

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	12	MO 40	413
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 8. November 2016

895

895

**Motion von Bruno Lüscher, Gallus Müller, Andreas Guhl, Martin Salvisberg und Sonja Wiesmann vom 18. November 2015
„Liberalisierung des Kaminfegerdienstes“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionärin und Motionäre sowie 37 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner beauftragen den Regierungsrat, das Gesetz über den Feuerschutz vom 19. Januar 1994 (Feuerschutzgesetz, FSG; RB 708.1) anzupassen und das Monopolsystem inklusive die Tarifgestaltung des Kaminfegerdienstes in den Gemeinden aufzuheben. Die Kaminfegerin oder der Kaminfeger solle künftig im ganzen Kanton frei arbeiten können, anstatt nur für bestimmte Gemeinden konzessioniert zu sein. Laut dem geltenden Feuerschutzgesetz bestimme die Gemeindebehörde, wer den Kaminfegerdienst zu besorgen habe. Der Regierungsrat lege die Tarife fest. Die Kaminfegerkonzession sei auf höchstens vier Jahre befristet und werde dann neu ausgeschrieben. Hierbei bestehe kein Vorrecht der oder des aktuellen Konzessionsinhaberin oder -inhabers gegenüber Mitbewerbenden bzw. kein Anspruch auf eine Verlängerung bzw. Erneuerung der Konzession.

Die Motionärin und Motionäre führen weiter aus, dass sich die Art der Feuerungs- und wärmetechnischen Anlagen stark verändert habe. Zur klassischen Kaminfegertätigkeit gehörten zwar nach wie vor das Reinigen von Feuerungsanlagen sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Feuerungskontrollen. Die Veränderungen der Anlagen hätten aber zunehmend Auswirkungen auf die Tätigkeiten der Kaminfegerbetriebe. Aus der Kaminfegermeisterin oder dem Kaminfegermeister von einst sei eine Fachspezialistin bzw. ein Fachspezialist für die Reinigung, Pflege, Beratung und Kontrolle der immer komplexer werdenden Anlagen geworden. Der vermehrte Einsatz von alternativen Energieträgern wirke sich sehr stark auf das Arbeitsvolumen aus. Die Aufhebung des Kaminfegermonopols ermögliche dem Betrieb, seine Tätigkeiten auf den ganzen Kanton auszuweiten. Bisher sei ihm dies nur in seinem Konzessionsgebiet und den angrenzenden Kantonen

Zürich und Schaffhausen möglich gewesen. Die Zulassung von Kaminfegerbetrieben sei indessen auch bei einer Liberalisierung an gesetzliche Vorgaben zu binden, insbesondere das Meisterdiplom und die Lehrlingsausbildung. Die Eigenverantwortung von Anlageeigentümerinnen und -eigentümern und Anlagenutzerinnen und -nutzern werde durch die Liberalisierung des Kaminfegerdienstes gestärkt, da sie selber für die Einhaltung der vorgegebenen Fristen für die Kontrolle und Reinigung ihrer Feuerungs- und wärmetechnischen Anlagen zuständig seien. Zudem müssten sich die Kaminfegerbetriebe auf dem freien Markt bewähren, was zu einer Stärkung derselben führe. Dies entspreche auch den Verantwortlichkeiten, wie sie in den geltenden Brandschutzvorschriften 2015 der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (Brandschutzvorschriften VFK) definiert seien. Ausserdem wären die Eigentümerinnen und Eigentümer in der Wahl des Kaminfegerbetriebes frei. Das historisch gewachsene Relikt des staatlichen Monopols für den Kaminfegerdienst sei aufzuheben, wie dies bereits in neun Kantonen der Fall sei.

I. Rechtslage

1. Soweit das FSG nichts anderes bestimmt, ist der Feuerschutz Sache der Gemeinden (§ 3 FSG). Gemäss § 14 Abs. 1 FSG hat der Kanton bei Bauten und Anlagen, für die eine Bewilligung gemäss § 12 FSG erforderlich ist, regelmässig Feuerschutzkontrollen durchzuführen. Bei den übrigen Bauten und Anlagen ist die Durchführung der Feuerschutzkontrolle Sache der Gemeinden (§ 14 Abs. 2 FSG). Nach § 18 FSG bestimmt die Gemeindebehörde, wer den Kaminfegerdienst besorgt, wobei die Aufgabe auch mehreren Personen übertragen werden kann (Abs. 1). Die Behörde erteilt diesen Personen eine Konzession für jeweils längstens vier Jahre, in der Regel jedoch höchstens bis zum AHV-Alter (Abs. 2). Für eine Konzession müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: 1. bestandene höhere Fachprüfung gemäss dem Bundesgesetz über die Berufsbildung (Kaminfegermeister); 2. erforderliche Kenntnisse der Brandschutzvorschriften; 3. ausreichende Verfügbarkeit (Abs. 3). Beim Kaminfegerdienst im Kanton Thurgau handelt es sich um ein rechtliches Monopol (Thurgauische Verwaltungsrechtspflege, TVR 5 Nr. 5, E. 4.2). Nach § 19 Abs. 1 FSG regelt die Gemeinde die Entschädigung der Kaminfegerarbeit durch einen Tarif. Die entsprechenden Bestimmungen und Ansätze finden sich in der Verordnung des Regierungsrates über den Maximaltarif für Kaminfegerarbeiten vom 12. September 1995 (RB 708.15). Der Regierungsrat legt die Struktur dieser Tarife und die Höchstansätze verbindlich fest. § 20 FSG definiert die Aufgaben einer Kaminfegerin oder eines Kaminfegers. Sie haben die Feuerungs- oder Rauchabzugsanlagen, Abgasleitungen und Rauchkammern periodisch zu reinigen sowie bei diesen und in ihrer unmittelbaren Umgebung die Einhaltung der Feuerschutzvorschriften zu prüfen (Abs. 1). Mängel sind unverzüglich der Gemeindebehörde anzuzeigen (Abs. 2).
2. Gemäss Art. 13 Abs. 1 der Luftreinhalte-Verordnung des Bundes vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) überwacht die Behörde die Einhaltung der Emissionsbegrenzungen. Sie führt selber Emissionsmessungen oder -kontrollen durch oder lässt solche durchführen. Die erste Messung oder Kontrolle soll wenn möglich innert drei, spätestens jedoch innert zwölf Monaten nach der Inbetriebnah-

me der neuen oder sanierten Anlage erfolgen (Abs. 2). Im Übrigen ist die Messung oder Kontrolle bei Feuerungen in der Regel alle zwei Jahre, bei den übrigen Anlagen alle drei Jahre zu wiederholen (Abs. 3). Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen in den Anhängen 2, 3 und 4 zur LRV. Bei Anlagen, aus denen erhebliche Emissionen austreten können, ordnet die Behörde die kontinuierliche Messung und Aufzeichnung der Emissionen oder einer anderen Betriebsgrösse an, welche die Kontrolle der Emissionen ermöglicht (Abs. 4). Das thurgauische Ausführungsrecht zur LRV sieht vor, dass die Politische Gemeinde für den Vollzug zuständig ist (§ 16 der Verordnung des Regierungsrates zur Umweltschutzgesetzgebung vom 4. Oktober 2011, USGV; RB 814.03).

II. Anhörung

Das Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) hat im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der vorliegenden Motionsbeantwortung neben den betroffenen kantonalen Stellen auch den Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) und den Kaminfegermeister-Verband des Kantons Thurgau (KMV-TG) zu einer Stellungnahme eingeladen. Die Auswertung der eingegangenen Vernehmlassungen zeigt ein uneinheitliches Bild, wobei sich insbesondere die von einer Liberalisierung am stärksten betroffenen Gemeinden nicht einig sind.

Von den 80 angeschriebenen Gemeinden haben sich 52 an der Umfrage des VTG beteiligt. Eine Liberalisierung wird von 20 Gemeinden befürwortet und von 25 Gemeinden abgelehnt. Die übrigen sieben Gemeinden stehen einer Liberalisierung neutral bis kritisch gegenüber. Die ablehnende oder kritische Haltung beruht hauptsächlich darauf, dass ein steigender Verwaltungsaufwand und höhere Kosten für die Eigentümerinnen und Eigentümer befürchtet werden. Zudem werde bei einer Liberalisierung die Sicherstellung der Qualität der Kontrollen schwieriger. Im Fall einer Liberalisierung seien daher Verantwortlichkeit, Kontrolle und Vollzug neu zu regeln. Für die Einhaltung von Kontroll- und Reinigungsfristen seien der Kanton sowie die Eigentümerschaft in die Pflicht zu nehmen. Erforderlich seien eine hoheitliche Koordination und Prüfung sowie eine Zertifizierung der Kaminfegerin oder des Kaminfegers durch den Kanton. Die Gemeinde bzw. die Kaminfegermeisterin oder der Kaminfegermeister habe die Eigentümerinnen oder den Eigentümer zur Reinigung aufzufordern. Nach erfolgter Reinigung habe diese oder dieser der von der Gemeinde mit dem Kaminfegerdienst betrauten Person eine entsprechende Meldung zur Nachführung des Registers zu erstatten (ähnlich wie bei den Starkstromkontrollen). Angesichts von Brandfällen und den damit verbundenen Schäden könne der Eigentümerin oder dem Eigentümer der Feuerungsanlage nicht die Gesamtverantwortung abgetreten werden. Vielmehr müsse die Gemeinde eine gewisse Überwachungstätigkeit ausüben können. Die bisherige Monopollösung habe problemlos, zuverlässig und kostengünstig funktioniert. Im Konfliktfall sei eine Absprache mit der Kaminfegerin oder dem Kaminfeger bereits heute möglich. Weder für die Gemeinden noch für die Eigentümerschaft führe die Liberalisierung zu einer Verbesserung. Werde dennoch eine solche durchgeführt, seien die Gemeinden von den damit verbundenen hoheitlichen Aufgaben zu entlasten.

Die vom KMV-TG durchgeführte Abstimmung zur Aufhebung des Kaminfegermonopols

im Kanton Thurgau fiel mit 11 Ja- und 4 Neinstimmen sowie einer Enthaltung deutlich aus. Den Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern sei die freie Wahl der Kaminfegerin oder des Kaminfegers zu gewähren. Aufgrund der Veränderungen im Energiesektor und der guten Erfahrungen in den Kantonen Zürich und Schaffhausen befürwortete der Verband die Auflösung des monopolistischen Marktes. Die Verantwortlichkeit liege laut den neuen Brandschutzvorschriften vom 1. Januar 2015 bei der Eigentümer- und der Nutzerschaft, wodurch eine Anpassung des Kaminfegerdienstes im Kanton Thurgau erforderlich werde.

III. Beurteilung

Zwar gelten in einem Monopolsystem feste Tarife für entsprechende Dienstleistungen. Kosteneinsparungen lassen sich in diesem System realisieren, indem die gewählte Kaminfegerin oder der Kaminfeger die Organisation der Tätigkeit selbst bestimmen und somit Zeit und Weg sparen kann. Allerdings können die Kontrolltermine in der heutigen Zeit kaum mehr autoritativ, sondern in der Regel nur nach Absprache mit den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern festgelegt werden.

Eine Kaminfegerin oder ein Kaminfeger, die oder der sich in einem liberalisierten System um die Kundschaft, d.h. die Eigentümerinnen und Eigentümer, bemühen muss, hat dadurch Anreize, seine Arbeit bestmöglich zu verrichten. Diesbezüglich fördert und belohnt der Wettbewerb in einem solchen System die Weiterbildung und die effiziente Arbeit in dieser Berufssparte. Durch vom Kanton gesetzte Anforderungen an die nötige Berufsqualifikation (insb. Meisterdiplom) kann direkt Einfluss auf die Markteintrittsschranken genommen werden. Der freie Markt ermöglicht insbesondere auch jungen, qualifizierten Kaminfegermeisterinnen und -meistern den Eintritt in den Markt und die Gründung eines eigenen Betriebes. Demgegenüber bringt das bestehende Monopolsystem verschiedene Nachteile mit sich. Einerseits ist der Einstieg von qualifizierten Berufspersonen durch zahlreiche Schranken erschwert. Andererseits können Eigentümerinnen und Eigentümer bei allfälligen Differenzen einen Wechsel allenfalls nicht oder nur eingeschränkt vornehmen. Bei einer Liberalisierung steigt deren Eigenverantwortung, da sie selber für die Einhaltung der regelmässigen Kontrollen zuständig sind und sie bei nichteingehaltenen Vorschriften im Schadensfall mit Leistungskürzungen zu rechnen haben. Zudem sollte sich der Preis für qualitativ gute Dienstleistungen von Kaminfegerinnen und Kaminfegern auf dem Markt bilden und nicht an eine rein administrative Festlegung gebunden sein. Die moderne Kaminfegerin oder der Kaminfeger verdient sein Geld zunehmend mit der Wartung wärmetechnischer Anlagen und mit der Beratung im Bereich von Heizungen und Umweltschutz. Der traditionelle Bereich, der das Monopol früher allenfalls gerechtfertigt hat, bröckelt dabei zusehends ab.

Zwar kennt die Mehrheit der Kantone nach wie vor eine Lösung mit Monopol und Obligatorium. Laut Publikation des Schweizerischen Kaminfegermeister-Verbandes (SKMV; www.kaminfeger.ch) besteht derzeit in neun Kantonen (BS, GL, OW, SH, SZ, TI, UR, ZH und ZG) ein liberalisiertes oder teilliberalisiertes System, wobei die Ausgestaltung der Modelle sehr unterschiedlich ist. Drei weitere Kantone planen eine Liberalisierung des Kaminfegerwesens (BL, BE und SO). Das Liberalisierungsverständnis gegenüber Bewilligung, Tarif, Reinigungs- und Kontrollwesen weicht in den betreffenden Kantonen

allerdings voneinander ab. Entsprechend unterschiedlich ist das Kaminfegerwesen in den einzelnen Kantonen denn auch ausgestaltet. Die neusten Bestrebungen zielen aufgrund der aktuellen Erkenntnisse auf eine gänzliche Aufhebung des hoheitlichen Kaminfegerwesens hin (vgl. Kanton BL). Im Kanton Thurgau sind derzeit 17 Kaminfegerbetriebe im Besitze einer Konzession, darunter ein auswärtiger Betrieb.

Der Regierungsrat erachtet eine Liberalisierung des Kaminfegerdienstes grundsätzlich als sinnvoll. Die Art der Feuerungs- und wärmetechnischen Anlagen hat sich stark verändert. Der Einsatz neuer Wärmeträger wie Wärmepumpen, Fernwärme, Solarthermie, Erdwärme usw. sowie die Weiterentwicklung der bestehenden Feuerungstechniken führt zu einer Reduktion der reinen Kaminfegerarbeit. Mit der technischen Entwicklung einhergehend ändert sich auch die Rolle der Kaminfegerin oder des Kaminfegers im Bereich des Brandschutzes. Aus feuerpolizeilicher Sicht lässt sich das Monopol daher nicht mehr rechtfertigen. Da immer mehr Feuerungsanlagen durch alternative Wärmesysteme ersetzt werden, muss sich das Kaminfegergewerbe auf einen Strukturwandel einlassen und sich neue Einsatzmöglichkeiten erschliessen. Eine Liberalisierung ermöglicht dabei eine Erweiterung des bisherigen Einsatzgebietes. Aus Sicht der unternehmerischen Freiheit und Entwicklungsmöglichkeiten ist eine Liberalisierung zu begrüssen. Ein Wandel zu Dumping-Preisen von unqualifizierten Anbieterinnen und Anbietern aus dem In- und Ausland hat bisher in den Kantonen ohne Monopol nicht stattgefunden. Dies liegt daran, dass in diesen Kantonen weiterhin nur ausgebildete Fachleute gewerbsmässigen Kaminfegerdienst anbieten dürfen. Entsprechend sieht beispielsweise § 14 Abs. 1 der Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz vom 8. Dezember 2004 (VVB) des Kantons Zürich vor, dass, wer Feuerungsanlagen reinigt, einer Bewilligung der kantonalen Feuerpolizei bedarf. Eine solche Bewilligung wird erteilt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller das Meisterdiplom des SKMV besitzt und handlungsfähig ist. Bei einer Liberalisierung des Kaminfegerwesens im Kanton Thurgau sollten nach Auffassung des Regierungsrates für die Ausübung dieser Tätigkeit weiterhin ausreichende Fachkenntnisse verlangt werden können.

Aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone ist durch eine Liberalisierung des Kaminfegerwesens zwar keine Kostenreduktion zu erwarten. Allerdings ist die Priorität auf qualitativ gute Dienstleistungen und nicht auf Kostenminimierung zu legen. Eine Liberalisierung des Kaminfegerwesens sollte zudem nicht dazu führen, dass der Kontrollaufwand der Behörden insgesamt zunimmt oder eine Aufgabenverlagerung von den Gemeinden auf den Kanton stattfindet. In den meisten Kantonen, die den Kaminfegerdienst liberalisiert haben, gelten weiterhin Kontrollfristen im Sinne der Brandschutzempfehlungen VKF von 1993. Zwar ist die Einhaltung dieser Fristen weiterhin gesetzlich vorgeschrieben. Sie wird aber – beispielsweise im Kanton Zürich – von den Behörden nicht mehr systematisch überprüft. Damit wird die Eigenverantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer vermehrt in den Vordergrund gerückt. Zumindest im Kanton Zürich hat dies seit der Liberalisierung vor 15 Jahren allerdings zu keinen grösseren Problemen geführt, insbesondere hat die Sicherheit in diesem Bereich nicht abgenommen. Der Kanton Baselland beabsichtigt sogar, die gesetzliche Verpflichtung zum regelmässigen Kaminfegerdienst ganz aufzuheben.

Die Feuerschutzkontrolle darf nicht mit der Feuerungskontrolle (gleichbedeutend wie

Emissionsmessung, Rauchgaskontrolle) verwechselt werden. Bei der Feuerungskontrolle wird nicht die Betriebssicherheit überprüft, sondern die Emissionen der Feuerungsanlage. Die Feuerungskontrolle ist bundesrechtlich vorgeschrieben und in der Regel alle zwei Jahre durchzuführen (vgl. Art. 13 LRV). In einigen Gemeinden ist diese Aufgabe heute im Kanton Thurgau teilliberalisiert, d.h. die Feuerungskontrolleurin oder der Feuerungskontrolleur der Gemeinde kontrolliert als Messstellenleiterin bzw. Messstellenleiter lediglich administrativ, ob die Messungen durchgeführt worden sind. In anderen Gemeinden nimmt die amtliche Feuerungskontrolleurin bzw. der Feuerungskontrolleur die Messungen unabhängig von der Kaminfegerin oder vom Kaminfeger selbstständig vor. Aufgrund der erwähnten bundesrechtlichen Bestimmungen muss die Feuerungskontrolle auch bei einer Liberalisierung des Kaminfegerdienstes weiterhin regelmässig durchgeführt werden. Bei einer Erheblicherklärung der Motion müsste daher noch vertieft geprüft werden, wie die Verantwortlichkeiten bzw. Zuständigkeiten in einem liberalisierten Umfeld zu regeln wären. Die im freien Wettbewerb stehende Kaminfegerin oder der Kaminfeger könnte sodann wohl nicht mehr als Feuerschutzorgan der Gemeinde tätig sein. Entfällt diese Funktion, besteht im Bereich von Brand- und Umweltschutz ein Regelungsbedarf, wobei Aufsicht und Vollzug weiterhin zu gewährleisten sind.

Die Kombination zwischen Kaminfegerdienst (Kontrolle und Reinigung wärmetechnischer Anlagen) und Feuerschau (Feststellung von feuerpolizeilichen Mängeln an den Anlagen und in deren unmittelbarer Umgebung) hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundsätzlich bewährt. Für die Organisation der Feuerschau und die Feuerungskontrollen sind die Gemeinden zuständig. Kaminfegerin bzw. Kaminfeger und andere Feuerschutzorgane handeln entsprechend als Organ der Gemeinde. Eine Abkehr vom derzeitigen System und den damit gegebenen Zuständigkeiten würde damit vorab die Gemeinden betreffen. Sie sind bei zahlreichen Gebäuden für die Erteilung der Bau- und Brandschutzbewilligung zuständig. Die gewählte Kaminfegermeisterin oder der Kaminfegermeister ist aktuell verschiedentlich auch als kommunale Brandschutzexpertin oder kommunaler Brandschutzexperte tätig. Eine Liberalisierung könnte zu gewissen Synergieverlusten führen. Die Kosten für die Reinigung von Anlagen in abgelegenen Gebieten nähme mit der Aufhebung des Tarifs zudem wohl eher zu als ab. Dennoch gerät das Kaminfegermonopol durch die Tarifbindung mit festen Kontrollintervallen zunehmend unter Druck. Das Bundesgericht hat bereits 1983 erkannt, dass das Kaminfegermonopol aus brandschutztechnischer Sicht nicht mehr zu rechtfertigen ist (BGE 109 Ia 193 f.).

IV. Zusammenfassende Beurteilung

Hauptziel der Motion ist eine wettbewerbsorientierte Liberalisierung des Kaminfegerdienstes, wobei die Zulassung von Betrieben weiterhin an gesetzliche Vorgaben zu binden ist. In Abwägung der Vor- und Nachteile, die sich hinsichtlich der durch die Motion angestrebten Liberalisierung des Kaminfegerwesens ergeben, spricht sich der Regierungsrat grundsätzlich für eine Liberalisierung als ein klar auf die Zukunft hin ausgerichtetes Modell mit gestärkter Eigenverantwortung aus. Fest steht, dass eine solche Liberalisierung nicht zu einem erheblichen Mehraufwand – insbesondere auch in finanzieller Hinsicht – führen darf. Vertieft zu prüfen ist deshalb auch eine Teilliberalisierung mit

entsprechenden normativen Vorgaben im kantonalen Recht. Das beinhaltet nicht nur berufliche Vorgaben (Meisterdiplom), sondern auch, dass es für die Reinigung der Feuerungsanlagen weiterhin einer Bewilligung des kantonalen Feuerschutzamtes bedarf. Die entsprechende Bewilligung kann erteilt werden, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller bestimmte fachliche Voraussetzungen erfüllt. Eine Liberalisierung trägt dem offensichtlichen Wunsch der Bevölkerung Rechnung, die Kaminfegerin oder den Kaminfeger unabhängig von den bisherigen Konzessionen beauftragen zu können.

V. Antrag

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

Die Präsidentin des Regierungsrates
Monika Knill

Der Staatsschreiber
Dr. Rainer Gonzenbach