



KANTON LUZERN



Finanzierung von Löscheinrichtungen

*Entwurf einer Änderung des Gesetzes über den
Feuerschutz*

Zusammenfassung

Die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer beteiligen sich teilweise an der Finanzierung von Löscheinrichtungen. Der dafür massgebende Radius um eine solche Löscheinrichtung soll von heute 100 Meter auf neu 400 Meter ausgedehnt werden. Zudem sollen neu nicht nur für Hydrantenanlagen, sondern auch für andere Wasserbezugsorte, wie etwa für Löschwasserbehälter und -weiher, Beiträge erhoben werden können. Dadurch sollen mehr Löscheinrichtungen realisiert und der Löscheschutz verbessert werden.

Eine vom Regierungsrat eingesetzte Projektgruppe hat geprüft, ob im Gesetz über den Feuerschutz die Finanzierungsmöglichkeiten für Löscheinrichtungen zu erweitern sind. Der Projektauftrag wurde durch den Verband Luzerner Gemeinden und die Gebäudeversicherung Luzern gemeinsam initiiert. Dies mit dem Ziel, dass die Gemeinden ihren gesetzlichen Auftrag der Bereitstellung von Löscheinrichtungen besser erfüllen und die Feuerwehren das benötigte Löschwasser möglichst zielnahe fassen können.

Zu den Löscheinrichtungen zählen Hydranten inklusive das kurze Leitungsstück ab der Hauptleitung und andere Wasserbezugsorte, wie beispielsweise Löschwasserbehälter und -weiher. Löscheinrichtungen sind grundsätzlich von den Gemeinden zu erstellen und auch zu finanzieren. Eine Mitfinanzierung ist heute auf Gebäude beschränkt, die maximal 100 Meter vom Hydranten entfernt sind. Die Erstellung von anderen Wasserbezugsorten haben die Gebäude, die vom Löscheschutz profitieren, nicht mitzufinanzieren.

Die Gemeinden bekunden mit dieser Regelung Mühe, genügend Löscheinrichtungen bereitzustellen. Dies insbesondere in ländlichen Gebieten, wo nicht Hydranten, sondern andere Wasserbezugsorte im Vordergrund stehen und die Gebäude weiter voneinander entfernt sind als im Siedlungsgebiet. Dort ist es oftmals nicht nur teuer, sondern aus technischer Sicht auch gar nicht möglich, reine Hydrantenleitungen zu verlegen. Zudem sind mit heutigen Schlauchverlege und Tanklöschfahrzeugen als Druckerhöher auch Gebäude, die wesentlich weiter als 100 Meter vom Wasserbezugsort entfernt sind, wirkungsvoll mit Löschwasser geschützt.

Es wird vorgeschlagen, den für die Beitragspflicht massgebenden Radius von heute 100 Meter auf neu 400 Meter zu erweitern. Zudem sollen die jeweiligen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer neu auch bei anderen Wasserbezugsorten als bei Hydranten, zu einem Beitrag verpflichtet werden können. Generell handelt es sich nur um eine Mitfinanzierung durch die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer. Auch die Gemeinde und die Gebäudeversicherung tragen zur Finanzierung der Löscheinrichtungen bei.

1 Ausgangslage

1.1 Vorgehen

Am 22. Mai 2018 hat der Regierungsrat einen Projektauftrag zur Revision des Gesetzes über den Feuerschutz vom 5. November 1957 (FSG; SRL Nr. 740) beschlossen. Der Projektauftrag wurde durch den Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und die Gebäudeversicherung Luzern (GVL) gemeinsam initiiert. Es sollte geprüft werden, ob die Finanzierungsmöglichkeiten für Löscheinrichtungen zu erweitern sind. Zu den Löscheinrichtungen zählen Hydranten mit dem kurzen Leitungsstück ab der Hauptleitung und andere Wasserbezugsorte, wie beispielsweise Löschwasserbehälter und Löschweiher. Ziel ist es, dass die Gemeinden ihren gesetzlichen Auftrag der Bereitstellung von Löscheinrichtungen besser erfüllen und die Feuerwehren das benötigte Löschwasser möglichst zielnah fassen können. In der von der GVL geleiteten Projektgruppe waren der VLG, eine Wasserversorgung, ein Planungsbüro, der Feuerwehrverband Kanton Luzern, das Feuerwehrenspektorat, das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (Dienststelle Landwirtschaft und Wald [lawa]) und das Justiz- und Sicherheitsdepartement (Rechtsdienst) vertreten. Die Projektsteuerung wurde von Regierungsrat Paul Winiker wahrgenommen.

Die Projektgruppe hat die IST-Situation analysiert, deren Schwächen eruiert, die Regelungen und Erfahrungen anderer Kantone miteinbezogen und schliesslich den Handlungsbedarf mit Vorschlägen für dessen Umsetzung aufgelistet. Schliesslich wurden dem Regierungsrat am 27. August 2019 in einem Bericht mehrere Revisionsvorschläge zum FSG präsentiert. Diese Vorschläge werden nun in die Vernehmlassung gegeben.

1.2 Rechtliche Grundlagen

1.2.1 Rechtliche Grundlagen im Kanton Luzern

Löscheinrichtungen sind häufig an die Löschwasserversorgung angeschlossen. Das ist bei Hydrantenanlagen stets so, nie hingegen bei anderen Wasserbezugsorten. Die Löschwasser- und die Trinkwasserversorgung sind ebenfalls eng miteinander verflochten: Innerhalb des Siedlungsgebiets wird sie in der Regel über das gleiche Wasserversorgungsnetz betrieben. Ausserhalb der Bauzonen sind die Löschwasser- und die Trinkwasserversorgung oft getrennt und unterschiedlichen Zuständigkeiten unterstellt. Hier versorgen sich die jeweiligen Grundeigentümerinnen und -eigentümer zu einem grossen Teil selber mit Trinkwasser, wogegen die Löschwasserversorgung – falls überhaupt möglich – durch die Gemeinden mittels Hydrantenanlagen oder anderen Wasserbezugsorten sichergestellt wird. Diese unterschiedlichen Zuständigkeiten führen in der Praxis oftmals zu Unklarheiten in der Verantwortung und der Finanzierung. Dies wird noch verstärkt durch die unterschiedlichen Gesetze, die für die Löscheinrichtungen und die Löschwasserversorgung gelten.

Das FSG regelt die Bereitstellung und die Finanzierung von *Löscheinrichtungen*. Darunter fallen – wie bereits erwähnt – Hydranten inklusive das kurze Leitungsstück ab der Hauptleitung und andere Wasserbezugsorte, wie beispielsweise Löschwasserbehälter und -weiher. Das Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz vom 20. Januar 2003 (WNVG; SRL Nr. 770) regelt die *Versorgung* mit Trink-, Brauch- und *Löschwasser*. Der vorliegende Projektauftrag betrifft nur die im FSG geregelten Löscheinrichtungen. Die beiden Bereiche und die entsprechenden Gesetze sind hinsichtlich Finanzierung klar auseinanderzuhalten. Trotzdem soll einleitend auch die

Löschwasserversorgung und das WNVG thematisiert werden, da die Löscheinrichtungen eng mit der Löschwasserversorgung verflochten sind.

1.2.1.1 Gesetz über den Feuerschutz (FSG)

Jedes Gebäude soll im Brandfall schnell und wirkungsvoll gelöscht werden können. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es schlagkräftige Feuerwehren, Zufahrtsstrassen und genügend Löschwasser in der Nähe der Gebäude. Letzteres soll dadurch erreicht werden, indem gemäss § 95 Absatz 1 FSG die Gemeinde nach Möglichkeit die Gebäude durch Löscheinrichtungen zu schützen hat. Die Pflicht bezieht sich auf das gesamte Gemeindegebiet und nicht nur auf die Bauzonen. Zu den Löscheinrichtungen zählen heute Hydrantenanlagen (§ 96 FSG) und Wasserbezugsorte (§ 98 FSG), beispielsweise Weiher, Brunnen, Wasserbehälter und Stauvorrichtungen. Wasserbezugsorte sind vor allem in abgelegenen Gebieten und dort, wo die Erstellung von Hydrantenanlagen nicht möglich ist, von besonderer Bedeutung.

Löscheinrichtungen sind grundsätzlich durch die Gemeinde zu finanzieren (vgl. § 94 Abs. 1 FSG). Eine Ausnahme dazu bilden grössere Industriebetriebe und Betriebe mit besonderer Brandgefährdung. Solche Betriebe haben selber die Feuerwehr zu organisieren und die Aufwendungen für Löscheinrichtungen zu tragen (vgl. §§ 90 Abs. 1 und 95 FSG). Die Löscheinrichtungen werden mitfinanziert durch die Präventionsbeiträge, die insbesondere die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer zusammen mit der Gebäudeversicherungsprämie zu bezahlen haben (§ 43a Abs. 1b des Gebäudeversicherungsgesetzes [GVG; SRL Nr. 750]). Die Präventionsbeiträge werden durch die GVL verwaltet und eingesetzt. Darüber hinaus ist eine Mitfinanzierung der Löscheinrichtungen mittels Beiträgen durch die Eigentümerinnen und Eigentümer der entsprechenden Gebäude dann vorgesehen, wenn es sich (1.) um einen Hydranten handelt und wenn die Gebäude (2.) in einem Umkreis von maximal 100 Metern vom Hydranten gelegen sind (vgl. § 97 FSG). Die Beiträge werden auch Perimeterbeiträge genannt. Bei anderen Wasserbezugsorten ist keine Mitfinanzierung durch die interessierten Grundstücke vorgesehen.

Für die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer ist die Verordnung über Grundeigentümer-Beiträge an öffentliche Werke vom 16. Oktober 1969 (Perimeterverordnung; SRL Nr. 732) heranzuziehen. Nach § 7 der Perimeterverordnung kann beispielsweise der Gebäudeversicherungswert ein geeignetes Grundmass für die Berechnung der Höhe des einzelnen Beitrags bilden. In Härtefällen kann die Gemeinde auf begründetes Gesuch hin auch Ratenzahlen gestatten (§ 6 Abs. 1 Perimeterverordnung).

1.2.1.2 Wassernutzungs- und Wasserversorgungsgesetz (WNVG)

Die Gemeinden sind nicht nur zuständig für die Löscheinrichtungen, sondern auch für die Wasserversorgung. Dazu gehört gemäss § 31 Absatz 1 WNVG die Versorgung mit Trink-, Brauch- und Löschwasser. Die Pflicht bezieht sich grundsätzlich nur auf das Gebiet innerhalb der Bauzonen. Die Versorgung kann aber auch ausserhalb der Bauzonen vorgesehen werden, soweit dies mit verhältnismässigem Aufwand möglich ist (§ 32 WNVG). Die Gemeinden können gemäss § 35 Absatz 3 WNVG die Wasserversorgung entweder selber erbringen oder sie einem öffentlich- oder privatrechtlich organisierten Versorgungsträger übertragen. Die Übertragung ist in einem Reglement, einem Entscheid der Gemeinde oder einem Vertrag zu regeln. Darin muss neben der Versorgungsaufgabe auch die Finanzierung, also die Gebühren- und Beitragssysteme, geregelt sein. Die Regelwerke sind durch die Stimmberechtig-

ten genehmigen zu lassen. Die Wasserversorgung ist finanziell selbsttragend zu betreiben (§ 38 Abs. 1 WNVG). Je nach Reglement der Gemeinde oder des Wasserversorgungsträgers sind für die Löschwasserversorgung – nicht für die Löscheinrichtungen – neben einmaligen Beiträgen und Anschlussgebühren auch periodische Betriebsgebühren vorgesehen.

1.2.1.3 Übersicht über die Zuständigkeiten und Regelungen

Die verschiedenen Zuständigkeiten und die dafür geltenden Erlasse sollen in der nachfolgenden Tabelle dargestellt werden:

	Löscheinrichtungen	Trink- und Löschwasser
Gesetz	FSG	WNVG
Verantwortung	Gemeinde (§ 95 FSG)	Gemeinde oder Versorgungsträger; ausserhalb der Bauzonen Grundeigentümer mit eigener Quelle
Delegation	Nicht möglich	Beauftragung von Versorgungsträgern möglich
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> - Steuergelder - Präventionsbeiträge GVL - Perimeterbeiträge - Spezialfinanzierung Feuerwehr - (Anschluss- und Betriebsgebühren [gesetzlich nicht vorgesehen, werden teilweise trotzdem erhoben]) 	<ul style="list-style-type: none"> - Beiträge - Anschlussgebühren - Betriebsgebühren - Mitfinanzierung durch Strukturverbesserungsmassnahmen ausserhalb der Bauzonen - Präventionsbeiträge GVL

1.2.2 Beiträge

Öffentliche Abgaben für Hydranten oder generell für Löscheinrichtungen werden in der Rechtsliteratur und in Gerichtsentscheiden unterschiedlich eingestuft, mehrheitlich als Beiträge oder anders ausgedrückt als Vorzugslasten (insbesondere Urteil des Verwaltungsgerichtes Zürich vom 28. Februar 2012, AN.2011.00004, E. 7.1), teilweise aber auch als Kostenanlastungs- oder Zwecksteuern (R. Wiederkehr / P. Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, Bern 2014, S. 351; Urteil des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden vom 2. März 2004, in: Gerichts- und Verwaltungspraxis [GVP] 2003 Nr. 1403 E. 3c und 3d). Eine Einstufung als Kostenanlastungs- oder Zwecksteuer wird damit begründet, dass am wirtschaftlichen Sondervorteil durch die Nähe zu einem Hydranten gezweifelt wird. Dieser realisiere sich erst bei einem Brand. Eine Einstufung als Kostenanlastungs- oder Zwecksteuer hätte zur Folge, dass höhere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt würden. So wäre die genaue Höhe der Beiträge im Gesetz festzusetzen.

Wir stufen die Perimeterbeiträge nach § 97 FSG als Vorzugslasten ein. Die Vorzugslast ist eine (Kausal-)Abgabe, die als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst (U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 2814). Der wirtschaftliche Sondervorteil liegt hier im besseren Löschschutz durch die Nähe eines Gebäudes zu einem Hydranten. Bei Abgaben muss der Kreis der Beitragspflichtigen, der Gegenstand des Beitrags und die Höhe des

Beitrags in den Grundzügen in einem Gesetz festgelegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2795 und 2799). Bei Kausalabgaben kann dem Legalitätsprinzip bereits Genüge getan sein, wenn das formelle Gesetz die maximale Höhe der Gebühr im Sinn einer Obergrenze festlegt (BGE 126 I 180 E. 2a S. 183).

1.3 Praxis im Kanton Luzern

Eine Auslagerung der Erstellung von Löscheinrichtungen (insb. von Hydranten) an einen öffentlichen oder privaten Wasserversorgungsträger ist im FSG nicht vorgesehen und damit auch nicht zulässig. Dies im Unterschied zum übrigen Löschwasser-Netz, das gestützt auf das WNVG ausgelagert werden darf und in der Regel auch ausgelagert ist. Gleichwohl haben rund ein Drittel der Luzerner Gemeinden die Erstellung von Löscheinrichtungen an einen Wasserversorgungsträger ausgelagert. Dies vor allem innerhalb des Siedlungsgebietes. Dort werden die Gebäude über das gleiche Leitungsnetz mit Trink- und Löschwasser versorgt. Die zuständigen Wasserversorgungen erstellen auch die Hydranten, stellen die Perimeterbeiträge in Rechnung und erheben von den Gebäudeeigentümern innerhalb eines Radius von 100 Metern um den Hydranten auch gleich noch jährliche Betriebsgebühren.

1.4 Andere Kantone

Eine Anfrage in den umliegenden und vergleichbaren Kantonen hat ergeben, dass die Regelung der Mitfinanzierung von Löscheinrichtungen durchwegs den Gemeinden überlassen wird. Das ist so in den Kantonen Aargau, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und St. Gallen. Weiter als in einem Umkreis von 500 Metern um die jeweilige Löscheinrichtung wird die Beitragspflicht nirgends gezogen.

2 Handlungsbedarf

2.1 Fehlende Finanzierungsregelung für andere Wasserbezugsorte

In ländlichen Gebieten – insbesondere dort, wo eine eigene Trinkwasserversorgung betrieben wird – stehen bei der Löschwasserversorgung aus technischen und finanziellen Gründen nicht Hydranten, sondern andere Wasserbezugsorte im Vordergrund. Diese sind genauso effizient wie eine Hydrantenanlage. Kombinierte Erschliessungsleitungen für Trink-, Brauch- und Löschwasser benötigen für den Löscheschutz genügend grosse Leitungsquerschnitte. Ausserhalb der Bauzonen führt das zu sogenanntem stehendem Wasser in den Leitungen, was aus hygienischen Gründen nicht toleriert werden kann. Der Bau von reinen Löschwasserleitungen wiederum, wo man stehendes Wasser in Kauf nimmt, ist aus technischen und wirtschaftlichen Gründen unerwünscht. Technisch unerwünscht ist es deshalb, weil immer eine Restgefahr besteht, dass das übrige Leitungsnetz verschmutzt wird. Zudem ist es unwirtschaftlich, ein Leitungsnetz ohne Wasserverbrauch zu bauen. Es ist folglich eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um neben den Hydranten auch noch weitere Wasserbezugsorte in die Mitfinanzierung durch die interessierten Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer einzubeziehen (vgl. § 98 FSG).

2.2 100-Meter Regelung ist zu eng

Da heute nur Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer in einem Umkreis von 100 Metern rund um die Löscheinrichtung zu einer Mitfinanzierung verpflichtet werden können, tun sich die Gemeinden schwer daran, Löscheinrichtungen in der notwendigen Anzahl bereitzustellen. Die Regelung von 100 Metern ist aufgrund des technischen Fortschrittes überholt. Mit den heutigen, modernen Schlauchverlege- und Tanklöschfahrzeugen als Druckerhöher profitieren auch Gebäude in einem deutlich weiteren Umkreis um den jeweiligen Wasserbezugsort vom Löscheschutz.

Trotzdem sind sie aufgrund der Regelung nicht bereit, die Erstellung eines Wasserbezugsortes mitzufinanzieren. Das ist nicht nur für die Gemeinden ein Problem, sondern auch für die GVL, da Brandschäden an Gebäuden durch genügend Wasserbezugsorte wirkungsvoll minimiert werden könnten. Die 100-Meter Regelung ist deshalb auszuweiten.

2.3 Fehlende Delegationsmöglichkeit bei den Löscheinrichtungen

Die Praxis zeigt, dass die Trink- und Löschwasserversorgung sowie die Löscheinrichtungen eng miteinander verknüpft sind. Eine geteilte Zuständigkeit führt zu Schwierigkeiten in der Abgrenzung von Verantwortung, Zuständigkeit und Kosten. Das Fehlen einer Delegationsmöglichkeit auf öffentliche oder private Wasserversorgungsträger stellt ein fehlendes Puzzleteil im Gesamtbild der Löschwasserversorgung und der Löscheinrichtungen dar. Es ist weder effizient noch sinnvoll, wenn eine Gemeinde die gesamte Wasserversorgung inklusive der Versorgung mit Löschwasser an einen Wasserversorgungsträger auslagern kann und sie aber weiterhin für den kurzen Leitungsabschnitt von der Hauptleitung bis zum Hydranten und für diesen selbst zuständig ist. Im FSG ist eine Delegationsnorm für die Erstellung von Löscheinrichtungen zu ergänzen. Das entspricht im Übrigen auch der vielerorts bereits geübten Praxis.

2.4 Nicht weiter verfolgter Handlungsbedarf

Eine Finanzierungsregelung für den Unterhalt von Löscheinrichtungen fehlt. Eine solche Regelung würde es ermöglichen, neben einmaligen Beiträgen für den Neubau von solchen Einrichtungen, wiederkehrende Gebühren zu verlangen. Die Projektgruppe hat sich nach vertiefter Prüfung aus den folgenden Gründen gegen die Einführung von wiederkehrenden Gebühren entschieden: Rechtlich handelt es sich bei Abgaben für Löscheinrichtungen mangels laufender Nutzung um einmalige Abgaben. Selbst wenn diese als (einmalige) Beiträge ausgestaltet sind, wird in der Rechtsliteratur und in Gerichtsurteilen – wie im Kapitel 1.2.2 erwähnt – teilweise am wirtschaftlichen Vorteil der Nähe zu einer Löscheinrichtung gezweifelt. Einzig dieser Vorteil rechtfertigt aber die Erhebung eines Beitrags. Bei der Schaffung von neuen Abgaben in diesem Bereich ist deshalb Zurückhaltung angezeigt. Zudem sind die laufenden Kosten für Löscheinrichtungen gering. Ungleich höher sind die laufenden Kosten für die Löschwasserversorgung. Beiträge und Gebühren für diese Kosten richten sich nach dem WNVG und den entsprechenden Reglementen der Gemeinden und der Wasserversorgungsträger. Dort sind regelmässig wiederkehrende Gebühren für die Löschwasserversorgung vorgesehen. Schliesslich soll auch aus politischer Sicht das Fuder nicht überladen werden. Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung.

Für den Unterhalt soll aber trotzdem nicht ganz von einer Mitfinanzierung durch die jeweiligen Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer abgesehen werden. Neu soll deshalb der zukünftige *betriebliche* Unterhalt in den einmaligen Beitrag eingerechnet werden können, was rechtlich zulässig ist und neu auch ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden soll. Dabei handelt es sich aber um vergleichsweise geringe Kosten. Sobald die Anlagen in grösserem Ausmass saniert oder gar erneuert werden müssen, handelt es sich um sogenannten *baulichen* Unterhalt. Dieser gehört in der Regel zur Neuerstellung oder Erweiterung im Sinn von § 97 FSG und dementsprechend können dafür von den entsprechenden Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern Perimeterbeiträge erhoben werden.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Ausweitung der Beitragspflicht auf andere Wasserbezugsorte

Neben den Hydranten sollen neu auch andere Wasserbezugsorte durch die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden in einem entsprechenden Umkreis mitfinanziert werden. Dadurch werden Gemeinden mehr solche Wasserbezugsorte bauen können, was den Feuerschutz insbesondere in ländlichen Gegenden wirksam verbessert. Dort ist der Bau von Hydranten mit Leitungsnetzen häufig unwirtschaftlich oder aus technischen Gründen gar nicht erst möglich (vgl. Kap. 2.1).

Der Begriff der beitragspflichtigen «anderen Wasserbezugsorte» wird im Gesetz definiert. Es sind dies etwa Löschweiher, Löschwasserbehälter, fixe Stauvorrichtungen an Fliessgewässern und bauliche Massnahmen an natürlichen, stehenden Gewässern. Diese Begriffe und die Anforderungen der Feuerwehr an solche Wasserbezugsorte sollen nachfolgend kurz erläutert werden:

- *Löschweiher* sind offene Behälter zur Speicherung von Löschwasser. Beispiele dafür sind künstlich erstellte stehende Gewässer oder Schwimmbäder, welche die Auflagen der Feuerpolizei erfüllen. Ein Löschweiher muss für die Feuerwehr gut erreicht werden können, die Wasserentnahme muss problemlos möglich sein und der Weiher sollte unabhängig von der Jahreszeit jederzeit zur Verfügung stehen. Zur Sicherstellung der langfristigen Verfügbarkeit des Weihers ist dieser als Dienstbarkeit auf dem entsprechenden Grundstück einzutragen.
- *Löschwasserbehälter* sind geschlossene Behälter zur Speicherung von Löschwasser. Dies können extra erstellte, überdeckte Löschwasserbecken oder alte Jauchegruben sein. Bei Bautätigkeiten ausserhalb der Bauzonen und ungenügender Löschwasserversorgung fordert die Feuerpolizei im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens regelmässig, dass Löschwasserbehälter erstellt werden. Löschwasserbehälter müssen eine Löschwassermenge aufweisen, die den zu schützenden Gebäuden angemessen ist. Als Richtschnur dient die Regelung in der Richtlinie «Versorgung mit Löschwasser» der Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) vom 18. Juni 2019 (nachfolgend: FKS-Richtlinie Löschwasser; abrufbar unter: www.feukos.ch). Löschwasserbehälter müssen den geforderten Wasserinhalt unabhängig von der Jahreszeit jederzeit gewährleisten. Zur Sicherstellung der langfristigen Verfügbarkeit des Behälters ist dieser als Dienstbarkeit auf dem entsprechenden Grundstück einzutragen.
- Bei *fixen Stauvorrichtungen an Fliessgewässern* muss die Wassermenge für die zu schützenden Gebäude ausreichend sein. Die Schlauchlänge zum Brandobjekt muss einen sinnvollen Löschschatz ermöglichen. Dabei sind das Gelände, mögliche Druckverluste und die erforderliche Wasserleistung zu berücksichtigen.
- Mit *baulichen Massnahmen an natürlichen, stehenden Gewässern* kann beispielsweise der Zugang oder der Einsatz von Löschwasser-Entnahmeverrichtungen ermöglicht werden. Solche Gewässer sind in die Feuerwehreinsatzkonzepte aufzunehmen, wenn sie sinnvoll und notwendig sind.

3.2 Neuregelung der Beitragspflicht

Die Beitragspflicht für die Neuerstellung und die Erweiterung von Wasserbezugsorten sowie für den betrieblichen Unterhalt wird wie folgt neu geregelt:

- In räumlicher Hinsicht wird die Beitragspflicht von heute 100 Meter um den Wasserbezugsort auf neu 400 Meter ausgedehnt. Eine solche Regelung ist klar und einfach in der Anwendung. Der Wert stützt sich auf Ziffer 5 der FKS-Richtlinie Löschwasser, wonach die zu schützenden Liegenschaften nicht weiter als 400 Meter Schlauchlänge von einem Löschwasserbezugsort entfernt sein sollten. Damit besteht ein schweizweiter Konsens, dass Gebäude in einer solchen Entfernung zum Wasserbezugsort sinnvoll mit Löschwasser geschützt werden können. Innerhalb dieses Radius soll keine Abstufung des Beitrags vorgesehen werden. Dies weil der Löschwasserschutz innerhalb eines Radius von 400 Metern aus der Sicht der Feuerwehr als gleichwertig betrachtet wird.
- Im Gesetz soll präzisiert werden, dass es sich bei der festgelegten Distanz um den Radius um ein bestimmtes Gebäude handelt und nicht um die Wegstrecke oder die Schlauchlänge zwischen dem Gebäude und dem Hydranten. Die heutige Regelung wird zwar in der Praxis auch so ausgelegt, aber der Wortlaut ist diesbezüglich unklar. Es ist deutlich einfacher und besser nachvollziehbar, einen Radius und nicht eine Wegstrecke oder eine Schlauchlänge zu definieren, auch wenn für die Feuerwehr die beiden letztgenannten Werte massgebend sind. Diese Werte müssten aber für jedes einzelne Gebäude gesondert definiert werden.
- Die Beitragspflicht soll nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn ein zweckmässiger Löschwasserschutz auch wirklich gewährleistet ist. Mit dieser Präzisierung sollen diejenigen Fälle ausgeschlossen werden, bei denen das Gebäude zwar weniger als 400 Meter vom Wasserbezugsort entfernt ist, aber beispielsweise wegen der Topographie der notwendige Wasserdruck und eine genügende Löschwassermenge nicht erreicht werden können.
- Schliesslich soll der maximale Beitrag mit einer Höchstgrenze beschränkt werden. Die Beitragspflicht wird damit für die Betroffenen vorhersehbarer und es wird dem Legalitätsprinzip bei Abgaben Genüge getan. Nach diesem Prinzip muss die Höhe einer Abgabe in den Grundzügen im Gesetz selbst festgelegt werden (vgl. Kap. 1.2.2). Die Höchstgrenze wird an den Gebäudeversicherungswert geknüpft und beträgt zwei Prozent. Durch die Anbindung an den Gebäudeversicherungswert wird der wirtschaftliche Vorteil, der sich aus dem Wasserbezugsort ergibt, am besten abgebildet. Der Wert von zwei Prozent wurde aufgrund von verschiedenen Rechnungsmodellen festgelegt. Die Höchstgrenze entfaltet ihre begrenzende Wirkung vor allem bei kleineren Projekten mit nur wenigen beteiligten Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern. Bei grösseren Projekten beläuft sich der Beitrag eines einzelnen Gebäudeeigentümers oder einer -eigentümerin in der Regel auf rund ein halbes Prozent des Gebäudeversicherungswerts.

Neben der vorgeschlagenen Regelung wurde auch geprüft, ob die Gemeinden ermächtigt werden sollen, eine allfällige Beitragspflicht an die Löscheinrichtungen selber zu regeln. Davon hat die Projektgruppe zu Recht wieder Abstand genommen. Die Gemeindeautonomie würde dadurch zwar gestärkt, aber innerhalb des Kantonsgebietes würden viele unterschiedliche Regelungen entstehen. Das ist nicht sinnvoll, insbesondere bei gemeindeübergreifenden Projekten. Überdies wären auch der Aufwand und die benötigten Fachkenntnisse in den Gemeinden für den Erlass von Regelungen nicht zu unterschätzen.

Weiter hat die Projektgruppe geprüft, ob die Beitragspflicht flexibel an den effektiven Löschwasserschutz geknüpft werden könnte. Das heisst, dass Beiträge an den jeweiligen, ersten Wasserbezugsort, der jedem Gebäude zugeordnet ist, zu zahlen wären. Bei einer solchen Regelung wäre auch ein Gebäude beitragspflichtig, das wesentlich weiter von einem Wasserbezugsort gelegen ist, aber trotzdem vom Löschwasserschutz profitiert. Auch diese Lösungsvariante wurde wieder verworfen. Nirgends in den untersuchten Kantonen findet sich eine vergleichbare Regelung. Sie würde überdies gegen abgaberechtliche Grundsätze verstossen, da das Abgabebjekt nicht genügend bestimmt festgelegt werden könnte. Zudem wäre eine solche Regelung kaum praktikabel.

3.3 Ermächtigung zur Delegation der Wasserbezugsorte an Wasserversorgungsträger

Neu werden die Gemeinden im FSG ausdrücklich ermächtigt, die Erstellung und Finanzierung von Löscheinrichtungen an einen öffentlichen oder privaten Wasserversorgungsträger zu delegieren. Für die Modalitäten der Aufgabenübertragung an die Wasserversorgungsträger wird auf die Regelung im WNVG verwiesen. Dadurch werden die Regelungen im FSG und im WNVG aufeinander abgestimmt.

4 Der Erlassentwurf im Einzelnen

§ 95

Wie bisher sind die Gemeinden dafür verantwortlich, den Löschwasserschutz ihrer Gebäude mittels Hydranten oder anderen Wasserbezugsorten zu gewährleisten. Motorspritzen zur Beförderung des Löschwassers von den Wasserbezugsorten zum Brandobjekt werden in Absatz 1 neu nicht mehr ausdrücklich genannt. Zur Beförderung des Löschwassers gibt es verschiedene Instrumente. Der Wortlaut wird dahingehend angepasst, dass der Begriff «Wasserbezugsorte» die Hydranten und die sogenannten «anderen Wasserbezugsorte» umfassen. Diese anderen Wasserbezugsorte werden in § 97 Absatz 2 exemplarisch aufgeführt. Wie bis anhin ist der Schutz mit Löschwasser nur *nach Möglichkeit* vorzusehen. Das heisst, dass der Gebäudeeigentümer oder die -eigentümerin die Erstellung einer Löscheinrichtung in Gebäudenähe nicht verlangen kann. Die Gemeinde darf sich aber der Erstellung einer Löscheinrichtung nicht grundsätzlich verweigern. Sie darf jedoch gute Gründe anführen, warum die Erschliessung nicht oder noch nicht erfolgt ist. Das können beispielsweise technische, finanzielle oder zeitliche Gründe sein. So kann zum Beispiel die Realisierung kleinerer Projekte aufgeschoben werden, um ein übergeordnetes Projekt über mehrere Parzellen hinweg realisieren zu können.

Die vorgeschlagene Formulierung des neuen Absatz 1a, wonach die Gemeinde Hydranten oder andere Wasserbezugsorte selber erstellen oder diese Aufgabe einem Wasserversorgungsträger übertragen kann, orientiert sich an § 35 Absatz 3 WNVG. Mit der sinngemässen Anwendung von § 40 WNVG ist gemeint, dass bei der Aufgabenübertragung ein Reglement, ein Entscheid der Gemeinde oder ein Vertrag die Aufgabenübertragung umschreiben muss. Das Reglement, der Entscheid oder der Vertrag ist den Stimmberechtigten zur Genehmigung vorzulegen. Ansonsten könnte die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Abgaben durch den Wasserversorgungsträger ungenügend sein. Dieses Vorgehen kennen die Gemeinden bereits aus der Wasserversorgung einschliesslich derjenigen mit Löschwasser. Dadurch kann das bestehende Know-How genutzt werden.

Absatz 2 bleibt unverändert.

§ 97

Die bisherigen §§ 97 und 98 werden aus systematischen Gründen getauscht. Die Bestimmungen sind besser verständlich, wenn die Wasserbezugsorte zuerst in § 97 aufgeführt und die dafür geltenden Regeln festgehalten werden und erst danach in § 98 die Beitragspflicht für Wasserbezugsorte geregelt wird.

Absatz 1 hält fest, dass in abgelegenen Gebieten und dort, wo die Erstellung von Hydranten nicht möglich ist, geeignete andere Wasserbezugsorte anzulegen und auch zu unterhalten sind. Diese Pflicht gilt aber generell nur «nach Möglichkeit» (vgl. 95 Abs. 1). Das lässt den Gemeinden den notwendigen Ermessensspielraum. Der Regelungsinhalt von Absatz 1 ist im bisherigen § 98 Absatz 2 FSG enthalten, wobei nur zwei Beispiele von Wasserbezugsorten genannt werden, nämlich Feuerweiher oder Stauvorrichtungen. Neu wird der Sammelbegriff «andere Wasserbezugsorte» verwendet.

In Absatz 2 werden die Hauptbeispiele von Wasserbezugsorten aufgeführt. Neben den Hydrantenanlagen zählen Löschweiher, Löschwasserbehälter, fixe Stauvorrichtungen an Fliessgewässern und bauliche Massnahmen an natürlichen stehenden Gewässern zu den Wasserbezugsorten (vgl. Kap. 3.1).

Die Regelung von Absatz 3 orientiert sich an derjenigen im heutigen § 98 Absatz 1 FSG. Danach sind die Eigentümer von Wasserbezugsorten verpflichtet, diese im Übungs- und Brandfall unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Da die verschiedenen Wasserbezugsorte in Absatz 2 beispielhaft aufgeführt werden, genügt es, wenn in Absatz 3 der Sammelbegriff «Wasserbezugsorte» verwendet wird. Heute ist in § 98 Absatz 1 FSG geregelt, dass im Brandfall auch Jauchebehälter ohne Entschädigung benutzt werden. Jauchebehälter werden von den Feuerwehren in der Praxis selten bis nie benutzt. Wichtig ist vielmehr, dass irgendwelche Wasserbehälter entschädigungslos verwendet werden dürfen. Das können beispielsweise Retentions- oder Schwimmbecken sein.

Absatz 4 entspricht dem heutigen § 98 Absatz 3 FSG. Danach ist der Feuerwehr freier Zugang zu den Übungs- und Brandplätzen sowie zu den Wasserbezugsorten zu gewähren.

§ 98

Absatz 1 lehnt sich an die heutige Regelung von § 97 FSG an. Allerdings wird der räumliche Geltungsbereich der Beitragspflicht von heute 100 Meter auf neu 400 Meter ausgedehnt. Weiter wird klargestellt, dass es sich bei der festgelegten Distanz um den Radius um ein bestimmtes Gebäude handelt. Das entspricht der heutigen gängigen Praxis. Neu kann zudem nicht nur eine Hydrantenanlage, sondern auch ein anderer Wasserbezugsort eine Beitragspflicht auslösen. Schliesslich können Beiträge nicht nur für die Neuerstellung und die Erweiterung, sondern auch für den betrieblichen Unterhalt erhoben werden. Dieser ist in den einmaligen Beitrag an die Neuerstellung oder Erweiterung einzurechnen. Zum betrieblichen Unterhalt gehören Massnahmen zur Gewährleistung des sicheren Funktionierens aller Teile des Werks, wie etwa die Reinigung, die Grünpflege, der Winterdienst, die Kontrolle, die Behebung von kleineren Schäden und die Instandhaltung. Im Unterschied dazu wird beim baulichen Unterhalt mittels baulicher Massnahmen die Gebrauchstauglichkeit sichergestellt sowie die Lebensdauer verlängert, indem beispielsweise grössere Schäden behoben oder Verschleissteile ersetzt werden. Aus § 3 Absatz 1 der Peri-

meterverordnung ergibt sich bereits, dass Beiträge an die Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten erhoben werden können. Zu den Betriebs- und Unterhaltskosten gehören auch die Aufwendungen für die Gewährleistung der ordnungsgemässen Benützung des Werkes sowie die durch Betrieb und Unterhalt bedingten Verwaltungskosten und Schuldzinsen (§ 4 Abs. 2 Perimeterverordnung). Die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips ist über eine entsprechend lange Zeitdauer zu beurteilen. Ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip liegt erst dann vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als übersetzt erscheinen (Bundesgerichtsurteil 2P.45/2003 vom 28.08.2003 E. 5.1).

Nach Absatz 2 kann ein Beitrag nur dann erhoben werden, wenn ein zweckmässiger Löschwasserschutz auch wirklich gewährleistet ist. Ein solcher Schutz kann beispielsweise durch eine Felswand oder ein anderes starkes Gefälle zwischen dem Wasserbezugsort und dem jeweiligen Gebäude verunmöglicht werden.

Absatz 3 beschränkt den maximalen Beitrag auf zwei Prozent des Gebäudeversicherungswertes. Im Einzelfall tragen die Gemeinde und die GVL je einen Teil der Kosten (zusammen ca. 35 - 40%). Die Restkosten werden in Anwendung der Perimeterverordnung auf die entsprechenden Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer verteilt. Zum Schluss wird überprüft, ob die Höchstgrenze von zwei Prozent des Gebäudeversicherungswerts überschritten wird und gegebenenfalls ein einzelner Betrag zu kürzen ist. Verbleibende Restkosten müssen wiederum durch die Gemeinde getragen werden, die grundsätzlich für die Erstellung von Löscheinrichtungen verantwortlich ist.

§ 98a

Neu sollen die Perimeterbeiträge, wie bei Kausalabgaben üblich, mittels Einsprache beim Gemeinderat und danach mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde direkt beim Kantonsgericht angefochten werden können. Die Einsprache bietet den Vorteil, dass die Beitragsverfügung knapper begründet werden kann.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Anpassungen bei der Beitragspflicht für Löscheinrichtungen wirken sich primär auf die Gemeinden, die Wasserversorgungsträger sowie die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden aus. Die finanziellen Auswirkungen können aber nicht beziffert werden, da sie davon abhängen, wie viele neue Löscheinrichtungen konkret erstellt werden und wie viele Gebäude in einem Radius von 400 Metern um die jeweilige Löscheinrichtung gelegen sind. Ersteres hängt von den Gemeinden ab.

Die Gemeinden werden entlastet, sofern sie weiterhin in etwa gleich viele Löscheinrichtungen erstellen lassen wie heute. Das Ziel der Vorlage ist aber, dass in Zukunft insbesondere in abgelegenen Gebieten mehr Projekte realisiert werden, um den Löschschutz zu verbessern. In diesem Fall führt die Vorlage nicht unbedingt zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden. Im Gegenteil, sie könnte die Gemeinden sogar stärker belasten. Es liegt aber – wie gesagt – in der Zuständigkeit der Gemeinden, wo und wie viele zusätzliche Löscheinrichtungen gebaut werden sollen.

Die Wasserversorgungsträger können neu auch damit beauftragt werden, die Löscheinrichtungen zu erstellen und zu unterhalten. Das wird – obwohl gesetzlich

nicht vorgesehen – in vielen Gemeinden bereits heute schon so gehandhabt. In finanzieller Hinsicht können die Gemeinden den Löschwasserschutz mit ihrem eigenen Gebühren- und Beitragssystem finanzieren. Die neue Regelung führt somit nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung für die Wasserversorgungsträger.

Die Eigentümerinnen und Eigentümer von Gebäuden werden in Zukunft stärker in die Finanzierung eingebunden. Der einzelne Eigentümer oder die einzelne Eigentümerin muss zwar nicht mehr bezahlen als heute, aber die Finanzierung der Lösch-einrichtungen wird auf mehr Eigentümerinnen und Eigentümer verteilt. Dies indem der Radius der Beitragspflicht von heute 100 Meter auf neu 400 Meter erweitert und indem neben den Hydrantenanlagen auch für andere Wasserbezugsorte ein Beitrag verlangt werden kann. Die Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer profitieren aber auch von der Vorlage, etwa durch die neu geschaffene Obergrenze des Beitrags. Zudem dürfte die Höhe eines einzelnen Beitrags sinken, da die Kosten auf mehr Eigentümerinnen und Eigentümer verteilt werden oder etwa auch, weil ein Löschwasserbehälter kostengünstiger zu erstellen ist, als eine Hydrantenleitung.

6 Weiteres Vorgehen

Nach dem Vernehmlassungsverfahren ist die Vorlage durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens auf den 1. Juli 2021 zu rechnen.

7 Entwurf

Vgl. separater Gesetzesentwurf.