudirektion übertragen worden.

Kommt schliesslich dazu, dass sich der administrative Aufwand durch eine kantonale Zuständigkeit zur Anordnung von Massnahmen verringert, bedarf es doch heute nach geltendem Recht sowohl für das Feuerverbot als auch für seine Aufhebung jeweils eines Gemeinderatsbeschlusses.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, das Feuerschutzgesetz entsprechend anzupassen und die Kompetenz zur Anordnung des Verbots für Feuern im Freien im Falle von länger andauernden Trockenperioden von den Einwohnergemeinden auf den Kanton zu übertragen. Zuständig zur Anordnung (und Aufhebung) des Feuerverbots wird das Amt für Feuerschutz sein. Dies ist folgerichtig, denn gemäss § 9 des Feuerschutzgesetzes werden die im Bereich des Feuerschutzes zu erfüllenden Aufgaben des Kantons vom Amt für Feuerschutz ausgeführt.

c. Damit werden drei verschiedene kantonale Stellen für die Anordnung von Feuerverboten zuständig sein, nämlich die Baudirektion für den Bereich Umweltschutz, das Kantonsforstamt für den Bereich Wald und das Amt für Feuerschutz für die

übrigen Bereiche. Diese Zuständigkeitsregelung erweckt den Anschein, konfliktträchtig zu sein; sie ist es jedoch nicht. Verfügt die Baudirektion aus Gründen des Umweltschutzes ein Feuerverbot, erstreckt sich dieses selbstverständlich und aus naheliegenden Gründen auch auf den Wald sowie auf die übrigen Bereiche. Diesbezüglich ergeben sich somit keine Zuständigkeitskonflikte. Möglich ist jedoch, dass die Luftbelastung allein noch kein Feuerverbot notwendig macht, hingegen jedoch die anhaltende Trockenheit sowohl für den Wald als auch für die übrigen Bereiche ein Feuerverbot erfordert. In einem solchen Fall werden, wie dies bereits bisher getan wurde, das Kantonsforstamt und das Amt für Feuerschutz ihre Gefahrenanalyse und dann auch ihre Anordnungen koordinieren und gemeinsam erlassen.

5.2 Beschränkung der Gemeindeautonomie durch Schaffung einer kantonalen Zuständigkeit zur Anordnung eines Verbots für Feuern im Freien aus Gründen des Feuerschutzes?

Der Einwand, die Kantonalisierung der Zuständigkeit zur Anordnung des Verbots für Feuern im Freien aus Gründen des Feuerschutzes - im Bereich Wald und im Bereich Umweltschutz ist die kantonale Zuständigkeit ohnehin bereits gegeben - beschränke die Gemeindeautonomie, ist mit dem Hinweis zu begegnen, dass der Feuerschutz auch weiterhin und auch nach der Kantonalisierung der Zuständigkeit zur Anordnung des Verbots für Feuern im Freien schwergewichtig bei den Einwohnergemeinden verbleibt. Kommt dazu, dass, wie die Erfahrung zeigt, in unserer Gegend Verbote für Feuern im Freien selten und in aller Regel nur für kurze Zeit verhängt werden müssen, sich die Beschränkung der gemeindlichen Zuständigkeit somit in engen Grenzen bewegt. Schliesslich überwiegt hier das öffentliche Interesse an einer raschen und einheitlichen Entscheidung für den ganzen Kanton das Interesse der Gemeinde, nach wie vor die Gefahrenanalyse selbst erstellen und dann auch das Verbot für Feuern im Freien weiterhin in eigener Kompetenz verfügen und aufheben zu können.

5.3 Regelung der Voraussetzungen zum Erlass eines Feuerverbots

Mit der Regelung der Zuständigkeit für ein Verbot des Feuern im Freien ist es allerdings nicht getan. Vielmehr sind zusätzlich auch die Voraussetzungen festzulegen, unter denen ein Feuerverbot aus Gründen des Feuerschutzes angeordnet werden kann. Ausschlaggebend für ein Verbot werden ausserordentliche Witterungsverhältnisse sein, nämlich eine besondere länger andauernde Trockenheit. Das Feuer-

schutzgesetz wird, soweit dies heute bereits gesagt werden kann, wohl in Ziffer II mit der Überschrift "Vorbeugender Brandschutz" zu ergänzen sein, falls die Motion entsprechend dem Antrag des Regierungsrats erheblich erklärt wird.

Wenn - aus welchen Gründen auch immer - Feuern im Freien kurzfristig und temporär untersagt wird, muss dieses Verbot ebenfalls das Abbrennen von Feuerwerk mitumfassen, wenn die Bemühungen eines wirksamen vorbeugenden Feuerschutzes oder die Massnahmen im Falle einer ausserordentlich hohen Luftbelastung durch Feinstaub infolge austauscharmer Wetterlagen nicht illusorisch sein sollen.

5.4 Motionsumsetzung zusammen mit der laufenden Teilrevision des Feuerschutzgesetzes

Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat im laufenden Jahr noch eine Teilrevision des Feuerschutzgesetzes unterbreiten. Gegenstand dieser Teilrevision wird die Anpassung der Rechtspflegevorschriften an die Vorgaben der Rechtsweggarantie im Sinne von Art. 29a BV und des Bundesgerichtsgesetzes sein, aber auch die Umsetzung des Brandschutzkonzeptes 06. Für den Fall, dass die vorliegende Motion entsprechend dem Antrag des Regierungsrats erheblich erklärt wird, soll ihre Umsetzung im Rahmen der bevorstehenden Teilrevision des Feuerschutzgesetzes erfolgen.

6. Antrag

Wir **beantragen** Ihnen deshalb,

die Motion von Max Uebelhart betreffend Änderung des Feuerschutzgesetzes (Vorlage Nr. 1462.1 - 12121) im Sinne der Erwägungen (Ziff. 5.2 und 5.3) erheblich zu erklären und das Gesetz über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 entsprechend zu ergänzen.

Zug, 21. August 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio