

Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton

Ergänzungsbericht der Regierung vom 4. Februar 2014
zum Bericht der Regierung vom 18. Dezember 2007

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Vorbemerkungen	3
2 Indikatoren zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens	4
2.1 Strukturen und Bestände der Ortsfeuerwehren	4
2.2 Feuerwehreinsätze	5
2.3 Kosten und Finanzierung der Feuerwehr	7
2.3.1 Ebene der Gemeinden	7
2.3.2 Ebene des Kantons	7
2.3.3 Betriebsfeuerwehren	8
3 Konzept «Feuerwehr 2015»	9
3.1 Vorbemerkungen	9
3.2 Inhalt des Konzepts	9
3.3 Umsetzung im Kanton St.Gallen	13
4 Spezifische Herausforderungen der Zukunft	18
4.1 Risikoanalyse	18
4.2 Einsatzhäufigkeit und Anforderungen an die Fähigkeiten der Feuerwehrangehörigen	20
4.3 Rekrutierung von Nachwuchskräften und Feuerwehrkader	21
4.4 Stützpunktsysteme	23
4.4.1 Allgemeines	23
4.4.2 Chemiewehrstützpunkte	24
5 Feuerwehrausbildung	27
5.1 Allgemeines	27
5.2 Angebot und Durchführung der kantonalen Kurse	28
5.3 Ausbildungspersonal	30
5.4 Interkantonales Feuerwehr-Ausbildungszentrum	31
6 Departementale Zuständigkeit für das Feuerwehrwesen	33

7	Verhältnis zum Projekt «Zivilschutz 2015+»	35
8	Antrag	36
	Anhang	37

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hiess in der Februarsession 2007 ein Postulat mit dem Auftrag gut, über den Stand und die Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton Bericht zu erstatten. Den dazu von der Regierung vorgelegten Bericht vom 18. Dezember 2007 (40.07.08) erachtete der Kantonsrat dann jedoch als nicht ausreichend, weshalb er ihn zur Ergänzung an die Regierung zurückwies. Der vorliegende Ergänzungsbericht nimmt zu den mit dem Rückweisungsbeschluss explizit verlangten Zusatzabklärungen ausführlich Stellung.

Eine der geforderten Ergänzungen betrifft die Unterlegung der qualitativen Ausführungen zum Zustand des st.gallischen Feuerwehrwesens mit messbaren Indikatoren. Solche Kennziffern, welche einen kantonsübergreifenden Vergleich zulassen, finden sich in der schweizerischen Feuerwehrstatistik. Aus dieser Statistik lässt sich ersehen, dass die von der Politik geforderte Strukturbereinigung im Kanton St.Gallen weiter fortgeschritten ist als in der Mehrheit der andern Kantone, dass der prozentuale Rückgang der Personalbestände der Feuerwehren im Kanton St.Gallen etwa gleich hoch ist wie im gesamtschweizerischen Durchschnitt und sich gleichermassen seit dem Jahr 2007 eher verflacht, dass der Kanton St.Gallen bezüglich Kaderdichte (Anteil der Offiziere am gesamten Personalbestand) sich im vordersten Drittel aller Kantone befindet sowie dass im Kanton St.Gallen – bezogen auf eine einzelne Ortsfeuerwehr – im Durchschnitt eine grössere Anzahl Feuerwehreinsätze je Jahr mit entsprechend mehr Einsatzstunden zu verzeichnen ist als im schweizerischen Mittel.

Gemäss den mit der Rückweisung des Berichts vom 18. Dezember 2007 verbundenen Vorgaben des Kantonsrates wird vom Ergänzungsbericht hauptsächlich auch erwartet, dass er im Einzelnen Auskunft gibt über die konzeptionellen Zielsetzungen und Vorgaben für das Feuerwehrwesen in der Schweiz und über deren Umsetzung im Kanton St.Gallen. Hauptzielsetzung des schweizerischen Konzepts «Feuerwehr 2015» ist es, dass die Feuerwehren auch in Zukunft uneingeschränkt in der Lage sind, in ihrer Eigenschaft als Ersteinsatzformation in akuten Gefahrensituationen sehr rasch Gefahrenabwehr und Hilfe zu leisten. Das Konzept umschreibt in zehn Grundsätzen die Vorgaben und Standards zu den Aufgaben und zur Organisation der Feuerwehr, zum Milizsystem und zum Dienst in der Feuerwehr, zur Aus- und Weiterbildung, zur Qualitätssicherung sowie zur Weiterentwicklung des Feuerwehrwesens in der Schweiz. Zusätzlich gibt es die bei Ernstfalleinsätzen einzuhaltenden Richtzeiten für die Alarmierung und bis zum Eintreffen am Einsatzort vor.

Ein auf das schweizerische Konzept abgestimmter «St.Galler Leitfaden zur Konzeption Feuerwehr 2015» zeigt auf, wie das Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen organisiert ist und enthält zusätzliche Erläuterungen und Präzisierungen zum schweizerischen Konzept aus spezifisch st.gallischer Sicht. Er konkretisiert die Postulate und Vorgaben des schweizerischen Grundlagenpapiers und soll damit die Umsetzung von «Feuerwehr 2015» im Kanton St.Gallen unterstützen. Der Leitfaden soll auch aufzeigen, wo allenfalls besonderer Handlungsbedarf besteht, und er umschreibt Möglichkeiten und Massnahmen, die angezeigt und notwendig sind, um das Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen gezielt weiterzuentwickeln.

Der vorliegende Ergänzungsbericht befasst sich des weiteren auftragsgemäss mit der Analyse der für die Feuerwehr relevanten Ereignisse bzw. Gefahren und den daraus abzuleitenden Anforderungen, mit der geplanten Neuordnung der Chemiewehrstützpunkte sowie mit den spezifischen Herausforderungen in den Bereichen der Feuerwehrausbildung und der Rekrutierung von Nachwuchskräften, mit welchen das Feuerwehrwesen konfrontiert ist. Ebenso wird aufgezeigt, aus welchen Gründen die Regierung beschlossen hat, die GVA – und mit ihr das kantonale Feuerwehrinspektorat bzw. das Amt für Feuerschutz – auf Beginn der neuen Amtsdauer 2016/20 in die Zuständigkeit des Sicherheits- und Justizdepartementes zu verschieben. Abschliessend wird dargelegt, inwiefern die Feuerwehr vom Projekt «Zivilschutz 2015+» betroffen ist.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Ergänzungsbericht zum Bericht der Regierung vom 18. Dezember 2007 «Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton» (40.07.08).

1 Vorbemerkungen

In der Februarsession 2007 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.07.05 «Revision der Feuerschutzgesetzgebung» gut. Mit diesem Postulat wurde die Regierung eingeladen, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Antrag zu stellen über den Stand des Feuerwehrwesens im Kanton St.Gallen, über die aktuellen und zukünftigen Anforderungen an die Feuerwehr, insbesondere auch im Licht der Zusammenarbeit mit den übrigen Partnern des Bevölkerungsschutzes, über die zweckmässige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich des Feuerschutzes und des Feuerwehrwesens, einschliesslich Finanzierung sowie über den allfälligen Anpassungsbedarf in der Feuerschutzgesetzgebung. Überdies wurde eine Antwort darüber erwartet, warum der Bereich Feuerschutz im Rahmen der Departementsreform nicht dem Sicherheits- und Justizdepartement zugewiesen worden war.

In Erfüllung dieses Auftrags unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat am 18. Dezember 2007 den Bericht «Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton» (im Folgenden abgekürzt «Bericht 2007»). Der Kantonsrat hat den Bericht materiell jedoch nicht beraten, sondern hat ihn in der Aprilsession 2008 auf Antrag der vorberatenden Kommission zur Ergänzung an die Regierung zurückgewiesen. Die Regierung wurde eingeladen, den Bericht in folgenden Punkten zu überarbeiten:

- a) Der Bericht ist mit einer Analyse der zukünftigen Gefahren im Kanton St.Gallen zu vervollständigen.
- b) Die Qualität des st.gallischen Feuerwehrwesens und deren Entwicklung sind durch geeignete Indikatoren und deren Messung zu belegen.
- c) Die Ergebnisse der Arbeiten zu den Konzepten «Feuerwehr 2010», «Feuerwehr 2015» sowie die Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung von Chemiewehr und Stützpunktsystemen im Kanton St.Gallen sind ausführlich im Bericht darzulegen.
- d) Der Bericht hat sich eingehender auseinanderzusetzen mit den Rekrutierungsproblemen der Feuerwehren und soll konkrete Lösungsansätze dazu aufzeigen.
- e) Der Bericht hat sich vertieft zu befassen mit den Problemen der zunehmenden Einsatzhäufigkeit und der steigenden Anforderungen aufgrund des vermehrten Einsatzes technischer Hilfsmittel. Auch dazu sind allenfalls notwendige Massnahmen zur Problemlösung aufzuzeigen.

Mit dem vorliegenden Ergänzungsbericht kommt die Regierung diesem Auftrag nach. Dabei finden sich die Ausführungen zu Bst. a des kantonsrätlichen Zusatzauftrags (Gefahrenanalyse) unter Ziff. 4.1, Angaben zu Bst. b (Indikatoren) in den Abschnitten 2.1 bis 2.3 und 5.3, die Darlegungen zu Bst. c (Konzept «Feuerwehr 2015» sowie Stützpunktsysteme) im Kapitel 3 bzw. im Abschnitt 4.4, jene zu Bst. d (Rekrutierungsprobleme) in den Abschnitten 4.3 und 5.3 sowie schliesslich die Auseinandersetzung mit den Anforderungen des Feuerwehrdienstes (Bst. e) unter Ziff. 4.2 des vorliegenden Berichts.

2 Indikatoren zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens

2.1 Strukturen und Bestände der Ortsfeuerwehren

Die Feuerwehrstrukturen haben sich in den letzten zehn Jahren sowohl in der Schweiz insgesamt als auch im Kanton St.Gallen stark verändert. Dies zeigt ein Blick auf die schweizerische Feuerwehrstatistik, welche von der Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) herausgegeben wird. Die FKS erhebt die statistischen Grundlagen allerdings erst seit dem Jahr 2004, teilweise sogar erst ab 2007, weshalb nachfolgend bei den gesamtschweizerischen Vergleichszahlen die Betrachtungsperiode nur so weit zurückreicht. Im Unterschied dazu werden die betreffenden Zahlen für den Kanton St.Gallen schon länger erhoben, so dass hier ein längerer Zeitraum (2000 bis 2012) betrachtet werden kann.

Die *Zahl der Feuerwehrorganisationen* (hauptsächlich Gemeindefeuerwehren) hat sich in den letzten Jahren spürbar verringert (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Gab es im Kanton St.Gallen im Jahr 2000 noch 88 Gemeindefeuerwehren, so sank diese Zahl bis im Jahr 2004 auf 84 und im Jahr 2012 auf 64 Organisationen. Vergleichbare Entwicklungen verzeichneten auch die anderen Kantone. Insgesamt nahm die Zahl der Feuerwehrorganisationen in der Schweiz von 2'319 im Jahr 2004 auf 1'541 im Jahr 2012 ab.

Der Rückgang der Zahl der Feuerwehrorganisationen ist ein Abbild der Strukturbereinigung, die im Feuerwehrwesen in den letzten Jahren stattgefunden hat. Diese erfolgte in Form von Zusammenschlüssen – sei es ein isolierter Zusammenschluss von Gemeindefeuerwehren oder ein Zusammenschluss, der sich im Zuge übergeordneter Gemeindefusionen ergab. Die Entwicklung im Kanton St.Gallen entspricht etwa dem gesamtschweizerischen Trend. Sie spielt sich allerdings auf deutlich höherem Niveau ab. Das zeigt sich, wenn man berücksichtigt, dass im Kanton St.Gallen eine Feuerwehr auf rund 7'600 Einwohner fällt, während dem es gesamtschweizerisch lediglich rund 5'200 Einwohner sind (Zahlen 2012). Daraus lässt sich schliessen, dass die von der Politik geforderte Strukturbereinigung im Kanton St.Gallen weiter fortgeschritten ist. Der interkantonale Vergleich zeigt, dass die Dichte der Feuerwehrorganisationen in städtischen Gebieten höher ist als in ländlichen Regionen (vor allem im Berggebiet). All diese Zahlen bestätigen den im Postulatsbericht erwähnten Trend zu vermehrten Zusammenschlüssen von Ortsfeuerwehren, wie er Ende der 90er Jahre von der Politik gefordert worden ist. Die Strukturbereinigung wird – wenn auch abgeschwächt – in den kommenden Jahren noch weiter gehen, dies sowohl gesamtschweizerisch als auch im Kanton St.Gallen.

Ein grundsätzlich vergleichbares Bild zeigt sich bei der Entwicklung der *Personalbestände der Feuerwehren* (vgl. ebenfalls Tabelle 1 im Anhang). Gemessen an der Anzahl Feuerwehrleute (Angehörige der Feuerwehr; abgekürzt: AdF) nahm der Bestand im Kanton St.Gallen von rund 6'300 AdF im Jahr 2000 auf rund 4'800 AdF im Jahr 2012 ab. Dies entspricht einem Rückgang von 24 Prozent. Bezogen auf den Betrachtungszeitraum 2004 bis 2012 nahm die Zahl der AdF im Kanton St.Gallen um 1'045 oder 18 Prozent ab. Im gesamtschweizerischen Vergleich resultierte in dieser Zeit ein etwa gleich hoher Rückgang im Umfang von 19 Prozent (entsprechend 22'641 AdF).

Die Entwicklung der Feuerwehr-Personalbestände weist damit zwar die gleiche Richtung auf wie jene der Feuerwehrorganisationen, findet aber in einem weniger starken Ausmass statt. Der Rückgang bei den Personalbeständen ist weniger eine Folge der Feuerwehr-Zusammenschlüsse als vielmehr eine solche des technischen Fortschritts und der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Der rückläufige Trend hat sich jedoch sowohl im Kanton St.Gallen wie auch gesamtschweizerisch seit etwa dem Jahr 2007 verflacht.

Die Statistik lässt auch Rückschlüsse auf die *Grösse der Feuerwehrorganisationen*, gemessen an der Anzahl AdF je Ortsfeuerwehr, zu (vgl. ebenfalls Tabelle 1 im Anhang). In der gesamtschweizerischen Betrachtungsweise entfielen im Jahr 2012 durchschnittlich 63 AdF auf eine Feuerwehrorganisation. Im Vergleich dazu zeigte sich im Kanton St.Gallen ein höherer durchschnittlicher Personalbestand von 75 AdF je Ortsfeuerwehr. Auch aufgrund dieses Indikators lässt sich erkennen, dass die Bereinigung der Strukturen im Kanton St.Gallen weiter fortgeschritten ist als im Durchschnitt der übrigen Kantone. Im Einzelnen zeigt sich in unserem Kanton folgendes Bild:

Grösste Feuerwehr im Kanton ist jene von St.Gallen. Sie verfügt über 241 AdF (Stand 2012, Miliz- und Berufsfeuerwehr zusammen; inkl. Untereggen). Es folgt die Feuerwehr des Sicherheitsverbunds Wil, welche über 195 AdF verfügt. An dritter Stelle liegt mit einem Bestand von 180 AdF die Feuerwehr Neckertal. Am unteren Ende der Skala finden sich (bzw. befanden sich im Betrachtungsjahr 2012) folgende kleinste Feuerwehren im Kanton: Stein (24 AdF; mittlerweile fusioniert mit Nesslau-Krummenau), Tübach (27 AdF), Krinau (28 AdF; mittlerweile fusioniert mit Wattwil). Insgesamt konnten die Bestände je Feuerwehr im Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2000 in etwa gehalten bzw. sogar leicht erhöht werden. Gleiches lässt sich auch für die gesamte Schweiz sagen. Hierbei zeigen sich in der Entwicklung allerdings insofern gewisse Unterschiede, als bei ohnehin schon kleinen Feuerwehren die Bestände tendenziell eher rückläufig sind, während dem sie bei grösseren Feuerwehren eher weiter zunehmen. Dies ist zweifellos auch eine Folge der vermehrten Zusammenschlüsse von Feuerwehren. Daraus lässt sich ableiten, dass Zusammenschlüsse nicht nur aus Wirtschaftlichkeitsgründen erfolgten, sondern auch, um die Tendenz rückläufiger Bestände zu kompensieren. Die Grösse einer Ortsfeuerwehr ist somit sowohl ein Indiz für die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Feuerwehr als auch Ausdruck einer Strategie zur Bewältigung der Rekrutierungsprobleme.

Ein weiteres, wichtiges Merkmal für den Zustand einer Feuerwehrorganisation ist die *Ausstattung mit Kader*. Im Kanton St.Gallen fielen im Jahr 2012 auf eine Feuerwehrorganisation durchschnittlich 11 Offiziere und 14 Unteroffiziere, also 25 Kaderpersonen. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt waren es lediglich 19 Kaderpersonen je Feuerwehr (8 Offiziere und 11 Unteroffiziere). Bezogen auf die Mannschaftsbestände kommen im Kanton St.Gallen auf 100 AdF 34 Kaderpersonen (15 Offiziere und 19 Unteroffiziere). Im schweizerischen Vergleich sind es durchschnittlich 30 Kaderleute (12 Offiziere und 18 Unteroffiziere) je 100 AdF (vgl. auch dazu Tabelle 1 im Anhang). Der Kanton St.Gallen liegt bezüglich Kaderdichte im vorderen Drittel aller Kantone. Das Niveau konnte in den letzten 10 Jahren gehalten werden. Eine ausreichend hohe Kaderquote ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für Führungseffizienz und steht gleichzeitig für hohe Fachkompetenz, weil die Kaderpersonen nicht nur in führungsmässiger Hinsicht, sondern auch fachlich speziell ausgebildet sind. Die Offiziere und Unteroffiziere sind auch diejenigen Personen, welche in den örtlichen Feuerwehren dafür verantwortlich sind, dass das erforderliche Basiswissen der Feuerwehrleute in regelmässigen Übungen aufgefrischt und weiterentwickelt wird.

2.2 Feuerwehreinsätze

Die schweizerische Feuerwehrstatistik der FKS macht auch Aussagen zum Umfang und zur Art der Feuerwehreinsätze. Hier stehen gesamtschweizerische Zahlen jedoch erst seit dem Jahr 2007 mehr oder weniger flächendeckend zur Verfügung. Im Kanton St.Gallen werden die entsprechenden Angaben nach den gleichen Kriterien schon seit längerem aufbereitet.

Aus der Einsatzstatistik ist ersichtlich, dass die Feuerwehren im Kanton St.Gallen im Jahr 2012 zusammen 3'620 alarmmässige Einsätze mit 55'902 Einsatzstunden geleistet haben. Je Einsatz wurden im Durchschnitt somit 15,4 Personenstunden aufgewendet.

Die Zahl der Einsätze insgesamt und nach Kategorien ist über die Jahre naturgemäss Schwankungen unterworfen. Dies gilt vor allem auch bezogen auf die einzelnen Ortsfeuerwehren. Mehrjahresdurchschnitte sind somit aussagekräftiger als die Angaben für ein zufälliges Stichjahr. Die entsprechenden Zahlen sind aus Tabelle 2 im Anhang ersichtlich. Im Durchschnitt der letzten sechs Jahre (2007 bis 2012) leisteten die Feuerwehren im Kanton St.Gallen insgesamt 3'640 alarmmässige Einsätze mit 48'248 Einsatzstunden je Jahr. Die Zahl der Einsatzstunden verkörpert die von allen AdF im Kanton gesamthaft geleistete Einsatzzeit (Personenstunden). Je Feuerwehrorganisation gerechnet ergibt dies durchschnittlich 56 alarmmässige Einsätze je Jahr. Die Anzahl Einsätze der einzelnen Ortsfeuerwehren kann von diesem Durchschnittswert selbstverständlich stark abweichen. Sie liegt bei kleineren Feuerwehren zum Teil deutlich darunter, bei der Stadt St.Gallen und andern grösseren Agglomerationsgemeinden teilweise spürbar darüber.

Von den durchschnittlich 56 alarmmässigen Einsätzen entfielen 16 Einsätze auf technische Hilfeleistungen (z.B. Fahrzeugbergungen, Rettung von Menschen oder Tieren aus misslichen Lagen), 12 auf Fehlalarme, 11 auf die Brandbekämpfung, je 8 auf Elementarereignisse einerseits und auf Öl-/Chemiewehr und Strassenrettung andererseits sowie 1 auf übrige Einsätze. Nebst den alarmmässigen Einsätzen werden in der Feuerwehrstatistik auch die nicht alarmmässigen Dienstleistungen erfasst. Im Durchschnitt der letzten sechs Jahre leisteten die st.gallischen Ortsfeuerwehren 560 Dienstleistungseinsätze, bzw. erbrachten 4'359 Personenstunden für nicht alarmmässige Dienstleistungen (z.B. Verkehrsregelung, Saalwache, allgemeine Hilfeleistungen).

Im gesamtschweizerischen Vergleich zeigt sich, dass die Zahl der Feuerwehreinsätze im Kanton St.Gallen deutlich höher ist als jene im interkantonalen Durchschnitt. Sie beträgt je Feuerwehrorganisation wie erwähnt durchschnittlich 56 Einsätze mit rund 740 Einsatzstunden je Jahr, während dem im schweizerischen Durchschnitt in der gleichen Periode (2007 bis 2012) lediglich 38 Einsätze mit rund 480 Einsatzstunden je Feuerwehrorganisation und Jahr zu leisten waren. Dass die durchschnittliche Anzahl Einsätze und Einsatzstunden im Kanton St.Gallen höher ist, hängt massgeblich damit zusammen, dass – wie unter Ziff. 2.1 aufgezeigt – bei uns die Ortsfeuerwehren grösser sind als im schweizerischen Durchschnitt. Die höheren Einsatzzahlen gehen zum einen einher mit einer grösseren zeitlichen Inanspruchnahme der Feuerwehrangehörigen für Ernstfalleinsätze. Auf der andern Seite führen mehr Einsätze zu mehr Routine und Professionalität. Zudem sind sie motivationsfördernd; es ist demotivierend für einen AdF, wenn er selten bis nie zu einem Ernsteinsatz kommt.

Was die Aufteilung der alarmmässigen Einsätze (wie auch der Einsatzstunden) auf die verschiedenen Einsatzkategorien betrifft, so zeigt sich zwischen den st.gallischen Werten und den gesamtschweizerischen Zahlen ein sehr ähnliches Bild. Grössere Abweichungen sind lediglich bei den technischen Hilfeleistungen und der Kategorie «Übrige» zu verzeichnen. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass die Zusage zu diesen beiden Rubriken nicht immer einheitlich erfolgt. Im Vergleich zwischen den einzelnen Kantonen zeigen sich hauptsächlich bei der Häufigkeit von Einsätzen bei Elementarereignissen grössere Unterschiede. Ihr Anteil ist bei Kantonen wie Aargau, Bern, Basel-Land, Freiburg, Luzern oder Nidwalden grösser als im Kanton St.Gallen und bei den Kantonen Basel-Stadt, Glarus, Graubünden, Schaffhausen und Zürich kleiner.

Die durchschnittliche Dauer der alarmmässigen Feuerwehreinsätze liegt sowohl im Kanton St.Gallen wie auch im schweizerischen Mittel bei je 13 Stunden. Am aufwendigsten sind mit durchschnittlich 28 Personenstunden im Kanton St.Gallen und 24 Stunden im schweizweiten Vergleich nach wie vor die Einsätze bei Bränden.

Im Mehrjahresvergleich erweist sich im Kanton St.Gallen das Total der alarmmässigen Feuerwehreinsätze und Einsatzstunden seit längerem als recht stabil. Spürbare Ausschläge nach oben gab es lediglich in den Jahren 1999 und 2000. In diesen beiden Jahren waren überdurchschnittlich viele Einsätze bei Elementarereignissen zu leisten. Bei den Einsätzen zur Brandbekämpfung ebenso wie bei den Elementarereignissen zeigt sich über die letzten 15 Jahre betrachtet ein leicht sinkender Trend, bei den Rettungseinsätzen auf der Strasse und den technischen Hilfeleistungen umgekehrt eine steigende Entwicklung (vgl. dazu auch Ausführungen unter Ziff. 4.2).

2.3 Kosten und Finanzierung der Feuerwehr

2.3.1 Ebene der Gemeinden

Die Feuerwehr ist in erster Linie eine Aufgabe der Gemeinden. Gemäss Gemeindefinanzstatistik belief sich der Bruttoaufwand der Gemeinden für das Feuerwehrwesen im Jahr 2012 im Kanton St.Gallen auf insgesamt 57,8 Mio. Franken. Dieser Betrag umfasst auch die Abschreibungen der aktivierten Investitionen sowie alle Beschaffungen, die direkt der laufenden Rechnung belastet werden. Vom Gesamtbetrag von 57,8 Mio. Franken entfielen 14,4 Mio. Franken allein auf die Stadt St.Gallen. Bei weiteren 11 Gemeinden (Gossau, Rapperswil-Jona, Buchs, Altstätten, Flawil, Wil, Mels, Berneck, Kirchberg, Rorschach, Gaiserwald) lag der Feuerwehraufwand (brutto) zwischen 1,0 und 2,8 Mio. Franken. Die tiefsten Aufwendungen für die Feuerwehr – nämlich weniger als 100'000 Franken – verzeichneten im Jahr 2012 die Gemeinden Untereggen, Berg, Stein, Ganter-schwil und Krinau.

Im Mehrjahresvergleich zeigt sich, dass über alle Gemeinden gesehen die Bruttoaufwendungen für die Feuerwehr seit dem Jahr 2009 nahezu unverändert geblieben sind (im Jahr 2009 lagen sie bei 57,5 Mio. Franken). In den Jahren zuvor war jedoch ein stärkerer Anstieg zu verzeichnen. Über die letzten zehn Jahre gesehen, nahm der Feuerwehraufwand aller Gemeinden im Kanton St.Gallen von 44,0 Mio. Franken im Jahr 2003 um rund 30 Prozent auf die erwähnten 57,8 Mio. Franken im Jahr 2012 zu.

Bei diesen Zahlen handelt es sich – wie erwähnt – um den Bruttoaufwand der Gemeinden für die Feuerwehr. Darin enthalten sind auch allfällige Ertragsüberschüsse der Feuerwehrrechnung, d.h. die zweckgebundenen Einlagen in die Spezialfinanzierung. Ebenso können sich bei Gemeinden, welche die Feuerwehrrechnung in mehrere Kostenstellen unterteilen, aufgrund interner Verrechnungen zwischen diesen Doppelzählungen ergeben. Die tatsächlichen jährlichen Ausgaben für die Feuerwehr dürften bei einzelnen Gemeinden somit tiefer liegen, als die in der Gemeindefinanzstatistik ausgewiesenen Bruttoaufwendungen vermuten lassen.

Die Finanzierung der Feuerwehraufwendungen der Gemeinden erfolgt zur Hauptsache aus den Erträgen der zweckgebundenen Ersatzabgabe, welche Personen im dienstpflichtigen Alter, die nicht selber Feuerwehrdienst leisten, nach Art. 37 des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1; abgekürzt: FSG) zu leisten haben (vgl. dazu auch «Bericht 2007», Ziff. 1.9). Ergänzende Ertragsquellen der kommunalen Feuerwehrrechnungen sind die Gebührenerträge für Dienstleistungen, welche die Feuerwehren erbringen, die Beiträge der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) aus Mitteln der Feuerschutzrechnung sowie weitere Entschädigungen und Kostenrückerstattungen. Wie hoch diese Erträge im Einzelnen sind, lässt sich aus der Gemeindefinanzstatistik ohne aufwendige Detailauswertung nicht ersehen.

2.3.2 Ebene des Kantons

Soweit der Kanton zuständig ist, werden die daraus resultierenden Aufwendungen der Feuerschutzrechnung der GVA belastet. Gedeckt werden die Aufwendungen der Feuerschutzrechnung zum einen durch die gesetzliche Feuerschutzabgabe nach Art. 51sexies FSG. Diese wird zusammen mit der Gebäudeversicherungsprämie von allen Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeei-

gentümern erhoben und beträgt 10 Rappen je tausend Franken des versicherten Gebäudewertes. Die Erträge aus der Feuerschutzabgabe beliefen sich im Jahr 2012 auf 13,6 Mio. Franken. Hinzu kommen rund 2,8 Mio. Franken aus dem sogenannten Löschfünfer, den die privaten Fahrhabeversicherer gemäss bundesgesetzlicher Regelung den Kantonen entrichten müssen, sowie weitere rund 2,0 Mio. Franken aus Beiträgen des Bundes für die Schadenwehr auf den Nationalstrassen und die Chemiewehr (zusammen rund 1,2 Mio. Franken), den Beiträgen der Gemeinden für die Chemiewehr (0,4 Mio. Franken) und aus weiteren Erträgen bzw. Kostenrückerstattungen (0,4 Mio. Franken).

Die jährlichen Bruttoaufwendungen des Kantons bzw. der GVA für die Feuerwehr schwankten in den letzten zehn Jahren zwischen 5,9 Mio. Franken (entspricht dem tiefsten Wert im Jahr 2006) und 8,7 Mio. Franken (Höchstwert im Jahr 2010). Die jährlichen Ausschläge sind hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Objektbeiträge an die Gemeinden für Depotbauten und die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen vom Investitionsrhythmus der örtlichen Feuerwehren abhängig und deshalb von Jahr zu Jahr stärkeren Schwankungen unterworfen sind. Bei allen übrigen Aufwandpositionen verlief die Entwicklung in den letzten Jahren ziemlich kontinuierlich.

Im Jahr 2012 wendete die GVA zu Lasten der Feuerschutzrechnung für das Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen folgende Beträge auf (Werte in Mio. Franken):

– Beiträge an die Gemeinden	3,10
davon:	
▪ für Feuerwehr-Fahrzeuge und Depotbauten	1,20
▪ für Feuerwehrmaterial und Mannschaftsausrüstung (jährlicher Pauschalbeitrag)	1,20
▪ jährlicher Betriebskostenbeitrag an die Berufsfeuerwehr St.Gallen	0,70
– Feuerwehr-Ausbildung (Kosten der kantonalen Kurse sowie Beiträge an die Kurskosten der Regionalverbände)	1,42
– Feuerwehr-Alarmierung	1,15
– Bruttoaufwand Nationalstrassen- und Chemiewehr	1,00
– Personal- und Verwaltungsaufwand	<u>0,45</u>
– Total	7,12

Beim Beitrag 2012 für Feuerwehr-Fahrzeuge und Depotbauten von 1,2 Mio. Franken handelte es sich im Mehrjahresvergleich um einen absoluten Tiefstwert. Die höchsten, rechnungswirksamen Beitragssummen der letzten Jahre fielen mit je 2,2 Mio. Franken in den Jahren 2009 und 2010 an.

Nebst den Aufwendungen für das Feuerwehrwesen erbringt die GVA zu Lasten der Feuerschutzrechnung auch Beiträge von 6 bis 8 Mio. Franken je Jahr an die Aufwendungen der Gemeinden und Wasserkorporationen für die Löschwasserversorgung sowie von 1,5 bis 2,5 Mio. Franken je Jahr an die Kosten von baulich-technischen Brandschutzmassnahmen Privater.

2.3.3 Betriebsfeuerwehren

Nach Art. 33 FSG können grössere Betriebe durch den Kanton verpflichtet werden, auf ihre Kosten eine Betriebsfeuerwehr zu unterhalten. Eine solche Verpflichtung besteht aktuell für kein Unternehmen bzw. keinen Betrieb im Kanton. Hingegen führen fünf Firmen je eine interne Betriebsfeuerwehr auf freiwilliger Basis. Sie sind nicht Teil der betreffenden Ortsfeuerwehr. Dies führt dazu, dass bei einem Alarm in den erwähnten Betrieben nebst der Betriebsfeuerwehr gleichzeitig auch die zuständige Ortsfeuerwehr aufgeboden wird. Die Leiter der Betriebsfeuerwehren unterstehen dann dem Kommando des Einsatzleiters der Ortsfeuerwehr.

Über die Mannschaftsbestände, die bereitgestellten Einsatzmittel und die für die Betriebsfeuerwehr getätigten Aufwendungen der erwähnten fünf Firmen sind keine näheren Angaben verfügbar.

3 Konzept «Feuerwehr 2015»

3.1 Vorbemerkungen

Bei der Konzeption «Feuerwehr 2015» handelt es sich um ein gesamtschweizerisches Konzeptpapier. Dieses bildet die Grundlage für die Gestaltung und Entwicklung des Feuerwehrwesens in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein. Erarbeitet und beschlossen worden ist das Konzept «Feuerwehr 2015» von der Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS). Mitglieder der FKS sind alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein. Die FKS bezweckt hauptsächlich die Koordination von Fragen, die für das Feuerwehrwesen in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein von gemeinsamem Interesse sind, sowie die Förderung der Zusammenarbeit der Kantone unter sich und mit dem Bund auf dem Gebiet des Feuerwehrwesens.

Bereits im Jahr 1999 erliess die Regierungskonferenz für die Koordination des Feuerwehrwesens in der Schweiz erstmals politisch abgestützte Zielsetzungen und Planungsgrundlagen für die Entwicklung der Feuerwehren. In 22 Grundsätzen erfasste die damalige Konzeption «Feuerwehr 2000plus» die wesentlichen Feuerwehrbelange von schweizerischem Interesse und formulierte anzustrebende Standards für die Organisation und Ausgestaltung des Feuerwehrwesens in den Kantonen.

Obwohl sich die Konzeption «Feuerwehr 2000plus» über Jahre bewährte, machte die Entwicklung im Feuerwehrwesen eine Überprüfung und Aktualisierung unumgänglich. Diese Überarbeitung erfolgte im Rahmen einer breit abgestützten Arbeitsgruppe mit anschliessender Vernehmlassung bei den Kantonsregierungen, den Dachverbänden des Feuerwehrwesens sowie bei verschiedenen Bundesstellen und Fachkonferenzen der Kantone im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Das in diesem Verfahren erarbeitete Konzept «Feuerwehr 2015» wurde im Juni 2009 von der Regierungskonferenz der FKS verabschiedet und im Mai 2011 publiziert.

Die Konzeption «Feuerwehr 2015» umfasst Ziele, Aufgaben und Standards für die Feuerwehren in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein. Es formuliert zehn Grundsätze zur Ausgestaltung des Feuerwehrwesens in den Kantonen. Mit dem Konzept bzw. den darin enthaltenen Grundsätzen bekunden die Kantone ihren gemeinsamen Willen, die Feuerwehren nach einheitlichen Prinzipien zu organisieren, und sie verpflichten sich zur Sicherstellung minimaler Leistungsstandards. Die Kantone sorgen für die Umsetzung des Konzepts unter selbständiger Berücksichtigung der örtlichen bzw. regionalen Gegebenheiten und Zuständigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet.

Angesichts der Aktivitäten auf gesamtschweizerischer Ebene zur Aktualisierung des früheren Regelwerks «Feuerwehr 2000plus» wurden im Kanton St.Gallen die im «Bericht 2007» erwähnten Arbeiten zu einem Leitfaden «Feuerwehr 2010» gestoppt. Man entschied, die Aufarbeitung der spezifisch st.gallischen Bedürfnisse und Anforderungen erst nach Verabschiedung der schweizerischen Grundlagen und unter Berücksichtigung der darin enthaltenen Vorgaben an die Hand zu nehmen (vgl. dazu Ausführungen unter Ziff. 3.3 nachstehend).

3.2 Inhalt des Konzepts

Das Konzeptpapier «Feuerwehr 2015» formuliert eine klare Zielsetzung und zehn Grundsätze zur Ausgestaltung des Feuerwehrwesens in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein. Die einzelnen Grundsätze sind mit einem erläuternden Kommentar versehen, der eine einheitliche Interpretation sicherstellen soll.

Die inhaltlichen Aussagen des Konzepts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das hauptsächlichste *Ziel* von «Feuerwehr 2015» ist es, dass die Feuerwehren ihre Leistungsfähigkeit zum Schutz der Bevölkerung in der ganzen Schweiz auch in Zukunft sicherstellen. Die Rolle der Feuerwehr ist jene einer Ersteinsatzformation, die in der Lage ist, in akuten Gefahrensituationen sehr rasch Gefahrenabwehr und Hilfe zu leisten.
- Der *Grundsatz I* umschreibt die *Kernaufgaben der Feuerwehren*. Dazu gehören die Intervention bei Bränden, Naturereignissen, Explosionen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen zum Schutz von Mensch, Tier, Umwelt und Sachwerten. Den Feuerwehren obliegt die Aufgabe des unverzüglichen, befristeten Ersteinsatzes in Kooperation mit Polizei und Sanität. Der Begriff Ersteinsatz oder Intervention steht für die akute Gefahrenabwehr und umfasst beispielsweise die Rettung aus brennenden Gebäuden, die Befreiung eingeklemmter Unfallopfer, die Brandbekämpfung oder Schutz- und Rettungsmassnahmen bei Naturereignissen. Die so definierten Kernaufgaben müssen in der Erstphase eines Einsatzes von jeder Feuerwehr wahrgenommen werden können. Darüber hinaus soll es möglich sein, den Feuerwehren situativ weitere Aufgaben zu übertragen. Solche anderen Aufgaben sollen einer Feuerwehr jedoch nur mit äusserster Zurückhaltung zugewiesen werden, um die Einsatzbereitschaft der Feuerwehrangehörigen im Bereich der Kernaufgaben nicht zu beeinträchtigen.
- Der *Grundsatz II* befasst sich mit der *Organisation des Feuerwehrwesens*. Er legt fest, dass für die Regelung der Organisation der Feuerwehren die Kantone zuständig sind, sie in Fragen von gesamtschweizerischem Interesse jedoch von der FKS unterstützt werden. Die eigentliche Aufgabenwahrnehmung ist jedoch Sache der Gemeinden. Orts- oder Betriebsfeuerwehren verkörpern Organisationen mit eigenem Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereich. Die Feuerwehr ist eine der Partnerorganisationen im System Bevölkerungsschutz, welches die Bereiche Polizei, Feuerwehr, Gesundheitswesen, Zivilschutz und Technische Betriebe umfasst.
- Der *Grundsatz III* spricht sich für die Beibehaltung des *Milizsystems* im Feuerwehrbereich aus. Knapp 99 Prozent aller Feuerwehrleute in der Schweiz gehören der Miliz an. Die besondere Stärke des Milizsystems besteht darin, dass es eine sehr grosse Anzahl von gut ausgebildeten, einsatzerfahrenen und sofort einsatzbereiten Feuerwehrangehörigen mit unterschiedlichen beruflichen Hintergründen und ausgeprägten Ortskenntnissen zur Verfügung stellt. Nebst anderen, weiteren Gründen sprechen auch die vergleichsweise günstigen Kosten für das Milizsystem. Die Milizfeuerwehren sollen jedoch dort durch professionelle, also hauptberufliche Elemente ergänzt werden können, wo das Milizsystem durch eine zu hohe zeitliche Inanspruchnahme der Milizangehörigen überfordert ist.
- Nach *Grundsatz IV* soll es weiterhin den Kantonen überlassen sein, die *Art der Dienstpflicht* in der Feuerwehr zu regeln. Der Einbezug der Feuerwehrpflicht in eine eidgenössisch geregelte «allgemeine Dienstpflicht» wird abgelehnt. Ebenso wenig wird der Einbezug des Feuerwehrdienstes in das System der bundesrechtlichen Erwerbsersatzordnung als sinnvoll erachtet.
- Der *Grundsatz V* macht Aussagen zu den *Rahmenbedingungen für den Dienst in der Feuerwehr*. Diese sind so zu gestalten, dass in den Organisationen auch in Zukunft genügend Einsatzkräfte zur Verfügung stehen. Dabei soll ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass der Dienst in der Feuerwehr von den Feuerwehrangehörigen als herausfordernd und als persönlicher Gewinn erlebt wird, und dass den Feuerwehrleuten durch ihre Tätigkeit in der Feuerwehr keine beruflichen und materiellen Nachteile entstehen. Um Letzteres zu gewährleisten, ist es unter anderem wichtig, dass die Arbeitgeber der Milizangehörigen motiviert bleiben bzw. motiviert werden können, den Feuerwehrdienst ihrer Mitarbeitenden zu unterstützen.

- Der *Grundsatz VI* befasst sich mit der *Aus- und Weiterbildung der Feuerwehrangehörigen*. Die Aus- und Weiterbildung der Feuerwehren ist von grösster Bedeutung, um Einsätze wirksam und mit der notwendigen Sicherheit für die Feuerwehrangehörigen selber zu bewältigen. Die Ausbildung muss den Anforderungen des Einsatzes entsprechen. Tätigkeiten, die besonders häufig verlangt werden und für den Einsatzerfolg von grosser Bedeutung sind, müssen sicher beherrscht werden und sind folglich besonders intensiv zu schulen. Die Ausbildung soll unter möglichst realistischen Bedingungen erfolgen, idealerweise in Ausbildungszentren und auf Übungsanlagen sowie an konkreten Objekten im Einsatzraum. Die eigene Sicherheit der Einsatzkräfte muss ein wichtiger Bestandteil bei jeder Ausbildungs- und Übungstätigkeit sein.

Um diesen Ansprüchen schweizweit gerecht zu werden, erlässt die FKS allgemeine Vorgaben für die Aus- und Weiterbildung in Form eines speziellen Ausbildungskonzepts und ergänzenden Reglementen. Solche Reglemente gibt es für die Themenbereiche Grundausbildung (Basiswissen), Einsatzführung und Fachbereiche. Im Ausbildungskonzept und den dazugehörigen Reglementen werden Ziele und Mindestanforderungen definiert. Die Umsetzung der Reglemente bleibt Sache der Kantone. Die FKS sorgt für die Aus- und Weiterbildung der Feuerwehrstrukturen in den Kantonen. Das trägt zusätzlich dazu bei, dass die Feuerwehrausbildung in der ganzen Schweiz nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Damit trägt man auch der zunehmenden Mobilität der Gesellschaft Rechnung, indem sichergestellt wird, dass Feuerwehrangehörige nach einem Wohnortwechsel weiter Dienst leisten können, ohne dazu bereits absolvierte Ausbildungsabschnitte wiederholen zu müssen.

- Die *Grundsätze VII und VIII* regeln die Anforderungen an die *Alarmierung und Einsatzbereitschaft* der Feuerwehren. Die Kantone sind aufgefordert, den Feuerwehr-Notruf 118 durch eine professionell betriebene Notrufzentrale sicherzustellen. Die Abwicklung von der Annahme des Notrufs bis zum Eingang des Alarms bei den Feuerwehreinsatzkräften hat innerhalb der Richtzeit von maximal 180 Sekunden und nach den Vorgaben der für die Feuerwehren verantwortlichen kantonalen Instanzen zu erfolgen. Die sicherheitsrelevanten Funktionen des Feuerwehr-Alarmierungssystems müssen redundant, d.h. durch eine verlässliche Rückfallebene abgesichert sein.

Nach Eingang des Alarms haben die Feuerwehreinsatzkräfte innert nützlicher Frist auf dem Platz des Ereignisses zu erscheinen. Es gelten für Rettungs- und Brandeinsätze folgende Richtzeiten, innert denen das Ersteinsatzelement der Feuerwehr nach Eingang der Alarmierung an der Einsatzstelle eintreffen muss:

- bis 10 Minuten in überwiegend dicht besiedelten Gebieten;
- bis 15 Minuten in überwiegend dünn besiedelten Gebieten.

Für die zusätzlich zum Ersteinsatzelement aufgeborenen Fachspezialisten gelten folgende Richtzeiten:

- bis 20 Minuten zur Unfallrettung auf Strassen;
- bis 20 Minuten für Einsätze mit Autodrehleiter/Hubretter in überwiegend dicht besiedelten Gebieten;
- bis 45 Minuten für Öl- und Chemiewehren;
- bis 120 Minuten für Strahlenwehren und B-Wehren.

Diese Richtzeiten sind für die Feuerwehren von besonderer Bedeutung, weil die Zeit von der Alarmierung bis zum Eintreffen an der Einsatzstelle einen der wichtigsten objektiv messbaren Leistungsparameter darstellt. Es gilt der Grundsatz, dass die Richtzeiten jeweils innerhalb eines Kalenderjahres in wenigstens 80 Prozent aller Einsätze eingehalten werden müssen. Abweichungen sind nur aufgrund besonderer Einsatzbedingungen (Witterung, Strassenverhältnisse, Paralleleinsätze usw.) zulässig.

Um die Vorgaben einhalten zu können, sind die Einsatzelemente räumlich so zu stationieren, dass sie unter normalen Bedingungen jeden Einsatzplatz innerhalb der Richtzeiten erreichen können. Die personelle und materielle Ausstattung des Ersteinsatzelementes ergibt sich aus dem Einsatzauftrag. Die genannten Richtwerte gelten allerdings nicht für abgelegene Gebiete. Für solche Gebiete sollen die Kantone selber bestimmen können, welche Vorkehrungen sie treffen wollen, um auch hier einen angemessenen Sicherheitsstandard zu gewährleisten. Mögliche Vorkehrungen können beispielsweise Massnahmen des baulichen und betrieblichen Brandschutzes umfassen.

- Der *Grundsatz IX* befasst sich mit der *Qualitätssicherung*. Die Qualitätssicherung soll im Feuerwehrbereich noch stärker systematisiert werden als bisher. Auch wenn der Einsatzerfolg nur bedingt messbar ist, lassen sich organisatorische Gegebenheiten, die sich auf den Einsatzverlauf auswirken, messen. Von diesen Möglichkeiten soll inskünftig vermehrt Gebrauch gemacht werden. Mit Qualitätssicherung im Sinn des Grundsatzes ist ausdrücklich nicht die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen gemeint, wie sie in der Wirtschaft üblich sind. Vielmehr geht es darum, Beurteilungskriterien zu entwickeln, anhand derer sich Feuerwehren untereinander vergleichen können und die der einzelnen Feuerwehr dazu dienen, ihre eigene Entwicklung objektiv zu beurteilen. Die FKS hat es sich zum Ziel gesetzt, Grundlagen für die Qualitätssicherung zu schaffen und Instrumente für deren Messung zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen.
- Der *Grundsatz X* basiert auf der Erkenntnis, dass sich die Feuerwehr kontinuierlich weiterentwickeln muss, um neuen Herausforderungen stets rechtzeitig und angemessen zu begegnen. Er formuliert für die *Weiterentwicklung der Feuerwehren* folgende zentrale Ziele:
 - die Konzentration auf die Kernaufgabe;
 - die Sicherheit der Einsatzkräfte weiter zu erhöhen;
 - die Einsatzbereitschaft sicherzustellen;
 - die Leistungsfähigkeit rechtzeitig an neue Anforderungen anzupassen;
 - die Wirtschaftlichkeit weiter zu optimieren;
 - dem messbaren Einsatzerfolg auf ein gesamtschweizerisch anerkanntes Qualitätsniveau zu bringen;
 - den hohen gesellschaftlichen Stellenwert und das Vertrauen in die Feuerwehr auch in Zukunft durch entsprechende Leistungen zu festigen.

Konzentration auf die Kernaufgabe: Um auch in Zukunft genügend Feuerwehrleute rekrutieren zu können, muss eine Konzentration auf die Kernaufgabe anvisiert werden, um den zeitlichen Aufwand für Ausbildung und Einsätze in akzeptablen Grenzen zu halten. Über den Kernauftrag hinausgehende Aufgaben sind zu minimieren.

Sicherheit der Einsatzkräfte: Einsatzkräfte sollen nicht bis an die Grenzen gehen, sondern die Schutzwirkung moderner Brandschutzbekleidung soll als Sicherheitsmarge genutzt werden. Die allgemein üblichen Schutzmöglichkeiten wie Atemschutz sind von sämtlichen Feuerwehren zu nutzen. Erkenntnisse über neue Gefahren sind zeitnah in der Ausbildung zu berücksichtigen.

Sicherstellen der Einsatzbereitschaft: Die zunehmend unzureichende Tagverfügbarkeit bei den Milizfeuerwehren ist als allgemeines Problem erkannt; es sind generelle Lösungsansätze zur Verbesserung zu erarbeiten.

Anpassung der Leistungsfähigkeit: Mit dem sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Wandel verändern sich auch die Risiken. Manche Gefahren verlieren an Bedeutung, neue kommen hinzu. Die Feuerwehren müssen diese Entwicklung ständig beobachten und sich entsprechend anpassen.

Wirtschaftliche Optimierung: Die Feuerwehren sind aufgefordert, ihren gesamten Ressourceneinsatz kritisch zu betrachten, also zum Beispiel auch den Zeitaufwand in der Ausbildung. Als Beispiele für Optimierungspotenziale werden etwa genannt: Konzentration auf die Kernaufgaben, regionale Aufgabenverteilung, Zusammenschlüsse, Schaffung von Ausbildungszentren, standardisierte Ausrüstung, gemeinsame Beschaffung, interkantonale Zusammenarbeit.

Gesellschaftlicher Stellenwert und Vertrauen in die Feuerwehr: Die Feuerwehren geniessen in der breiten Öffentlichkeit einen ausserordentlich hohen Stellenwert und grosses Vertrauen in die Fähigkeit zur Bewältigung von Ereignissen. Die Aufrechterhaltung dieses positiven Eindrucks kann in Zukunft nur gewährleistet werden, wenn sich immer wieder engagierte Menschen für diesen Dienst in der Allgemeinheit begeistern lassen und die erforderlichen Rahmenbedingungen in jeder Beziehung stimmen.

Die FKS sieht es als ihre Aufgabe an, die Kantone bei der Weiterentwicklung der Feuerwehren zu unterstützen und die Lösung grundsätzlicher Fragen zu koordinieren.

3.3 Umsetzung im Kanton St.Gallen

Das Konzept «Feuerwehr 2015» der FKS ist – wie bereits erwähnt – massgebliche Grundlage für die Weiterentwicklung des Feuerwehrwesens in den Kantonen. Es positioniert die Feuerwehr als selbständigen, eigenverantwortlichen und leistungsstarken Partner im System Bevölkerungsschutz.

«Feuerwehr 2015» wurde zum Anlass genommen, eine systematische Standortbestimmung zum Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen vorzunehmen. Zu diesem Zweck wurde eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt, bestehend aus Vertretern der politischen Gemeinden (Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten [VSGPJ]), des Kantonal-Feuerwehrverbandes (KFV), der Ortsfeuerwehren (Feuerwehrkommandanten) und der Feuerwehrinstruktoren. Die Leitung der Arbeitsgruppe oblag dem kantonalen Amt für Feuerschutz (AFS). Die Arbeitsgruppe hatte die Aufgabe, die Feuerwehrsituation im Kanton St.Gallen im Licht des Konzepts «Feuerwehr 2015» zu beurteilen, aufzuzeigen, wo allenfalls besonderer Handlungsbedarf besteht, sowie Möglichkeiten und Massnahmen zur gezielten Weiterentwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton St.Gallen aufzuarbeiten.

Die Ergebnisse dieser Aufarbeitung sind im «St.Galler Leitfaden zur Konzeption Feuerwehr 2015», Ausgabe 2013 (im Folgenden «St.Galler Leitfaden» oder *Leitfaden* genannt), festgehalten. Der Leitfaden zeigt auf, wie das Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen organisiert ist und enthält zusätzliche Erläuterungen und Präzisierungen zum schweizerischen Konzept aus spezifisch st.gallischer Sicht. Er konkretisiert die Postulate und Vorgaben des schweizerischen Grundlagenpapiers und soll damit die Umsetzung von «Feuerwehr 2015» im Kanton St.Gallen unterstützen. Schliesslich benennt er konkrete Massnahmen und Empfehlungen, die angezeigt oder notwendig sind, um das Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen gezielt weiterzuentwickeln.

Der «St.Galler Leitfaden» kommt zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen und Empfehlungen:

a) Zu Grundsatz I (Kernaufgaben der Feuerwehr)

Die st.gallische Gesetzgebung unterscheidet in Bezug auf Feuerwehreinsätze zwischen Hilfeleistungen einerseits und Dienstleistungen andererseits. Als Hilfeleistungen bezeichnet man die im Konzept «Feuerwehr 2015» genannten Kernaufgaben der Feuerwehr. Die Bezeichnung Kernaufgabe bedeutet jedoch nicht, dass jede Ortsfeuerwehr im Kanton St.Gallen jede der aufgeführten Aufgaben vollständig selber erfüllen muss. Es kann sein, dass bestimmte Aufgaben zweckmässigerweise interkommunal, regional, kantonal, interkantonale oder sogar übernational geregelt werden. Dazu gehören beispielsweise die Personenrettung auf Strassen, Einsätze auf Bahnanlagen, Grosse-Tierrettung, Einsatz von Hubrettungsfahrzeugen, Strahlenwehr (A-Ereignisse), biologische Einsätze

(B-Ereignisse), Chemiewehr (C-Ereignisse), Umpumpen von Flüssiggas oder Ölwehr auf Gewässern. In diesem Zusammenhang nennt der *Leitfaden* als anzugehende Massnahme, dass das Thema Trümmerrettung (Hilfeleistung bei Einstürzen) durch das AFS in Abstimmung mit den für den Zivilschutz zuständigen Stellen konzeptionell aufzuarbeiten sei (vgl. dazu auch Ausführungen im Kapitel 7 dieses Berichts).

Die Gemeinden können den Feuerwehren über Hilfeleistungsaufgaben hinausreichende Aufgaben übertragen (z.B. Ordnungsdienst, allgemeine Unterstützungsaufgaben, spezielle Dienstleistungen). Dazu gehören auch Dienstleistungen gegenüber andern Blaulichtpartnern wie die Bereitstellung von Sanitätszügen oder sogenannten First Responder. In Bezug auf die Dienstleistungen wird den Gemeinden unter Hinweis auf das Konzept «Feuerwehr 2015» empfohlen, den Feuerwehren solche Aufgaben nur mit äusserster Zurückhaltung zu übertragen, insbesondere auch dann, wenn solche Dienstleistungen durch Private oder andere Verwaltungsstellen ebenso gut erbracht werden können. Die Feuerwehren sollen unter anderem auch nicht zur Instandstellung nach einem Grosseignis eingesetzt werden, dies nicht zuletzt deshalb, weil dies ihre Einsatzbereitschaft als Ersteinsatzformation einschränken bzw. gefährden würde.

Im *Leitfaden* wird des Weiteren im Einzelnen aufgezeigt, wie die Kostentragung im Bereich der Feuerwehreinsätze geregelt ist. Es gilt der Grundsatz, dass eigentliche Hilfeleistungen unentgeltlich sind. Kostenpflichtig sind Leistungen, die der Schadenverhütung und -begrenzung dienen, insbesondere Sicherungs- und Behebungsmassnahmen aufgrund der Umweltschutz- und der Gewässerschutzgesetzgebung (z.B. Schutz vor Verunreinigung von Gewässern), sowie Einsätze infolge eines vorsätzlich oder grobfahrlässig verursachten Fehlalarms. Ebenso kostenpflichtig sind Dienstleistungen. Im Zusammenhang mit der Frage der Kostentragung wird im *Leitfaden* empfohlen, dass die geltende Tarifordnung überprüft und bei Bedarf angepasst wird.

b) Zu Grundsatz II (Organisation):

Der öffentliche Feuerschutz obliegt als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises den politischen Gemeinden, soweit er nach dem Gesetz über den Feuerschutz nicht Sache des Kantons ist. Für die gesetzeskonforme und zweckmässige Erfüllung der Aufgaben der Feuerwehr sind somit in erster Linie die Gemeinden zuständig. Zwei oder mehrere Gemeinden können vereinbaren, Aufgaben des Feuerschutzes bzw. der Feuerwehr gemeinsam zu erfüllen.

Von der Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden bzw. deren Feuerwehren ist in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht worden. Sie findet in unterschiedlicher Form statt und reicht von der eigentlichen Fusion örtlicher Feuerwehren – sei es im Rahmen einer Gemeindefusion als solche oder in Form eines blossen Zusammenschlusses verschiedener Feuerwehren –, über die Zusammenlegung von einzelnen Aufgaben (z.B. Kommandofunktionen, Materialwartung, Pikettdienst usw.) bis hin zur gemeinsamen Fahrzeug- oder Materialbeschaffung. Diese Entwicklung ist sehr zu begrüessen und notwendig, nicht nur aus Gründen der Kosteneffizienz, sondern auch, um die Einsatztauglichkeit und Leistungsfähigkeit der Feuerwehr auch bei beschränkten personellen Ressourcen sicherstellen zu können.

In Bezug auf die materielle Ausstattung der Feuerwehren fordert der *St.Galler Leitfaden* eine Klärung des Bedarfs und der Standorte für mobile Grossventilatoren. Das kantonale Feuerwehrinspektorat wird dazu die notwendigen Arbeiten an die Hand nehmen. Gleiches gilt für die Überarbeitung der heutigen Chemiewehrstützpunkt-Regelung. Hier ist eine Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen angezeigt und in Bearbeitung (vgl. dazu Ausführungen unter Ziff. 4.4 nachstehend).

Was die Aufgabenteilung im Bereich der Feuerwehr zwischen Kanton und Gemeinden betrifft, so wird die geltende Ordnung nach wie vor als zweckmässig erachtet. Demzufolge ist das AFS bzw. das Feuerwehrinspektorat in Übereinstimmung mit Art. 9 FSG hauptsächlich zuständig für folgende Aufgaben:

- Überwachung des Vollzugs der Feuerschutzvorschriften sowie Erteilung von Weisungen an die für die Feuerwehr zuständigen Stellen auf Ebene der Gemeinden;
- Bereitstellung von konzeptionellen Grundlagen und Hilfsmitteln sowie Beratung der zuständigen Stellen auf Ebene der Gemeinden (Koordinationsfunktion);
- Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der Feuerwehrangehörigen, insbesondere der Feuerwehr-Kader und der Spezialisten der Feuerwehr, soweit dafür nicht die Gemeinden selber zuständig sind.

Wo gemeinsame Berührungspunkte bestehen, arbeitet das AFS mit den übrigen für den Bevölkerungsschutz zuständigen Stellen (Polizei, Sanität, Zivilschutz) zusammen. Dem AFS obliegt auch die Interessenvertretung der Feuerwehr gegenüber internationalen, nationalen und kantonalen Stellen.

In verschiedenen Aufgabenbereichen existiert eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem Kanton St.Gallen und Nachbarkantonen oder dem angrenzenden Ausland. Letzteres betrifft insbesondere die Sicherstellung der Schadenwehr bei einem Ereignis auf dem internationalen Gewässer des Bodensees. Hier ist der Seestützpunkt Rorschach in das Länder übergreifende Dispositiv direkt eingebunden. Die Zusammenarbeit mit andern Kantonen (einschliesslich dem Fürstentum Liechtenstein) hat vor allem im Bereich der Ausbildung eine grosse Bedeutung (vgl. dazu Ausführungen im Kapitel 5). Sodann haben sich die acht Ostschweizer Kantone und das Fürstentum Liechtenstein im Bereich des AB-Schutzes (atomare und biologische Störfälle) zusammengeschlossen, indem solche Einsätze (einschliesslich Umpumpen von Flüssiggasen) für das ganze Einsatzgebiet durch «Schutz & Rettung Zürich» bzw. durch das AWEL (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) des Kantons Zürich wahrgenommen werden. Der Ersteinsatz (Rettung und Absperrungen) verbleibt jedoch bei den Ortsfeuerwehren.

c) Zu den Grundsätzen III bis V (Milizsystem, Dienstpflicht, Feuerwehrdienst):

Das Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen beruht auf dem Miliz-Prinzip, genauso wie es das Konzept «Feuerwehr 2015» postuliert. Aktuell leisten rund 4800 Feuerwehrangehörige in Milizorganisationen ihren Dienst. Einzig die Stadt St.Gallen verfügt neben den Milizeinheiten über eine Berufsfeuerwehr mit einem Bestand von rund 40 Personen. Dass eine Stadt von der Grösse St.Gallens über ein Berufskorps verfügt, ist im schweizerischen Vergleich üblich und sachlich gerechtfertigt.

Trotz Milizorganisation verfügen verschiedene andere, hauptsächlich grössere Gemeinden oder grössere Feuerwehrverbände über einzelne Funktionsträger (z.B. Kommandant oder Materialwart), welche hauptberuflich angestellt sind. Vermehrt sind in den letzten Jahren auch Sonderaufgaben von Feuerwehr, Zivilschutz und örtlichen Sicherheitsdiensten personell zusammengelegt und hauptberuflich tätigen Personen übertragen worden. Solche semiprofessionelle Strukturen widersprechen dem Konzept «Feuerwehr 2015» in keiner Weise, sondern sind von diesem ausdrücklich vorgesehen.

Dort, wo die Führungsaufgaben der Feuerwehr im reinen Milizsystem wahrgenommen werden, empfiehlt der *Leitfaden* den Gemeinden darauf zu achten, dass sie die Kommandanten im administrativen Bereich durch geeignete Massnahmen so gut wie möglich entlasten. Der KfV hat es übernommen, zuhanden der Gemeinden Vorschläge zu erarbeiten, wie sie die Feuerwehrkader administrativ entlasten können.

Was die Dienstpflicht betrifft, so ist diese in Art. 34 ff. FSG geregelt. Demzufolge sind grundsätzlich alle Männer und Frauen dienstpflichtig. Sie erfüllen ihre Feuerwehripflicht, indem sie entweder persönlich Feuerwehrdienst leisten oder eine Feuerwehrrabgabe entrichten. Es ist für viele Gemeinden eine grosse Herausforderung, genügend geeignete Personen für den Feuerwehrdienst zu motivieren. Die erforderlichen Sollbestände werden grundsätzlich zwar von allen Feuerwehren erreicht. Eine repräsentative Umfrage des KfV aus dem Jahr 2009 hat jedoch ergeben, dass jede zehnte Ortsfeuerwehr im Kanton St.Gallen ihre Einsatzbereitschaft während des Tages als ungenügend beurteilt und nur gerade ein Drittel der Gemeinden als wirklich gut oder sehr gut. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass Wohn- und Arbeitsort der Feuerwehrangehörigen häufig nicht mehr identisch sind und man feuerwehripflichtig nach Art. 34 FSG grundsätzlich in der Wohngemeinde ist. Diese Problematik kann entschärft werden, wenn die zuständigen Feuerwehrratskommissionen die zusätzliche oder ausschliessliche Dienstleistung in der Feuerwehr der Gemeinde am Arbeitsort zulassen (vgl. Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 3 FSG). Des Weiteren empfiehlt der *Leitfaden*, dass Gemeindeangestellte nach Möglichkeit zur Dienstleistung in der gemeindeeigenen Feuerwehr ermuntert werden sollen. So stehen sie ungeachtet ihres Wohnortes tagsüber für Einsätze in der örtlichen Feuerwehr zur Verfügung.

Dass es heutzutage für viele Gemeinden schwierig ist, während des Tages eine ausreichende Anzahl Feuerwehrleute zur Verfügung zu haben, ist auch ein Symptom einer viel grundlegenden Problematik. Gesellschaftliche Veränderungen und veränderte persönliche Werthaltungen haben zur Folge, dass die Bereitschaft, Feuerwehrdienst zu leisten, abnimmt. Dies stellt das Milizsystem auf eine harte Probe. Das Konzept «Feuerwehr 2015» versucht, darauf eine Antwort zu geben, indem es Massnahmen zur Erhaltung der Attraktivität des Feuerwehrdienstes postuliert. Dazu gehören eine angemessene Entschädigung sowie ergänzende Massnahmen, welche die Wertschätzung gegenüber dem Dienst der Feuerwehrangehörigen an der Gesellschaft zum Ausdruck bringen.

Solche Massnahmen allein genügen jedoch nicht, um den Feuerwehrrachwuchs jederzeit sicherzustellen. Dazu bedarf es einer gezielten Nachwuchsförderung. Die Rekrutierung von Nachwuchs ist eine der wichtigsten Aufgaben des Kaders, insbesondere der Kommandanten. Der *Leitfaden* empfiehlt, entsprechende Massnahmen so weit wie möglich auch überkommunal abzustimmen und zu koordinieren. Der KfV und die regionalen Feuerwehrverbände können hier unterstützend wirken. So unternimmt der KfV schon seit längerem wertvolle Anstrengungen für übergreifende Werbeaktionen und er hat es übernommen, weitere Vorschläge für geeignete Rekrutierungsmassnahmen zu erarbeiten.

Zur Problematik der Rekrutierung von Feuerwehrrachwuchs wird im Übrigen auch auf die Ausführungen unter Ziff. 4.3 nachstehend verwiesen.

d) Zu Grundsatz VI (Ausbildung):

Die Leitfaden-Diskussion hat gezeigt, dass die bestehende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Feuerwehrausbildung als zweckmässig erachtet wird. Demzufolge ist der Kanton, vertreten durch das AFS bzw. das Feuerwehrinspektorat, zuständig für die Aus- und gezielte Weiterbildung der Feuerwehr-Kader und der -Spezialisten. Zu diesem Zweck führt das AFS jährlich entsprechende Ausbildungskurse durch. Grundlagen dieser Ausbildungen bilden die gesamtschweizerischen Reglemente der FKS sowie Richtlinien und Weisungen des AFS. Den Gemeinden obliegt die Grundausbildung der Feuerwehrangehörigen und sie sind zuständig für die Durchführung von praktischen Feuerwehrübungen. Zur Grundausbildung gehören die Einführungskurse in Sachen Löschdienst, Rettungsdienst und Atemschutz. Die Gemeinden stützen sich für diese Kurse sowie für die gesetzlich vorgeschriebenen, jährlichen Weiterbildungskurse für Unteroffiziere und Offiziere auf die Kursangebote der Feuerwehr-Regionalverbände ab.

Das Konzept für die Ausbildung der Feuerwehren ist unter den Ostschweizer Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein abgestimmt. Es basiert auf dem Grundsatz der modularen Stammausbildung, welche die Grundausbildung der Feuerwehrangehörigen, die Ausbildung zum Gruppenführer sowie die Offiziersausbildung umfasst. Nicht nur das Konzept der modularen Stammausbildung, sondern auch die Ausbildungsinhalte und -programme sind innerhalb der Ostschweizer Kantone abgestimmt.

Weitergehende Ausführungen zur Feuerwehrausbildung, einschliesslich zur Ausbildung und Funktion der Feuerwehrinstruktoren, finden sich im Kapitel 5.

e) *Zu Grundsatz VII (Alarmierung):*

Im Kanton St.Gallen galten für die Alarmierung schon bisher tiefere Richtzeiten als in der Konzeption «Feuerwehr 2015» vorgegeben ist. An ihnen kann festgehalten werden. Die Vorgabe der Kantonalen Notrufzentrale (KNZ) für die Aufgebotszeit beträgt 105 Sekunden (gemäss «Feuerwehr 2015» 180 Sekunden). Die KNZ verfügt über drei unabhängige Rückfallebenen und erfüllt die geforderte Redundanz. Die Betriebskommission der KNZ beabsichtigt überdies die Einführung eines Systems zur Qualitätssicherung.

Die Alarmierung der Feuerwehrangehörigen erfolgt über das von der Gebäudeversicherung Zürich (GVZ) mit Beteiligung der GVA St.Gallen aufgebaute, satellitengestützte Alarmierungsnetz SIKAN. Vertragspartner für den Betrieb des SIKAN-Netzes ist die Firma Swissphone. Die GVZ hat den Vertrag per Ende 2013 gekündigt. Ab 2014 werden die Feuerwehren im Kanton Zürich zum einen über TPS (System Telepage-Swiss) und sekundär per SMS auf Mobiltelefone alarmiert. Im Kanton St.Gallen wird das SIKAN-Netz weiterbetrieben, solange dies zu den gleichen oder günstigeren Bedingungen möglich ist. Die jährlichen Kosten (Betriebskosten SIKAN, Kostenanteil der KNZ sowie laufende Aufschaltgebühren der Swissphone) belaufen sich aktuell auf rund 1,3 Mio. Franken jährlich. Die Entwicklung wird im Auge behalten werden müssen, um rechtzeitig reagieren zu können, falls sich die Rahmenbedingungen für die Aufrechterhaltung von SIKAN dereinst verschlechtern sollten.

f) *Zu Grundsatz VIII (Richtzeiten für Einsätze):*

Der *St.Galler Leitfaden* hält fest, dass in der Einsatzplanung von einer 100-prozentigen Einhaltung der gesamtschweizerischen Richtzeiten gemäss Konzept «Feuerwehr 2015» ausgegangen werden muss (d.h. Eintreffen des Ersteinsatzelementes nach Eingang der Alarmierung innert 10 Minuten in überwiegend dicht besiedelten Gebieten, bzw. innert 15 Minuten in überwiegend dünn besiedelten Gebieten). Das Ersteinsatzelement soll gemäss *Leitfaden* 20 bis 25 AdF umfassen. In der ersten Einsatzphase (10 Minuten) müssen wenigstens acht AdF für die Erstintervention zur Verfügung stehen. Bei diesem personellen Umfang wird vorausgesetzt, dass beim Einsatz des Ersteinsatzelementes zum Innenangriff weitere Kräfte (z.B. für das Stellen eines Sicherheitstrupps) bereits alarmiert sind. Bei höheren Alarmstufen als Stufe 1 sind zusätzliche Einsatzkräfte anzubieten.

Die Abgrenzung zwischen dicht und dünn besiedelten Gebieten richtet sich nach der Konzeption «Feuerwehr 2015». Für abgelegene Gebiete werden keine Richtzeiten vorgegeben. Hier bedarf es einer Einzelfallbetrachtung mit dem Ziel, dass lange Ausrückzeiten der Feuerwehr durch bauliche und technische Massnahmen kompensiert werden. In diesem Zusammenhang darf auch erwähnt werden, dass die GVA die Sicherstellung einer funktionierenden Löschwasserversorgung auch in abgelegenen Gebieten durch Förderbeiträge unterstützt.

g) Zu den Grundsätzen IX und X (Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Feuerwehr): Der *St.Galler Leitfaden* misst der systematischen Qualitätssicherung grosse Bedeutung zu. Dies setzt gezielte Kontrollen der relevanten Sachverhalte voraus. Bei der Kontrolle im Vordergrund steht die Selbstdeklaration bzw. Selbstkontrolle. Die Einsatzzeiten sind im Einsatzrapport-Formular zu erfassen. Das kantonale Feuerwehrenspektorat generiert daraus jährlich eine Statistik über die Einsatzzeiten jeder einzelnen Feuerwehr. Weitere Vorkehren zur Qualitätssicherung liegen in der Verantwortung jeder Organisation.

Was den Grundsatz X betrifft, macht der *Leitfaden* folgende Aussagen:

- Die Verantwortlichen aller Stufen nehmen im gesetzlich zugewiesenen Verantwortungsbereich periodisch eine bewusste Standortbestimmung vor (dies unter Berücksichtigung allfälliger Anregungen der FKS und der Erkenntnisse aus der Qualitätskontrolle) und schaffen damit die Voraussetzungen, dass das Feuerwehrwesen im Kanton St.Gallen notwendige Entwicklungen zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit auch in Zukunft nicht verpasst.
- Die Ausgabe 2013 des «St.Galler Leitfadens» nimmt eine Auslegeordnung aus heutiger Sicht vor. Sie erhebt nicht den Anspruch, alle relevanten Themen bereits vollständig und umfassend abzuhandeln. Der *Leitfaden* soll vielmehr ein entwicklungsfähiges Arbeitsinstrument sein, das periodisch auf seine Aktualität hin überprüft sowie bei Bedarf rollend angepasst und gezielt ergänzt wird. Es liegt in der Verantwortung des AFS, dafür zu sorgen, dass der *Leitfaden* in Kooperation mit den Gemeinden und Feuerwehrverantwortlichen wenigstens alle vier Jahre überprüft und bei Bedarf nachgeführt wird.

Die Arbeitsgruppe «Leitfaden» hat überdies eine erste Analyse vorgenommen zur Frage, ob sich aufgrund der Konzeption «Feuerwehr 2015» bzw. des *Leitfadens* Änderungen im gesetzgeberischen Bereich aufdrängen. Diese erste Überprüfung ergab, dass insbesondere auf gesetzlicher Ebene keine Unvereinbarkeiten oder Widersprüche zur Konzeption bestehen. Man erachtet es aber trotzdem als angezeigt, sämtliche gesetzlichen Bestimmungen und weiterführenden Erlasse, die das Feuerwehrwesen betreffen, einer vertieften Überprüfung zu unterziehen und eine Auslegeordnung gebotener Anpassungen vorzunehmen. Das AFS wird eine solche Auslegeordnung noch vor Ablauf der Amtsperiode 2012/16 erstellen.

4 Spezifische Herausforderungen der Zukunft

4.1 Risikoanalyse

Ein systematischer Umgang mit Gefahren und Bedrohungen erfordert ein integrales Risikomanagement. Die Risikoanalyse ist eines der Elemente des Risikomanagements. Weitere Elemente sind die Prävention, die Vorsorge und die Gefahrenbewältigung. Hauptsächlichstes Tätigkeitsfeld der Feuerwehr ist die Ereignisbewältigung. Damit sie dazu optimal vorbereitet ist, muss sie jedoch auch Vorsorge betreiben, was wiederum voraussetzt, die potenziellen Risiken zu kennen, sich also mit der Risikoanalyse zu befassen.

Risikomanagement zu betreiben, ist eine interdisziplinäre Angelegenheit. Im Bereich der übergeordneten Risikoanalyse liegt die Federführung nicht bei der Feuerwehr. Unter dem Dach des Sicherheitsverbundes Schweiz werden auf Stufe Bund und Kantone systematische Risikoanalysen bearbeitet oder sind in Vorbereitung. Man unterscheidet zwischen Bedrohungen (Risiken aufgrund willentlicher, menschlicher Aktionen) und Gefahren (z.B. Naturgefahren, technische Gefahren). Die daraus resultierenden Risiken werden anhand der Eintretenswahrscheinlichkeit und des Schadenpotenzials gewichtet. Die zuständigen Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes bewältigen lokal begrenzte Ereignisse und Grossereignisse selbständig. Das nationale Verbundsystem unter Einbezug des Bundes kommt bei grösseren Katastrophen und Notlagen zum Einsatz.

Die Federführung für die Durchführung von systematischen Risikoanalysen liegt bei den Führungsorganen des Bevölkerungsschutzes, d.h. auf Stufe Kanton beim kantonalen Führungsstab, auf Stufe Gemeinde bei den Gemeindeführungsstäben. Das kantonale Amt für Militär und Zivilschutz ist aktuell damit befasst, eine solche umfassende Gefährdungsanalyse zu erstellen. Vertreter des AFS sind bei diesen Arbeiten einbezogen. Gängige Methode zur Erfassung der relevanten Risiken bildet die sogenannte Risikomatrix. Die im Kanton St.Gallen verwendete Risikomatrix unterscheidet zwischen naturbedingten, technisch bedingten und gesellschaftlich bedingten Gefahren. Für die Feuerwehr relevant sind hauptsächlich technisch bedingte Gefahren wie Brände und Explosionen sowie unter dem Aspekt der Personenrettung und des Umweltschutzes Verkehrsunfälle, Gefahrgutunfälle auf der Strasse und auf den Gewässern, Störfälle in Betrieben sowie Gebäudeeinstürze. Die Bewältigung solcher Ereignisse gehört zum traditionellen Kerngeschäft der Feuerwehren. Sie sind darauf im Sinn des Risikobewusstseins und der Vorsorge (d.h. in Bezug auf die Ressourcenausstattung und die vorbereitende Interventionsplanung) mit Ausnahme der Trümmerrettung – beispielsweise im Fall eines Erdbebens – auch entsprechend gut vorbereitet. Bei Grossereignissen dieser Art werden die Feuerwehren überdies durch die Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes unterstützt. Auch dies ist eingeübt und funktioniert in der Regel problemlos.

Im langfristigen Trend an Bedeutung auch für die Feuerwehr gewinnen die naturbedingten Gefahren (Ereignisse wie Hochwasser und Überschwemmungen, Sturmwinde, Hangrutschungen, Waldbrände oder Erdbeben). Das Bewusstsein für solche Gefährdungen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Das hat dazu geführt, dass die Risikoanalyse im Bereich der Naturgefahren in der Schweiz seit einiger Zeit systematisch betrieben wird. Wichtigstes Instrument dazu bilden die sogenannten Naturgefahrenkarten, die seit kurzem auch im Kanton St.Gallen für das gesamte Siedlungsgebiet flächendeckend vorliegen. Diese Gefahrenkarten bilden eine wertvolle Grundlage für wirkungsvolle präventive Massnahmen wie auch für die Vorsorge.

Die Naturgefahrenkarten sind durch die Behörden aller Stufen bei all ihren relevanten Dispositionen verbindlich zu beachten. So haben die Gemeinden die Pflicht, aus den Gefahrenkarten abgeleitete Massnahmenkonzepte zu erarbeiten. Zu diesem Zweck haben sie die in den Karten aufgezeigten Gefährdungen (z.B. durch Überschwemmung oder Hochwasser) zu bewerten und gestützt darauf geeignete Schutzmassnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Als Vorkehrungen zur Prävention stehen raumplanerische und baupolizeiliche Massnahmen (z.B. Auszonungen, Erlass spezieller Nutzungs- und Bauvorschriften usw.) im Vordergrund. Ebenfalls genauer aufzuzeigen ist im Massnahmenkonzept, mit welchen infrastrukturellen Schutzmassnahmen (z.B. Bachverbauungen) ein bestehendes Gefährdungsrisiko vermieden oder verringert werden kann. Soweit Restrisiken verbleiben, hat sich ein Massnahmenkonzept auch dazu zu äussern, wie man mit diesem umzugehen gedenkt. Man spricht von ergänzender Vorsorge. In diesem Zusammenhang ist hauptsächlich auch die Feuerwehr angesprochen. Eine vorausschauende, sorgfältige Interventionsplanung vermag im Ereignisfall ebenfalls dazu beizutragen, dass Schäden abgewendet oder vermindert werden können.

Die Interventionsplanung beinhaltet die vorbehältliche Aufarbeitung von Abwehrstrategien gegen bestimmte Gefährdungsszenarien. Sie zeigt auf, mit welchen Mitteln und welcher Einsatztaktik man im Ereignisfall vorzugehen gedenkt, und ist idealerweise unterlegt mit entsprechenden Hilfsmitteln (Interventionskarten, Materiallisten, Checklisten usw.). Wesentlicher Bestandteil der Interventionsplanung bildet die Planung der für die voraussehbaren Einsätze erforderlichen personellen und ausrüstungsmässigen Ressourcen. Hier kann eine Ortsfeuerwehr schnell an ihre Grenzen gelangen, sei es, weil die Beschaffung der benötigten Einsatzmittel sehr kostspielig ist oder weil die Bewältigung grossflächiger Ereignisse wie Überschwemmung oder Hochwasser sehr personalintensiv ist. Mit Blick auf grössere Elementarereignisse ist deshalb eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit angezeigt, allenfalls sogar die Bildung regionaler Stützpunkte (vgl. dazu auch Ziff. 4.4 nachstehend). In die Planung einzubeziehen sind auch die Unterstützungsmöglichkeiten, wel-

che der Zivilschutz, die Technischen Betriebe oder private Bauunternehmen bieten, bei grösseren Katastrophen auch die Armee, welche im Bedarfsfall mit schwerem Gerät und umfangreichem Zusatzmaterial zur Verfügung steht.

Der vorsorgemässige, umfassende Umgang mit Naturgefahren bedeutet für viele Feuerwehren noch Neuland. Um sie dazu zu befähigen, braucht es methodische und ausbildungsmässige Unterstützung. Die Koordinationsstelle Bevölkerungsschutz des Kantons bietet seit einiger Zeit einen Fachkurs Naturgefahren an, der sich u.a. auch an Feuerwehroffiziere richtet. Ergänzend ist das AFS gefordert, in Abstimmung mit der Feuerwehr Koordination Schweiz und in Zusammenarbeit mit den für den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz zuständigen Stellen des Kantons geeignete Grundlagen und Ausbildungsgefässe bereitzustellen.

4.2 Einsatzhäufigkeit und Anforderungen an die Fähigkeiten der Feuerwehrangehörigen

Die Anzahl der Feuerwehreinsätze im Kanton St.Gallen weist ebenso wie die Zahl der gesamten Einsatzstunden im mittel- bis längerfristigen Vergleich eine leicht sinkende Tendenz auf. Die Einsatzhäufigkeiten für die einzelnen Jahre schwanken naturgemäss innerhalb einer gewissen Bandbreite. In den letzten 15 Jahren wurde die mit Abstand höchste Zahl der Feuerwehreinsätze im Jahr 2000 verzeichnet (über 7'500 Einsätze mit fast 84'000 Einsatzstunden). Das Jahr mit den tiefsten Werten war 2010 (3'352 Einsätze mit knapp 46'000 Einsatzstunden). Mehrheitlich bewegen sich die Gesamtzahlen zwischen 4'000 und 5'000 Einsätzen bzw. zwischen 45'000 und 60'000 Einsatzstunden (gesamthaft geleistete Einsatzzeit i.S. von Personenstunden). In diesen Zahlen mitberücksichtigt sind die nicht alarmmässigen Einsätze mit Dienstleistungscharakter.

Die alarmmässigen Einsätze, insbesondere jene zur Brandbekämpfung und bei Elementarereignissen, sind über die letzten 15 Jahre betrachtet tendenziell rückläufig. In Bezug auf die Elementarereignisse ist langfristig allerdings ein ansteigender Trend zu konstatieren. Eine leicht steigende Tendenz weisen bei den alarmmässigen Interventionen die Rettungseinsätze auf der Strasse sowie die Ölwehr auf. Eher zunehmend sind auch die technischen Hilfeleistungen (Einsätze zur Rettung von Menschen und Tieren oder beispielsweise zur Bergung von Fahrzeugen), die unechten Alarme sowie die verschiedenen Dienstleistungen (nichtalarmmässige Einsätze). Es wird dazu auch auf die Ausführungen unter Ziff. 2.2 verwiesen.

Die rein zahlenmässige Entwicklung der Feuerwehreinsätze ist also nicht beunruhigend, solange die Feuerwehren nicht für Dienstleistungen missbraucht werden, die eigentlich nicht zu ihrem Kernauftrag gehören. Viel schwieriger zu beurteilen ist, wie sich die qualitativen Anforderungen an die Diensttuenden der Feuerwehr entwickeln. Diesbezüglich muss einerseits davon ausgegangen werden, dass die Einsätze tendenziell anspruchsvoller werden. Einflussfaktoren, welche in diese Richtung weisen, sind die im Zuge der heute üblichen baulichen und technologischen Möglichkeiten veränderte Gebäudesubstanz, die zunehmende Siedlungs- und Verkehrsdichte oder die häufiger auftretenden intensiven Elementarereignisse. Auf der andern Seite stehen den Feuerwehren heute hoch entwickelte Einsatzmittel zur Verfügung, welche bei der Bewältigung anspruchsvoller Aufgabenstellungen unterstützend wirken und für die Feuerwehrangehörigen Erleichterungen bringen. Gleichzeitig verlangt die technische Entwicklung bei der Feuerwehrausrüstung, dass man sich immer wieder mit neuen Gerätschaften vertraut machen muss, was mit entsprechendem Schulungs- und Übungsaufwand verbunden ist. Da die Feuerwehrleute in der Regel jedoch auch in ihrem Berufsumfeld mit der technischen Entwicklung konfrontiert sind, fällt ihnen der Umgang mit modernen Hilfsmitteln auch in der Feuerwehr nicht allzu schwer. Überdies erwarten die Diensttuenden, dass ihnen auch in der Feuerwehr zeitgemässes und hochwertiges Ausrüstungsmaterial zur Verfügung steht.

Eine wichtige Möglichkeit, die tendenziell steigenden Anforderungen an die Feuerwehren zu bewältigen, bildet die Spezialisierung. Diese kann innerhalb einer örtlichen Wehr erfolgen, aber auch überkommunal, durch die Zusammenarbeit und Funktionsteilung zwischen verschiedenen Feuerwehren (d.h. durch die Bildung regionaler Stützpunkte). Ebenfalls wichtig ist im Fall von grösseren Unwetterereignissen eine gut funktionierende Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, insbesondere mit dem Zivilschutz. Die Feuerwehr als typische Ersteinsatzformation ist bei länger dauernden Aufgabenstellungen nämlich darauf angewiesen, dass sie durch andere Einsatzkräfte zeitgerecht abgelöst wird.

4.3 Rekrutierung von Nachwuchskräften und Feuerwehrkader

Tatsache ist, dass viele Ortsfeuerwehren auch im Kanton St.Gallen zunehmend Mühe haben, Abgänge im Personalbestand durch Nachwuchskräfte ersetzen zu können. Wie bereits unter Ziff. 3.3 (Bst. c) erwähnt, führte der KfV im Jahr 2009 bei allen Feuerwehrkommandanten eine Umfrage zum Thema Rekrutierung durch. Darin beklagen Kommandanten im ganzen Kanton den steigenden Aufwand – zeitlich wie finanziell –, den sie für die Gewinnung neuer AdF aufbringen müssen. In der repräsentativen Umfrage erklären neun von zehn Kommandanten, sie hätten mit kleineren oder grösseren Rekrutierungsproblemen zu kämpfen. Rund 40 Prozent stuft diese Probleme als gross ein, etwa jeder Vierte der befragten Kommandanten als eher klein. Hierbei ist kein Stadt-Land-Unterschied festzustellen, jedoch haben tendenziell mittelgrosse Gemeinden mit Beständen von 55 bis 70 AdF eher mit Nachwuchsproblemen zu kämpfen. Ebenfalls zeigt sich bei den Umfrage-Antworten, dass es zusätzlich zur allgemeinen Rekrutierungsproblematik für einige Feuerwehren zunehmend schwieriger wird, genügend Kaderleute zu gewinnen. Jeder zehnte Befragte konstatiert einen Unterbestand an Kaderpersonal, mit Blick in die Zukunft brachten rund 30 Prozent der befragten Kommandanten zum Ausdruck, dass sie in ein paar Jahren mit einem Unterbestand rechnen würden.

Diese Feststellungen sind kein spezifisch st.gallisches Problem. Es handelt sich um eine Entwicklung, mit der alle Milizfeuerwehren in der Schweiz wie auch im Ausland konfrontiert sind und die ganz allgemein für die Freiwilligenarbeit jeglicher Ausprägung eine Herausforderung darstellt.

Die Ursachen dafür liegen in den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Es findet eine Verschiebung zu einer vermehrt individualistischen Werthaltung statt. Man ist heute weniger schnell bereit, sich in den Dienst der Gemeinschaft zu stellen – dies erst recht, wenn das eigene Engagement mit finanziellen Opfern oder nur schon mit einer nicht adäquaten Entschädigung verbunden ist. Hinzu kommen die Veränderungen in der Arbeitswelt, die einerseits zu einer starken beruflichen Belastung beim Einzelnen führen, andererseits zu einer schwindenden Bereitschaft der Arbeitgeber, eigenes Personal für den Feuerwehrdienst freizustellen. Zusätzlich überlagert wird diese Entwicklung mit der zunehmenden räumlichen Mobilität der Menschen, die ebenfalls spürbare Auswirkungen auf die Feuerwehr hat. Schliesslich spielt für den Entscheid, in der Feuerwehr mitzuwirken oder nicht, auch die Familiensituation eine Rolle. Eine alleinstehende Person kann es sich eher leisten, Feuerwehrdienst zu leisten, als ein Vater oder eine Mutter mit Familienpflichten. Die Mehrfachbelastung durch Beruf, Familie und Feuerwehrdienst führt vermehrt zu vorzeitigen Austritten aus der Feuerwehr.

Angesichts dieser Herausforderungen ist es zum einen wichtig, dass man auf Seiten der Feuerwehr selber Rahmenbedingungen schafft, welche die Problematik der Überlastung bzw. Mehrfachbelastung nicht unnötig verschärfen, sondern im Gegenteil dazu beitragen, dass sich die zeitliche Belastung durch den Feuerwehrdienst in allgemein akzeptierten Grenzen hält - und zwar sowohl für die AdF wie auch für die Kaderleute. Diesem Aspekt tragen das Konzept «Feuerwehr 2015» wie auch der «St.Galler Leitfaden» Rechnung, wenn darin beispielsweise postuliert wird, dass der Feuerwehr zusätzliche, über den Kernauftrag hinausreichende Aufgaben (z.B. allgemeine Unterstützungsaufgaben oder spezielle Dienstleistungen) nur mit grösster Zurückhaltung übertra-

gen werden, dass Möglichkeiten zur administrativen Entlastung der Feuerwehrkader konsequent ausgeschöpft werden oder dass die Feuerwehrausbildung professionell betrieben werden muss und sich dabei auf die wesentlichen Anforderungen konzentriert, also nicht mit unnötigem Ballast belastet wird.

Einen Beitrag zur Entschärfung der Rekrutierungsproblematik leisten auch jene Feuerwehren, welche ihre Strukturen optimieren und Synergien nutzen durch Zusammenarbeit mit Nachbarfeuerwehren oder mit andern Dienststellen und Organisationen innerhalb der Gemeinde oder eines Verbundes. Diese Möglichkeiten reichen jedoch nicht aus, um die grundsätzlichen Probleme der Nachwuchsrekrutierung und Bestandessicherung zu bewältigen. Dazu bedarf es weiterhin und in zunehmendem Ausmass besondere Anstrengungen aller Feuerwehrverantwortlichen.

Im Vordergrund stehen Massnahmen, welche im Sinn der Bestandespflege innerhalb jeder Feuerwehr bzw. durch die Feuerwehren selber getroffen werden müssen. Dazu gehören Anstrengungen zur längerfristigen Bindung der bereits aktiven Mitglieder der Feuerwehr. Der Möglichkeiten hierzu gibt es viele, angefangen von einer guten Führungskultur bzw. einem motivierenden «Betriebsklima» innerhalb der Feuerwehr, über die Pflege des Vereinslebens, das auch die Partner und übrigen Familienmitglieder einbezieht, bis hin zur gebührenden Wertschätzung und angemessenen Entschädigung. Besonders wirksam sind solche Anstrengungen, wenn sie durch flankierende Massnahmen der zuständigen Gemeinde unterstützt werden (z.B. durch Übernahme administrativer Arbeiten, durch regelmässige Kontakte oder Einladungen, welche der Wertschätzung der von den Feuerwehrangehörigen geleisteten Arbeit dienen, durch Gewährung von Gratiseintritten zu gemeindeeigenen Anlagen, usw.). Im Übrigen hat eine Gemeinde zur Sicherstellung des Sollbestandes der Feuerwehr gestützt auf Art. 35 FSG auch die Möglichkeit, die Dienstpflicht, welche ordentlicherweise vom 20. bis zum 25. Altersjahr besteht, bis zum vollendeten 55. Altersjahr auszudehnen. Auch ist es den AdF nicht verwehrt, freiwillig über das 50. Altersjahr hinaus Feuerwehrdienst zu leisten.

Im Sinn der Vereinbarkeit zwischen Beruf und Feuerwehrdienst ist auch zu empfehlen, dass die Feuerwehrverantwortlichen mit den Arbeitgebern ihrer AdF den direkten Kontakt suchen, um sie von den Vorteilen des Feuerwehrdienstes zu überzeugen und allfällige Vorbehalte oder Fehlanahmen zu korrigieren. Der KfV hat sich vorgenommen, dazu in Zusammenarbeit mit dem AFS Argumentationshilfen aufzubereiten.

Nebst der Bestandespflege im engeren Sinn bedarf es zum andern entsprechender Anstrengungen, um Nachwuchskräfte zu gewinnen. Die Erfahrung zeigt, dass potenzielle Interessenten nicht von sich aus zur Feuerwehr stossen, sondern aktiv bearbeitet werden müssen. Mögliche allgemeine Werbemassnahmen sind regelmässige Medienberichte, Informationsveranstaltungen, Publikumsstage oder der Einsatz moderner Kommunikationskanäle (Internet, Social Media). Von noch grösserer Bedeutung ist aber, dass mögliche Kandidatinnen und Kandidaten aktiv angesprochen werden. Auch dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten, so die gezielte Anschrift bestimmter Zielgruppen (z.B. Neuzuzüger; Personen, die das dienstpflichtige Alter erreichen; solche, die aus dem Militärdienst entlassen werden), die persönliche Kontaktierung von Interessenten durch den Kommandanten oder andere Kaderpersonen der Feuerwehr, das direkte Ansprechen von Freunden oder Bekannten durch die aktiven AdF oder die Kontaktaufnahme mit Mitarbeitenden der Gemeindeverwaltung bzw. von Gemeindebetrieben. Allenfalls erfolgsversprechende Zielgruppen sind beispielsweise bereits etwas ältere, alleinstehende Personen, weil sie keine familiären Verpflichtungen haben, oder Personen mit Migrationshintergrund, weil diese Bevölkerungsgruppe ein teilweise noch schlecht erschlossenes Rekrutierungsreservoir verkörpert.

Der KfV ist seit einigen Jahren sehr aktiv, um den Ortsfeuerwehren im Bereich der Werbemittel und der Öffentlichkeitsarbeit Unterstützung zu bieten. So hat er einen Werbefilm produziert, der von den Ortsfeuerwehren verwendet werden kann, er stellt Prospektmaterial und Broschüren zur

Verfügung (auch in elektronischer Form) oder er hat jüngste eine App erstellen lassen, die von den Ortsfeuerwehren adaptiert werden kann und mit der man hauptsächlich junge Leute anzusprechen versucht.

Ein geeignetes Instrument, um junge potentielle Nachwuchskräfte frühzeitig für den Feuerwehrdienst motivieren zu können, bildet die Jugendfeuerwehr. Solche Jugendfeuerwehren sind heute in allen Regionen des Kantons vorzufinden. Studien aus Deutschland zeigen, dass dort 40 Prozent der in die Feuerwehr eintretenden Nachwuchskräfte aus der Jugendfeuerwehr kommen. Daraus ersieht man, dass die Jugendfeuerwehr ein wichtiges Rekrutierungsreservoir bilden kann.

Was die finanzielle Seite des Feuerwehrdienstes betrifft, so ist zur Vermeidung von Demotivation und Austritt aus der Feuerwehr von grosser Bedeutung, dass den Feuerwehrangehörigen aufgrund ihrer Mitwirkung in der Feuerwehr keine finanziellen Nachteile erwachsen. Das Ziel muss sein, dass Arbeitgeber bereit sind, Feuerwehrangehörige ohne Lohneinbusse für den Feuerwehrdienst freizustellen. Der Kanton St.Gallen wird als Arbeitgeber dieser Erwartung gerecht, indem er gemäss seinem Personalrecht den Feuerwehrdienst den Dienstleistungen in Armee oder Zivilschutz gleichstellt, also den AdF, die bei ihm angestellt sind, die ordentliche Lohnfortzahlung gewährt. Eine vergleichbare Regelung findet sich in Art. 324a des schweizerischen Obligationenrechts, welche für private Arbeitgeber gilt. Eher kritisch bis ablehnend steht die Feuerwehr Koordination Schweiz jedoch Bestrebungen gegenüber, den Feuerwehrdienst in die Erwerbsersatzordnung des Bundes einzubeziehen. Dies hauptsächlich deshalb, weil der damit verbundene administrative Aufwand aufgrund des anders garteten Dienstes – die Erwerbsersatzordnung ist auf ganze Dienstage ausgerichtet, während dem der Dienst in der Feuerwehr in der Regel nur einzelne Stunden dauert – hauptsächlich auch für die Feuerwehren selbst als zu hoch angesehen wird.

Selbst wenn die Feuerwehrangehörigen aufgrund ihres Feuerwehrdienstes keinen Lohnausfall beim Arbeitgeber erleiden, so haben sie doch Freizeit und in der Regel auch Ferientage zu opfern. Deshalb ist es wichtig, dass sie mit einem angemessenen Sold entschädigt werden. Der KfV erarbeitet dazu zuhanden der Gemeinden in regelmässigen Abständen Empfehlungen für Funktions- und Soldentschädigungen im Feuerwehrdienst. Aktuell lauten die Empfehlungen beispielsweise für die Soldentschädigung der AdF auf 15 bis 20 Franken je Übungsstunde bzw. 25 bis 30 Franken je Einsatzstunde oder in Bezug auf die jährliche Grundentschädigung eines nebenamtlichen Feuerwehrkommandanten auf 3000 Franken als Sockelbetrag, zu welchem bei Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohner zusätzlich 300 Franken je weitere tausend Einwohner sowie 2 Franken je Million Franken Gebäudeversicherungswert hinzukommen. Gemäss «St.Galler Leitfaden» sind die Gemeinden gehalten, den Empfehlungen des KfV wenn immer möglich Folge zu leisten.

4.4 Stützpunktsysteme

4.4.1 Allgemeines

Wenn von Feuerwehrstützpunkten die Rede ist, so kann unterschieden werden zwischen Stützpunkten, welche der Erfüllung besonderer Aufgaben dienen, und solchen, die einer regionalen Bündelung bzw. Konzentration von besonderen Gerätschaften an einem Ort gleichkommen. Bei den Erstgenannten handelt es sich um Stützpunkte im Sinn des Gesetzes. Nach Art. 33bis FSG kann die Regierung «zur Erfüllung besonderer Aufgaben der Feuerwehr» regionale Stützpunkte bilden. Solche Stützpunkte erfordern nicht nur spezielles Einsatzmaterial, sondern auch besondere Kenntnisse der betroffenen AdF. Stützpunkte dieser Art sind die Chemiewehrstützpunkte. Ebenfalls den Charakter eines «Aufgaben-Stützpunktes» haben die Nationalstrassen-Stützpunkte. Solche gibt es 16 im Kanton. Rechtsgrundlage dazu bildet eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund (ASTRA), welcher auch für die Finanzierung aufkommt (vgl. dazu auch Ausführungen im Bericht

2007, Ziff. 1.6). Auf übergeordneter Stufe, nämlich überkantonale geregelt ist des Weiteren der Bereich der A/B-Schutzwehr (Abwehr atomarer und biologischer Störfälle; vgl. dazu Ziff. 3.3 Bst. b vorstehend). Die Kosten der A/B-Schutzwehr trägt die GVA aus Mitteln der Feuerschutzrechnung.

Stützpunkte im Sinn der konzentrierten Bereitstellung von besonderen Gerätschaften existieren in Bezug auf Atem-Abfüllstationen, Wärmebildkameras, Heuwehr-Geräte und Strassenrettung (ausserhalb der Nationalstrassen). Regional koordiniert sind auch die Standorte der Hubrettungsgeräte (vgl. dazu «Bericht 2007», Ziff. 1.5).

Inskünftig eine grössere Bedeutung könnte der Frage zukommen, spezielle Einsatzmittel und Gerätschaften für die Intervention bei Elementarereignissen in regionalen Stützpunkten zu konzentrieren. Aktueller Anlass, sich mit dieser Frage zu beschäftigen, bildet das Projekt «Zivilschutz 2015+». Es wird dazu auf die Ausführungen im Kapitel 7 dieses Berichts verwiesen.

4.4.2 Chemiewehrstützpunkte

Die heutige Regelung im Bereich der Chemiewehr existiert seit 1991. Stützpunktfeuerwehren sind jene von St.Gallen, Rorschach/Rorschacherberg, Buchs, Rapperswil-Jona und Wil. Diese fünf Chemiewehrstützpunkte decken das Gebiet des Kantons St.Gallen und der Nachbarkantone Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden ab. Jeder Stützpunkt ist für ein klar zugeteiltes Gebiet zuständig. Die Stützpunktfeuerwehren kommen zum Einsatz bei Störfällen, bei denen giftige Gase, Flüssigkeiten oder Feststoffe sowie grössere Mengen Öl freigesetzt werden. Die beiden Stützpunkte Rorschach/Rorschacherberg und Rapperswil-Jona nehmen gleichzeitig die Aufgabe als Seestützpunkt wahr, d.h. sie leisten Abwehr und Hilfe bei Störfällen auf dem Bodensee, Zürichsee und Walensee sowie auf den grösseren Zuflussgewässern.

Für den Aufbau der Chemiewehrstützpunkte wurden bei deren Errichtung vor rund 20 Jahren rund 5 Mio. Franken in Einsatzmittel und Material sowie 5 Mio. Franken in die bauliche Infrastruktur (Depotbauten) investiert. Diese Kosten trug der Kanton aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushaltes und der Feuerschutzrechnung der GVA. Die GVA ist auch zuständig für die Finanzierung von Ersatzbeschaffungen und der Kosten für die Aus- und Weiterbildung des Stützpunktpersonals. Die politischen Gemeinden haben für die Betriebskosten der Stützpunkte aufzukommen; sie leisten ihren Anteil nach der Anzahl Einwohner (vgl. Art. 46octies FSG). Aktuell belaufen sich die jährlichen Betriebskosten der fünf Chemiewehrstützpunkte auf rund 360'000 Franken. Hinzu kommen rund 50'000 Franken für die Aus- und Weiterbildung des Stützpunktpersonals und der Fachpersonen. Der Kostenbeitrag der Gemeinden für das Betriebsjahr 2012 betrug 66 Rappen je Einwohner.

Wie bereits im «Bericht 2007» ausgeführt, ist der Bedarf für die Aufrechterhaltung von fünf Chemiewehrstützpunkten nicht mehr gegeben. Ereignisse, die den Einsatz eines Stützpunktes erfordern, gibt es im Kanton St.Gallen nur noch wenige. Die Gründe dafür liegen in der verbesserten Störfallvorsorge und der Tatsache, dass Risiken und Gefahren in den letzten Jahren kleiner wurden. Seit 2007 waren insgesamt lediglich noch zwei bis vier Chemiewehreinsätze je Jahr zu verzeichnen. Auch wenn man jederzeit für einen grösseren Störfall gewappnet sein muss, drängt sich aus Gründen der Kosteneffizienz eine Reduktion der Anzahl Stützpunkte auf. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die laufenden Betriebskosten, sondern auch auf die Investitionen, stehen doch grössere Ersatzbeschaffungen an, weil die mittlerweile über 20-jährigen Chemiewehr-Rüstfahrzeuge durch Trägerfahrzeuge und die dazugehörigen Wechselladebehälter (Container) für das Chemiewehreinsatzmaterial ersetzt werden müssen.

Mit der aufgezeigten Problematik ist nicht nur der Kanton St.Gallen konfrontiert. Alle Kantone der Nordostschweiz befassen sich mit einer konzeptionellen Neuausrichtung der Chemiewehr und stehen deshalb in einem engen Gedankenaustausch. Es besteht der Wille, wo sinnvoll und angezeigt, auch überkantonale zusammenzuarbeiten. Das Gleiche gilt für das Fürstentum Liechtenstein,

welches einen Einbezug in das st.gallische Chemiewehrkonzept wünscht. Solche Gespräche laufen auch mit den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Zürich und Thurgau. Mit den beiden Appenzell, dem Kanton Zürich und dem Fürstentum Liechtenstein bestehen bereits konkrete Vorstellungen über die Ausgestaltung der künftigen Zusammenarbeit.

Richtschnur für die Neuorganisation der Chemiewehrstützpunkte bilden die Vorgaben des Konzepts «Feuerwehr 2015». Demzufolge gilt für die Spezialisten der Öl- und Chemiewehr, dass sie innerhalb von 45 Minuten nach Alarmierung an der Einsatzstelle eintreffen müssen. Um diese Vorgabe zu erreichen, genügen drei Stützpunkte. Die grössten Synergien werden erreicht, wenn die notwendigen beiden Seestützpunkte weiterhin mit einem Landstützpunkt kombiniert werden. Dies spricht für die Beibehaltung der Stützpunkte Rorschach/Rorschacherberg und Rapperswil-Jona. Als dritter (Land-)Stützpunkt liegt Buchs auf der Hand. Mit diesen drei Standorten könnte das gesamte Einsatzgebiet unter Einhaltung der vorgegebenen Interventionszeit von 45 Minuten flächendeckend erschlossen werden, d.h. der ganze Kanton St.Gallen, einschliesslich der beiden Appenzell, des Fürstentums Liechtenstein und der zur Diskussion stehenden Grenzgemeinden des Kantons Zürich (Hombrechtikon, Bubikon, Dürnten, Rüthi, Wald, Fischenthal) sowie im Bedarfsfall auch einschliesslich des Kantons Glarus. Im Fall des Kantons Zürich ist im Übrigen vorgesehen, dass er inskünftig die st.gallischen Gemeinden in der Region Wil (Wil, Wilen, Rickenbach, Braunau, Zuzwil, Kirchberg) versorgt – dies im Sinn eines kostenneutralen Gebietsabtausches als Gegenstück zu den erwähnten Gemeinden des Zürcher Oberlands.



Abb. 1: Mögliche Neuordnung der Chemiewehrstützpunkte

Im Fall einer Aufhebung der Chemiewehrstützpunkte St.Gallen und Wil, also bei einer Reduktion von fünf auf drei Stützpunkte, liessen sich die jährlichen Betriebskosten von heute rund 360'000 Franken auf 235'000 Franken reduzieren. Dies entspricht einer Kosteneinsparung von einem Drit-

tel. Die Beiträge der Gemeinden könnten von heute 66 Rappen je Einwohner auf 43 Rappen gesenkt werden. Unter Berücksichtigung der geplanten Integration des Fürstentums Liechtenstein in das st.gallische Chemiewehrkonzept würden die jährlichen Kosten für die Gemeinden sogar auf 40 Rappen je Einwohner sinken (vgl. dazu Tabelle 3 im Anhang).

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Investitionskosten. Müsste die anstehende Erneuerung der Materialcontainer samt dazugehörigen Trägerfahrzeugen für alle heutigen Stützpunkte vorgenommen werden, würde dies Beschaffungskosten von annähernd 3,0 Mio. Franken verursachen. Bei einer Reduktion auf drei Stützpunkte (unter Beibehaltung der beiden kombinierten Land-See-Stützpunkte) liessen sich die erforderlichen Ersatzbeschaffungen für rund 1,8 Mio. Franken realisieren (ohne Berücksichtigung der Investitionsbeiträge der Partnerkantone und des Fürstentums Liechtenstein). Dies entspricht einer Kosteneinsparung von rund 40 Prozent.

Die Stützpunktgemeinden St.Gallen und Wil sind mit der Idee einer solchen Neuordnung konfrontiert worden. Beide Städte haben sich darüber wenig erfreut gezeigt. Insbesondere die Stadt St.Gallen kritisiert, dass das vorgeschlagene Konzept die ihres Erachtens entscheidenden Faktoren für eine erfolgreiche Ereignisbewältigung, nämlich Professionalität und jederzeitige Einsatzbereitschaft einer Berufsfeuerwehr, völlig ausser Acht lasse. Überdies dürfe das vorhandene Gefährdungspotenzial auf der Achse Wil-Rorschach nicht ausgeblendet werden, vor allem auch nicht jenes auf den Verkehrsachsen (z.B. Stadtautobahn). Nirgends sonst in der Schweiz würde die Chemiewehr ohne Einbezug der professionellen Kräfte einer Berufsfeuerwehr auskommen. Die Stadt St.Gallen macht deshalb beliebt, St.Gallen als Landstützpunkt beizubehalten und in Rorschach einen reduzierten Stützpunkt zu schaffen, dem ausschliesslich die Aufgaben als See-Ölwehrstützpunkt zugewiesen würden.

Bei einer solchen Lösung mit faktisch vier Stützpunkten und ohne kompensatorische Massnahmen würde nicht das volle Synergiepotenzial erschlossen. Die Kosten für die anstehenden Ersatzbeschaffungen würden auf knapp 2,2 Mio. Franken zu stehen kommen statt auf rund 1,8 Mio. Franken wie bei der Variante mit drei Stützpunkten. Auch bei den Betriebskosten würden die Einsparungen statt rund einen Drittel lediglich gut einen Viertel ausmachen. Die Entlastung der Gemeinden würde etwa 6 Rappen je Einwohner geringer ausfallen. Es kommt hinzu, dass die vorhandenen Einstellräume (Depotbauten) in Rorschach, Buchs und Rapperswil-Jona weiterhin ausreichend sind, also keine Nachrüstungen erfordern. Demgegenüber wäre bei einer Beibehaltung des Standortes St.Gallen früher oder später damit zu rechnen, dass sich der Kanton an den Investitionen für den geplanten Depotneubau mit einem namhaften Kostenbeitrag in Millionenhöhe beteiligen müsste.

Die Gespräche zur Lösung dieses Zielkonflikts sind noch im Gang. Dabei geht es hauptsächlich darum, auszuloten, ob es auch im Fall eines kombinierten Stützpunktes mit St.Gallen und Rorschach möglich ist, die Kosten auf das Niveau der Basisvariante mit kantonal drei Stützpunkten zu bringen. Denn die angeblichen Vorteile einer Berufsfeuerwehr sind bei der Chemiewehr – wenn überhaupt – nicht so gross, dass sich die genannten Mehrkosten rechtfertigen würden. Welche Form der Neuregelung der Chemiewehrstützpunkte schlussendlich getroffen wird, ist offen. Die Regierung wird den Entscheid dazu spätestens Mitte 2014 treffen müssen, wenn das neue Konzept wie vorgesehen ab dem Jahr 2015 zum Tragen kommen soll. Dabei werden die Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten nach sachlichen Kriterien zu bewerten und zu gewichten sein. Die Zuständigkeit der Regierung ergibt sich aus Art. 33bis FSG. Die Neuordnung setzt auch eine Anpassung der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Feuerschutz (sGS 871.11) sowie den Abschluss entsprechender Vereinbarungen mit den Nachbarkantonen und dem Fürstentum Liechtenstein voraus.

5 Feuerwehrausbildung

5.1 Allgemeines

Eine gute Ausbildung der AdF aller Stufen ist von grösster Bedeutung für ein funktionierendes Feuerwehrwesen. Das Konzept «Feuerwehr 2015» misst diesem Sachverhalt denn auch einen entsprechend grossen Stellenwert bei (vgl. Ziff. 3.2 vorstehend, Grundsatz VI). Ein inhaltlich und didaktisch hochwertiges Kursangebot trägt auch wesentlich bei zur Attraktivität des Feuerwehrdienstes.

Die Ausbildung der Feuerwehrleute ist grundsätzlich Aufgabe der Gemeinden. Dem Kanton bzw. dem kantonalen Amt für Feuerschutz obliegt die Aus- und gezielte Weiterbildung der Feuerwehr-Kader (Offiziere, Gruppenführer, Einsatzleiter usw.) und der -Spezialisten (Atemschutz-Truppführer, Maschinisten, Stützpunktangehörige, Stabspersonal, usw.).

Zur Wahrnehmung ihres Ausbildungsauftrags haben die Ortsfeuerwehren jährlich wenigstens acht, für Ersteinsatzelemente wenigstens zehn allgemeine Übungen von wenigstens zwei Stunden Dauer durchzuführen. Für die Grundausbildung der AdF und für die Weiterbildung der Offiziere bieten die regionalen Feuerwehrverbände entsprechende Kurse an, auf welche die Gemeinden zurückgreifen können. Es handelt sich hierbei um ein- bis dreitägige Kurse, die in den jeweiligen Regionen stattfinden. Jährlich führen die regionalen Feuerwehrverbände insgesamt 40 bis 50 solcher Kurse durch, an denen von den Teilnehmenden gesamthaft 2500 bis 3000 Kurstage absolviert werden.

Für die Ausbildung der Feuerwehr-Kader und -Spezialisten führt das AFS allein oder gemeinsam mit den Nachbarkantonen jährlich ebenfalls 30 bis 40 in der Regel mehrtägige Kurse durch. An diesen kantonalen Kursen werden von den Teilnehmenden insgesamt 3'000 bis 4'000 Kurstage je Jahr absolviert. So wurden im Jahr 2012 insgesamt 1'167 Kaderpersonen und Spezialisten an 3'653 Kurstagen aus- und weitergebildet. Hinzu kommt die Ausbildung von Feuerwehr-Instruktoren, welche in schweizerischen Kursen der FKS auf ihre Aufgabe vorbereitet oder weitergebildet werden.

Zur Sicherstellung einer ausreichenden Qualität der Feuerwehrausbildung werden für die kantonalen Kurse ausschliesslich Instruktorinnen und Instruktoren eingesetzt, welche die schweizerisch harmonisierte und von der FKS angebotene Instruktorenausbildung erfolgreich absolviert haben. Den kantonalen Instruktorinnen und Instruktoren kommt auch bei der Ausbildung in den regionalen Feuerwehrverbänden und den Ortsfeuerwehren ergänzend zu den Offizieren eine wichtige Rolle zu. Die Regionalverbände setzen für ihre Kurse nämlich mehrheitlich solchermassen ausgebildete Personen ein. Ergänzende Ausführungen zum Thema «Feuerwehr-Ausbildungspersonal» finden sich unter Ziff. 5.3 nachstehend.

So wie der Feuerwehrdienst als solcher wird auch die Ausbildung der AdF laufend anspruchsvoller, weil sie neuen Aufgabenstellungen und der technischen Entwicklung bei den Einsatzmitteln Rechnung tragen muss (vgl. Ziff. 4.2 vorstehend). Da besteht die Gefahr, dass man die Ausbildungsprogramme überlädt und damit das Milizsystem überstrapaziert. In diesem Zielkonflikt – hochwertige Ausbildung einerseits, Milizverträglichkeit andererseits – das optimale Gleichgewicht zu finden, stellt eine dauernde Herausforderung dar. Die FKS war aus diesem Grund bestrebt, bei den neuen schweizerischen Ausbildungsgrundlagen und Reglementen sich auf das wirklich Wesentliche zu beschränken und jeglichen Ballast wegzulassen. Das AFS seinerseits versuchte, die kantonalen Kurse so zu straffen und zeitlich zu verdichten, dass der notwendige Lehrstoff mit einem vertretbaren Zeitaufwand vermittelt werden kann. Dieses Unterfangen bedeutet eine Gratwanderung. Es gilt genau zu beobachten, wo der Punkt liegt, bei dem die in der Ausbildung erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten den Anforderungen des Feuerwehreinsatzes nicht mehr genügen. Das AFS ist diesbezüglich jüngst in die Kritik geraten und wurde vom KFV aufgefordert, gewisse Angebotsverdichtungen, insbesondere bei der Offiziersausbildung oder beim Angebot an Weiterbildungskursen, zu überdenken. Weil am Ziel einer bedarfsgerechten Ausbildung keine Ab-

striche gemacht werden dürfen, muss die Entwicklung genau im Auge behalten werden. So wurden am Programm der kantonalen Kurse für die Jahre 2014 und 2015 denn auch bereits Retouchen vorgenommen (vgl. dazu Ziff. 5.2 nachstehend).

5.2 Angebot und Durchführung der kantonalen Kurse

Die massgebliche Grundlage für die Feuerwehrausbildung in den Kantonen bilden das Ausbildungskonzept der FKS und die dazugehörigen Reglemente. Darin sind die Ziele und Mindestanforderungen der Ausbildung der AdF festgelegt. Die Umsetzung der Reglemente, also die inhaltliche Schwerpunktbildung, die Didaktik und Methodik, die Organisation der Kurse sowie die Intensität der Ausbildung, bleibt Sache der Kantone.

Das Grundgerüst für die Feuerwehrausbildung im Kanton St.Gallen bildet das Konzept der modularen Stammausbildung. Es ist unter den Kantonen der Feuerwehrausbildungs- und Koordinationsregion Ost (umfassend die Kantone Zürich, Schaffhausen, Thurgau, St.Gallen, Appenzell Auser rhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden sowie das Fürstentum Liechtenstein) abgestimmt und gibt die Struktur bzw. den Werdegang für die Ausbildung zum Soldat, zum Gruppenführer (Unteroffizier) und zum Offizier vor.

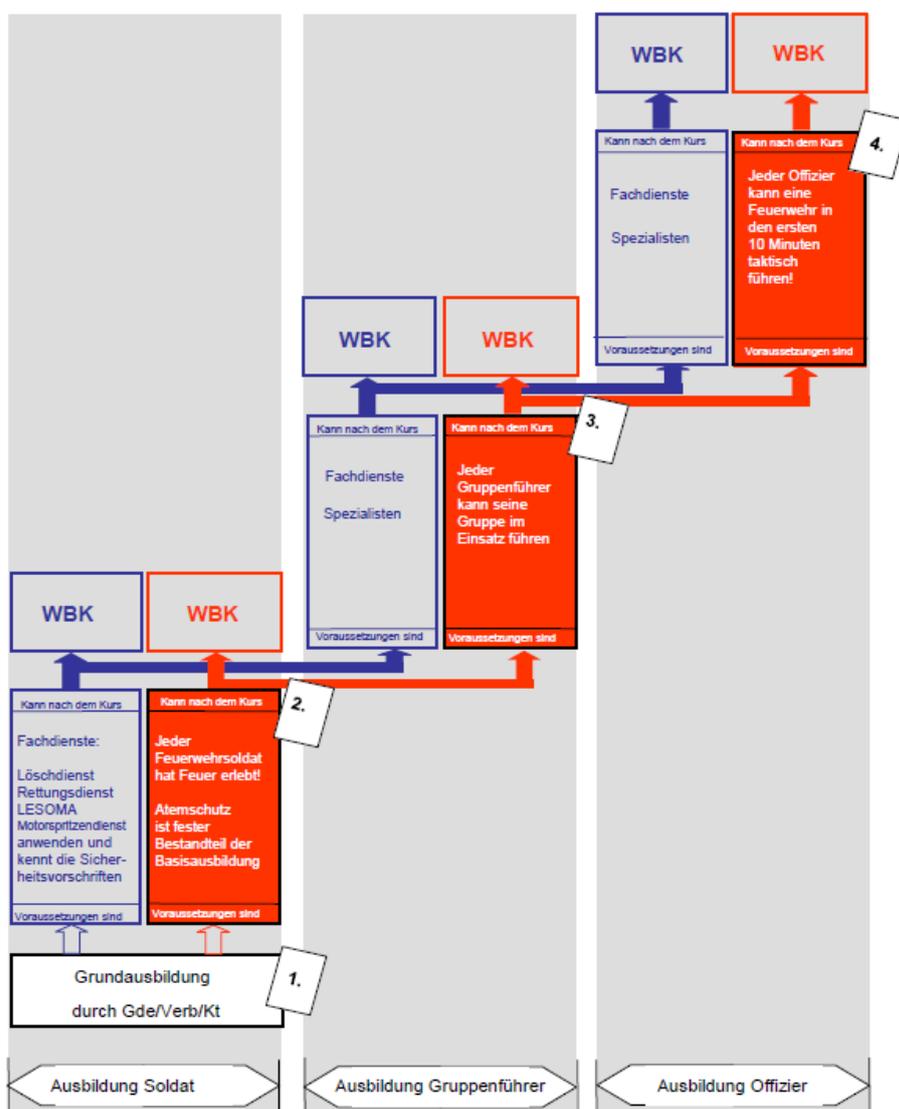


Abb. 2: Modulare Stammausbildung

- In der ersten Ausbildungsstufe der modularen Stammausbildung (Soldat) wird der AdF im Regionalverband in den Fachbereichen Löschdienst, Rettungsdienst, lebensrettende Sofortmassnahmen und Motorspritzendienst ausgebildet und an den jährlichen Übungen durch die eigene Feuerwehr fit gehalten. Anschliessend wird er vertieft im Atemschutz unter realen Einsatzbedingungen geschult. Dies setzt eine entsprechende Schulungs- und Trainingsinfrastruktur voraus.
- In der zweiten Ausbildungsstufe lernt der angehende Unteroffizier eine Gruppe unter realen Einsatzbedingungen gezielt zu führen. Die jährlichen Weiterbildungskurse durch die Regionalverbände stellen sicher, dass die erworbenen Grundkenntnisse gefestigt und Neuerungen in den einzelnen Fachdiensten termingerecht geschult werden.
- Die dritte Ausbildungsstufe (Ausbildung zum Offizier) befähigt die Kursteilnehmenden, die Ersteinsatz Einheit einer Ortsfeuerwehr in den ersten zehn Minuten zu führen. Die Regionalverbände trainieren die Offiziere jährlich in der Einsatzführung.

Das Angebot der kantonalen Kurse umfasst die Spezialistenausbildung sowie die Aus- und gezielte Weiterbildung der Feuerwehr-Kader. Zur Spezialistenausbildung gehören die Fachkurse für Atemschutz-Truppführer (Pressluftatmer), Maschinisten, Stabpersonal, Stützpunktpersonal (Chemiewehr), Strassenrettung oder Verkehrsdienst. Die Kaderausbildung umfasst die Ausbildung zum Unteroffizier (Gruppenführer), Offizier und Kommandanten. Schwerpunkte bei der Offiziersausbildung bilden die Themen «Einsatzführung» und «Methodik». Hinzu kommen die Kursangebote für Instruktoressen. Die Instruktoressen sind schweizweit harmonisiert und werden von der FKS angeboten. Das kantonale AFS führt dazu allein oder zusammen mit den Nachbarkantonen lediglich die Selektionskurse (Instruktoren-Anwärter) sowie einen jährlichen Instruktoressen-Weiterbildungskurs durch.

In der Tabelle 4 im Anhang findet sich eine Übersicht über das Tableau der kantonalen Kurse 2013 und 2014. Man ersieht daraus unter anderen, welche Kurse wie lange dauern, wie häufig sie durchgeführt werden und wie vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern sie Platz bieten. An den Kursen «Einsatzführung» nehmen oftmals auch Vertreter der Kantonspolizei, der KNZ und der Rettungsdienste teil. Die gemeinsame Schulung trägt dem Umstand Rechnung, dass die sogenannten Blaulichtorganisationen im Einsatz auf eine gut funktionierende Zusammenarbeit angewiesen sind. Ab 2014 sind die Kurse «Einsatzführung 2» (für Offiziere) und «Methodik» (für Unteroffiziere und Offiziere) neu in das Kursangebot aufgenommen worden. Inhaltlich ergänzt worden sind auf das Jahr 2014 hin die Atemschutzkurse mit einem Modul «Wärmebildkamera» sowie die Kurse «Einsatzführung 1» mit einem Modul «Brandschutz» (soweit dieser von unmittelbarer Bedeutung für die Intervention ist). Weitere Ergänzungen sind für die Jahre ab 2015 geplant (bspw. zum Thema Intervention bei Naturereignissen). In diesem Zusammenhang werden auch Erkenntnisse aus dem Projekt «Zivilschutz 2015+» zu beachten sein, bei dem Möglichkeiten zur verstärkten Nutzung von Synergien zwischen Feuerwehr und Zivilschutz auch im Bereich der Ausbildung geprüft werden (vgl. auch Kapitel 7 nachstehend).

Des Weiteren geht aus dem Kurstableau im Anhang hervor, dass die bereits seit einigen Jahren betriebene Zusammenarbeit mit den Kantonen Thurgau und beiden Appenzell ab dem Jahr 2014 nochmals spürbar intensiviert wird. Die Kurse sind neu nicht nur inhaltlich aufeinander abgestimmt, sondern werden zum grössten Teil auch gemeinsam angeboten bzw. durchgeführt. Rein st.gallische Kurse gibt es im Jahr 2014 lediglich noch sechs (bzw. zehn, wenn man die Mehrfachführung gewisser Kurse mitzählt). Demgegenüber werden elf Kurse (bzw. 29 unter Berücksichtigung der Mehrfachführung) gemeinsam mit Thurgau und beiden Appenzell und drei weitere als Gemeinschaftskurse der erweiterten Ausbildungsregion Ost angeboten. Dank der nochmals verstärkten Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Ap-

penzell Innerrhoden erhalten die Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer zusätzliche Auswahlmöglichkeiten in zeitlicher Hinsicht. Und für die beteiligten Kantone ergeben sich dank der aus der Zusammenarbeit resultierenden Synergien Kosteneinsparungen.

Seit 2012 werden alle kantonalen Kurse (mit Ausnahme der jährlichen Kommandanten- und InstruktorInnen-Weiterbildungskursen) systematisch ausgewertet. Anhand eines strukturierten Fragebogens geben die Teilnehmenden ihre Beurteilung zu Kursinhalt, Kursgestaltung und Kursinstruktoren ab. Dies ermöglicht den Verantwortlichen, noch besser auf Mängel und Bedürfnisse zu reagieren. Eine Gesamtauswertung aller durchgeführten Kurse im Jahr 2012 zeigt, dass über 96 Prozent aller Kursbesucher die Ausbildung als gut bis sehr gut bewertet haben.

5.3 Ausbildungspersonal

Eine nachhaltige Ausbildung der AdF aller Stufen setzt geeignetes Instruktionspersonal voraus. Die Ausbildung zum anerkannten Feuerwehrinstruktor ist schweizweit harmonisiert und wird durch die FKS gesteuert und durchgeführt.

Voraussetzungen für die Zulassung zur schweizerischen Instruktoren- bzw. InstruktorInnenausbildung sind: Alter zwischen 25 und 38 Jahren, gute gesundheitliche Verfassung (Atemschutzausstattung), aktive Tätigkeit in einer Feuerwehr mit vertieften Fachkenntnissen in Brandbekämpfung, Schadenwehr und Rettungsdienst, Ausbildung als Feuerwehroffizier und praktische Erfahrung in der Einsatzleitung, Bereitschaft zur regelmässigen persönlichen Aus- und Weiterbildung sowie Verfügbarkeit als Feuerwehrinstruktor(in) an wenigstens acht bis zehn Tagen je Jahr.

Die Auswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten erfolgt im Rahmen eines persönlichen Gesprächs sowie anhand von theoretischen Prüfungsarbeiten. In diesem Eignungsverfahren werden die Selbst- und Sozialkompetenzen, die didaktischen und methodischen Fähigkeiten sowie die feuerwehrmässigen Fachkompetenzen geprüft. Wer zur Ausbildung zum schweizerischen Feuerwehrinstruktor zugelassen ist, absolviert anschliessend einen fünftägigen Basiskurs, der zur Brevetierung führt. Je nach Bedarf sind ergänzende Vertiefungs- und Weiterbildungskurse zu bestreiten.

Nur wer die Ausbildung zum schweizerisch anerkannten Feuerwehrinstruktor durchlaufen hat, wird bei den kantonalen Kursen als Kursleiter(in) oder Klassenlehrer(in) eingesetzt. Dafür standen dem AFS zuletzt (im Jahr 2013) 87 nebenamtlich tätige InstruktorInnen und Instruktoren zur Verfügung. Der Bestand an anerkannten Instruktoren ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zurückgegangen, dies, obwohl in der gleichen Zeit 54 Neuzugänge zu verzeichnen waren. Der Grund für diese Entwicklung liegt darin, dass die Zahl der AbgängerInnen und Abgänger eben deutlich höher liegt und beispielsweise in den Jahren 2006 oder 2009 je 17 Auszubildende umfasste. Besonders schmerzhaft ist, dass bei diesen Abgängen zunehmend auch InstruktorInnen und Instruktoren zu finden sind, die nach nur wenigen Jahren den Instruktionsdienst wieder aufgeben. Meistens fehlt es dabei nicht am guten Willen, sondern an der Unvereinbarkeit der Tätigkeit als Feuerwehrauszubildende mit beruflichen oder familiären Ansprüchen.

Im interkantonalen Vergleich steht der Kanton St.Gallen mit 1,8 Instruktoren je 100 AdF oder mit knapp 1,4 Instruktoren je Feuerwehr (Stand 2011) zwar recht gut da (der gesamtschweizerische Durchschnitt lag im gleichen Jahr 2011 bei 1,4 anerkannten Instruktoren je 100 AdF bzw. 0,9 Instruktoren je Feuerwehrorganisation). Auch vermag das AFS seinen Bedarf an KlassenlehrerInnen und Klassenlehrern für die kantonalen Kurse nach wie vor zu decken. Problematisch ist die Entwicklung jedoch hauptsächlich deshalb, weil die kantonalen InstruktorInnen und Instruktoren auch in den Regionalverbänden und Ortsfeuerwehren wichtige Wissensträger sind, welche die Ausbildung vor Ort gewährleisten. Einige Feuerwehrkommandos verfügen über keine Kaderangehörige, welche die Voraussetzungen zum Instruktionsdienst erfüllen.

Das Ziel muss sein, dass auf allen Stufen – kantonale Kurse, Kurse der Regionalverbände, Übungen der Ortsfeuerwehren – genügend Instruktionpersonal zur Verfügung steht. Im «St.Galler Leitfaden» wird zuhanden der Feuerwehrkommandanten denn auch die Empfehlung ausgesprochen, dass sich jede Ortsfeuerwehr aktiv darum bemüht, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für die Instruktorausbildung bzw. den Instruktiondienst zu ermuntern. Die Zulassung zur Instruktorausbildung ist nicht kontingiert, d.h. es besteht seitens des AFS die Bereitschaft, auch einer grösseren Zahl von Interessentinnen oder Interessenten den Instruktor-Lehrgang zu ermöglichen. Im Interesse der Professionalität der Feuerwehrausbildung müssen einzig die genannten Anforderungen in Bezug auf die Qualifikation der in Frage kommenden Personen aufrechterhalten werden.

Angesichts der Entwicklung des Bestandes an anerkannten Instruktorinnen und Instruktorinnen in den letzten Jahren muss die Situation aufmerksam im Auge behalten werden. Bei Bedarf werden alternative Möglichkeiten zur Lösung des Problems, auch auf unterer Stufe (in den Regionalverbänden und den Ortsfeuerwehren) in ausreichendem Umfang geeignetes Ausbildungspersonal zur Verfügung zu haben, zu prüfen sein.

5.4 Interkantonales Feuerwehr-Ausbildungszentrum

Die geforderte einsatzbezogene und realitätsnahe Feuerwehrausbildung setzt nebst geeignetem Instruktionpersonal auch geeignete Übungsplätze voraus. Heute finden die kantonalen Kurse an verschiedenen Orten im Kanton statt, wo die Voraussetzungen mehr oder weniger gegeben sind. Die in den Gemeinden vorhandenen Infrastrukturen für die Feuerwehr sind jedoch auf die örtlichen Bedürfnisse ausgelegt. Für kantonale Aus- und Weiterbildungskurse wird es zunehmend schwieriger, geeignete Kursorte mit der erforderlichen Infrastruktur zu finden. Hauptsächlich für eine realitätsnahe Ausbildung in der Brandbekämpfung, welche auch den Anforderungen an die Sicherheit der Auszubildenden und an eine zeitgemässe methodisch-didaktische Schulung gerecht wird, fehlen geeignete Trainingsplätze und -objekte. Der gleiche Befund trifft auch auf die Nachbarkantone Thurgau und beide Appenzell zu. Die Nordostschweiz ist eine der wenigen Regionen der Schweiz, die noch nicht über ein spezielles Ausbildungszentrum verfügt. Die nächstgelegenen Zentren befinden sich in Andelfingen (ZH), Seewen (SZ) und Thusis (GR). Sie verfügen über keine freien Kapazitäten, sondern sind ausgelastet.

Um diesen Mangel zu beheben, befassen sich die für die Feuerwehrausbildung zuständigen Gebäudeversicherungen der Kantone St.Gallen, Thurgau und Appenzell Ausserrhoden zusammen mit der Regierung des Kantons Appenzell Innerrhoden seit längerem mit der Absicht, gemeinsam ein Ostschweizerisches Feuerwehr-Ausbildungszentrum (OFA) zu errichten. Interesse an einer Mitwirkung zeigt überdies der Kanton Glarus. In diesem Zusammenhang war seitens der Armee der Vorschlag eingebracht worden, hierfür das Gelände des Truppenübungsplatzes in Bernhardzell zu nutzen, weil so eine für beide Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit zwischen Militär und Feuerwehr möglich wird. Nach sorgfältiger Prüfung des Standortes, der Nutzungsmöglichkeiten sowie der Möglichkeiten zur Regelung einer Zusammenarbeit wurde in den letzten Jahren ein konkretes Projekt für ein gemeinsam zu errichtendes Feuerwehr-Ausbildungszentrum ausgearbeitet.

Das Projekt sieht vor, das neue OFA auf dem Gelände des bestehenden Truppenübungsplatzes der Armee in Bernhardzell zu realisieren. Die neuen Anlagen kommen in die Geländekammer im Gebiet «Bleichenbach» zu stehen (vgl. Kartenausschnitt im Anhang). Der Bauplatz ist durch eine Panzerpiste des Militärs bereits erschlossen und liegt in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen. Die Armee wird für die Feuerwehrausbildung überdies bestehende Infrastrukturteile auf dem Truppenübungsplatz zur Verfügung stellen. Von besonderem Nutzen sind hierfür das militärische Übungsdorf und die Trümmerpiste im Gebiet «Hilteren» (in der Flusschlaufe der Sitter gelegen).

Die neu zu errichtenden, feuerwehrspezifischen Anlageteile umfassen ein mehrgeschossiges Brandhaus, eine Plattform (Brandfeld) für Flüssigkeitsbrände sowie ein Logistikgebäude. Die Anordnung der einzelnen Anlageteile ist aus dem Situationsplan im Anhang ersichtlich.

- Das dreigeschossige Brandhaus mit einer Grundfläche von 36 x 11 Metern und einer Tiefgarage im Untergeschoss sowie das Brandfeld mit einer Fläche von 15 x 20 Metern dienen dazu, Feuerwehrangehörige in Gebrauch von Geräten, der persönlichen Schutzausrüstung und dem Einsatz von Löschmitteln sowie der Einsatztaktik realitätsnah zu schulen. Sie bilden das Herzstück der Anlage. Die Brandsimulation im Brandhaus erfolgt teils durch Gas betriebene Befeuerungszellen, teils durch eine konventionelle Holz-Befeuerung. Die Räume können einzeln befeuert werden und sind so angelegt, dass mehrere Gruppen gleichzeitig unterschiedliche Brand- und Rettungssituationen trainieren können. Sie sind mit diversen horizontalen und vertikalen Verbindungen versehen, um das Orientierungsvermögen unter erschwerten Bedingungen (Rauch, Hitze) zu üben. Der gesamte Einsatzbereich wird zentral gesteuert und durch Infrarotkameras überwacht. Das dient der Sicherheit der übenden Einsatzkräfte und ermöglicht auch Auswertungen für Schulungszwecke.
- Im Logistikgebäude sind einerseits die Einstellhalle für die im Rahmen der Ausbildung benötigten Lösch- und Feuerwehrfahrzeuge, eine Abfüllstation und Lagerraum für die Atemschutzgeräte, weitere Lagerräume, ein Wasch- und Trockenraum für die Einsatzbekleidungen, die Umkleide- und Garderobenräume sowie die Haustechnik untergebracht. In den Obergeschossen befinden sich andererseits eine Kantine mit Platz für 100 Personen, acht Schulungsräume für Gruppen bis 12 bzw. 18 Personen, ein Plenumssaal für 100 Personen sowie 25 Zwei-Bett-Zimmer für die Übernachtung bei mehrtägigen Kursen. Das Logistikgebäude wird im Standard eines einfachen Gewerbehäuses bzw. einer Kaserne in Beton und Kalksandstein erstellt.

Der Kostenvoranschlag für die Errichtung der genannten Anlageteile des OFA beläuft sich auf knapp 25 Mio. Franken. Hinzu kommen 1,5 Mio. Franken für die Beschaffung des erforderlichen feuerwehrtechnischen Materials (Feuerwehrfahrzeuge und -gerätschaften, Atemschutzausrüstungen, Einsatzbekleidung usw.) und die Projektleitung. Die gesamten Investitionskosten werden somit auf rund 26,5 Mio. Franken veranschlagt.

Die Finanzierung erfolgt aus Mitteln der Feuerschutzrechnungen der Gebäudeversicherungen der Kantone St.Gallen, Thurgau und Appenzell Ausserrhoden bzw. aus dem Feuerschutzfonds des Kantons Appenzell Innerrhoden. Der Verteilschlüssel richtet sich nach der Bevölkerungszahl und der Anzahl aktiver Feuerwehrleute in den Kantonen. Die GVA hat 56 Prozent (14,8 Mio. Franken) der Kosten aufzubringen, Thurgau 35 Prozent (9,3 Mio. Franken), Appenzell Ausserrhoden 7 Prozent (1,9 Mio. Franken) und Appenzell Innerrhoden 2 Prozent (0,5 Mio. Franken).

Der Truppenübungsplatz in Bernhardzell wird zwischen 15 und 20 Wochen je Jahr durch die Armee genutzt. Die restlichen 32 bis 37 Wochen werden den Trägern des OFA uneingeschränkt für die Feuerwehrausbildung zur Verfügung stehen. Es kommt hinzu, dass mit Ausnahme der speziell bezeichneten Schiesszonen Parallelbelegungen durch Armee und Feuerwehr möglich sind. Die Ausbildungsbedürfnisse der Kantone St.Gallen, Thurgau und beider Appenzell können damit gedeckt werden. Das Zentrum wird in erster Linie der Durchführung der kantonalen Feuerwehrkurse, also derjenigen Schulungsangebote, für die die Kantone zuständig sind, dienen. Im Gegensatz zu den kantonalen Kursen werden die Feuerwehr-Grundausbildung, die Wiederholungskurse und die periodischen Übungen, für welche die Gemeinden zuständig sind, grundsätzlich weiterhin dezentral durchgeführt. Ebenso ist damit zu rechnen, dass die Ausbildungskurse der regionalen Feuerwehrverbände auch in Zukunft zum grössten Teil dezentral in den Regionen durchgeführt werden. Soweit im neuen Ausbildungszentrum Restkapazitäten übrig bleiben, soll den Regionalverbänden bzw. den örtlichen Feuerwehren jedoch die Möglichkeit geboten werden, die Übungsanlagen des Zentrums ebenfalls zu nutzen. Auch vom Zivilschutz oder andern Organisationen des

Bevölkerungsschutzes werden die Anlagen bei Bedarf genutzt werden können, sei es für eigene Ausbildungsangebote oder für gemeinsame Kurse, zusammen mit der Feuerwehr. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass das Zentrum zu etwa zwei Dritteln durch die von den Kantonen St.Gallen, Thurgau und beiden Appenzell gemeinsam durchgeführten eigenen Kurse ausgelastet sein und zu etwa einem Drittel für die genannten Drittnutzer zur Verfügung stehen wird.

Mit dem geplanten OFA werden auch in der Ostschweiz die Voraussetzungen für eine zeitgemässe und effiziente Feuerwehrausbildung geschaffen. Die AdF erhalten die Möglichkeit, die Brandbekämpfung realitätsnah zu üben. Zudem gewährleistet modernste Technik einen sichereren Ausbildungsbetrieb zum Schutz der Feuerwehrleute. Schliesslich bringen das erhöhte Kursangebot dank der nochmals verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit, die zusätzlichen Zeitfenster, die den Auszubildenden inskünftig dank der eigenen Infrastruktur zur Verfügung stehen werden, die verkürzten Reisezeiten dank der im Zentrum gegebenen Übernachtungsmöglichkeit sowie die Aussicht auf optimale Rahmenbedingungen auf dem Gelände des Truppenübungsplatzes der Armee auch für Übungen ausserhalb der Brandbekämpfung den AdF weitere Vorteile.

Die beteiligten Kantone profitieren von der betrieblichen Effizienz, welche ein Zentrumsbetrieb bringt. Überdies lassen sich am geplanten Zentrum weitergehende Synergiegewinne aufgrund der damit noch verstärkt möglichen interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehrausbildung sowie der Zusammenarbeit mit der Armee realisieren. Schliesslich kommt das geplante Zentrum auch der Umwelt zugute, weil sie dank entsprechender technischer und organisatorischer Vorkehrungen vor schädigenden Einflüssen aus dem Einsatz von Löschmitteln geschützt bleibt.

Aktuell sind die Projektarbeiten soweit fortgeschritten, dass im Frühjahr 2014 mit der Einreichung des Baugesuchs gerechnet werden kann. Wenn anschliessend alles planmässig läuft, wird das neue Zentrum im Jahr 2016 in Betrieb genommen werden können.

6 Departementale Zuständigkeit für das Feuerwehrwesen

Bekanntlich ist das für das Feuerwehrwesen zuständige kantonale AFS in die GVA eingegliedert, und die GVA ihrerseits ist dem Geschäftsbereich des Finanzdepartementes zugeordnet. Diese organisatorische Regelung und die Ansiedlung der GVA beim Finanzdepartement wurden insbesondere im Zuge der gesetzlichen Verankerung des Bevölkerungsschutzes immer wieder hinterfragt, weil für den Bevölkerungsschutz grundsätzlich das Sicherheits- und Justizdepartement zuständig ist. Das Infragestellen der geltenden Zuständigkeitsordnung steht hauptsächlich auch im Zusammenhang mit den sachlichen Berührungspunkten, die zwischen dem im Sicherheits- und Justizdepartement angesiedelten Zivilschutz und dem in die GVA eingegliederten kantonalen Feuerwehrinspektorat bestehen und die in den Augen vieler ein intensiveres Zusammenwirken zwischen diesen beiden Aufgabenbereichen erfordern würden.

Die Regierung hatte die Frage der organisatorischen Zuordnung des Feuerschutzes bzw. der GVA schon im Rahmen der Departementsreform 2006 vertieft geprüft. Gestützt auf die Feststellungen und Empfehlungen des mit der Beurteilung dieser Frage beauftragten neutralen Gutachters kam sie damals zum Schluss, die in der GVA zusammengefassten Aufgabenbereiche dürften nicht aufgetrennt werden und die GVA als Ganzes sei beim Finanzdepartement zu belassen. Wesentliche Gründe für diesen Entscheid waren die Sicherung des bewährten Systems von «Sichern und Versichern» unter dem Dach der GVA, die eingespielten Abläufe innerhalb der GVA sowie zwischen der GVA und dem Finanzdepartement, die Synergien in Bezug auf die Anlagetätigkeit bzw. Vermögensverwaltung zwischen dem Finanzdepartement und der GVA sowie die Aufrechterhaltung der Ausgewogenheit zwischen den Departementen in Bezug auf die inhaltliche Bedeutung wie auch hinsichtlich der führungsmässigen Belastung (vgl. dazu auch «Bericht 2007», Abschnitte 3.2 bis 3.4).

Im Zuge des Entlastungsprogramms 2013 hat die Regierung die Frage der departementalen Zuordnung der GVA aktuell erneut überprüft. Dabei ist sie auf ihren früheren Entscheid zurückgekommen, indem sie nun aufgrund gewisser veränderter Rahmenbedingungen eine Verschiebung der GVA in das Sicherheits- und Justizdepartement für angezeigt hält.

Mitberücksichtigt wurde bei dieser Neubeurteilung der Umstand, dass mit der Neuorganisation der Vermögensverwaltung, die sich wegen der Verselbständigung der Pensionskassen ergibt, das Argument der Synergien bei der Bewirtschaftung der Vermögensanlagen an Bedeutung verliert. Auf der andern Seite erachtet die Regierung aus heutiger Sicht eine Zuordnung der GVA zum Sicherheits- und Justizdepartement hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Homogenität der Departemente und der Führbarkeit als gerechtfertigt. Zwischen den Aufgabenbereichen des Sicherheits- und Justizdepartementes und der GVA bestehen zahlreiche Berührungspunkte. So unterstützt im Rahmen des Bevölkerungsschutzes der Zivilschutz die Feuerwehr bei grösseren und länger dauernden Einsätzen. Zudem haben beide Organisationen teilweise ähnliche Ausbildungsbedürfnisse und benötigen zum Teil ähnliches Einsatzmaterial. Aber auch zwischen der GVA bzw. dem AFS einerseits und der Kantonspolizei andererseits sowie zwischen GVA und Staatsanwaltschaft besteht eine enge Zusammenarbeit. So erfolgt die Alarmierung der Feuerwehr durch die kantonale Notrufzentrale, nimmt der kriminaltechnische Dienst der Kantonspolizei bei Schadenfällen, welche die GVA reguliert, die Ermittlung der Brandursache vor und bearbeitet die Staatsanwaltschaft die strafrechtsrelevanten Schadenfälle. Das AFS wiederum berät den kriminaltechnischen Dienst in brandschutztechnischen Fragen. Vor diesem Hintergrund lassen sich durch eine Neuordnung der GVA zum Sicherheits- und Justizdepartement auf der Ebene der politischen Steuerung und führungsmässigen Verantwortlichkeit Synergien erzielen.

Eine finanzielle Entlastung des Staatshaushalts ist aufgrund der Änderung der departementalen Zuordnung der GVA nicht zu erwarten. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass der Status der GVA als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt sowie die damit einhergehende finanzielle Autonomie mit eigenständigen Finanzierungskreisläufen ausserhalb des Staatshaushaltes unangetastet bleiben. Zum andern wird sich auf der operativen Ebene im Zusammenspiel zwischen den vorstehend erwähnten Aufgabenbereichen nicht allzu viel ändern. Das hängt damit zusammen, dass es zwischen diesen Bereichen zwar verschiedene Berührungspunkte, in der Erfüllung der je eigenen Kernaufgaben aber letztlich wenige Überschneidungen gibt. Und dort, wo eine Zusammenarbeit notwendig ist, wird diese in der Regel schon heute mit Erfolg praktiziert.

Nicht anders als schon bei der Departementsreform 2006 ist die Frage zu beurteilen, welche Aufgabenbereiche in der GVA zusammengefasst werden sollen, bzw. ob sich bei einzelnen dieser Bereiche eine Zuweisung zu andern Dienststellen der Staatsverwaltung aufdrängt. In Bezug auf diese Frage gilt nach wie vor, dass von einer Umschichtung oder Auslagerung von Aufgabenbereichen der GVA abgesehen werden soll, weil jede der denkbaren organisatorischen Verschiebungen mit grösseren Nachteilen verbunden wäre als Vorteile erwartet werden dürften. Zwischen den in der GVA zusammengeführten Aufgabenfeldern Prävention (baulich-technischer Brandschutz und Elementarschadenprävention), Intervention (Feuer- bzw. Schadenwehr) sowie Schadenregulierung (Versicherung im engeren Sinn) gibt es enge sachliche Berührungspunkte, die für die Zusammenführung unter einem Dach sprechen. Es lassen sich damit wesentliche Synergien erzielen, die sowohl der GVA (bzw. den versicherten Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern) zugutekommen als auch dem Staat, soweit er gemäss der Feuerschutzgesetzgebung für den Brandschutz und die Feuerwehr zuständig ist. Mit einem Herauslösen des AFS aus der GVA und allenfalls weitergehend sogar einem Auftrennen des AFS (d.h. der Bereiche Feuerwehr einerseits und Brandschutz andererseits) würde man ineffiziente Schnittstellen und Doppelspurigkeiten schaffen, welche deutlich schwerer wiegen als die bei einer anderweitigen organisatorischen Zuordnung zu erzielenden Vorteile (eine solche anderweitige Zuordnung wäre etwa die Integration des Feuerwehrinspektorats in eine Dienststelle des Sicherheits- und Justizdepartementes und jene des Brandschutzes in eine solche des Baudepartementes). Zu dieser Erkenntnis kam schon der

bei der Departementsreform 2006 beauftragte neutrale Gutachter. Die Regierung bekräftigte diesen Sachverhalt später im «Bericht 2007». Auch die Staatswirtschaftliche Kommission des Kantonsrates kommt nach einer diesbezüglichen Schwerpunktprüfung in ihrem jüngsten Bericht 2013 (32.13.01, Ziff. 2.5.1, Seite 12) zu folgendem Schluss: «Es entspricht der Logik <Sichern und Versichern>, dass die GVA und das AFS eine organisatorische Einheit bilden, wie auch die Bereiche <Prävention und Intervention> des AFS nicht zu trennen sind. Aus einer ganzheitlichen Betrachtungsweise hat sich die Organisation bewährt. Jede neue Organisation würde unweigerlich neue Schnittstellen schaffen, die wieder gelöst werden müssten.»

Die Regierung hat beschlossen, die Verschiebung der GVA zum Sicherheits- und Justizdepartement auf Beginn der Amtsdauer 2016/20, das heisst per 1. Juni 2016, zu vollziehen. Die Wahl dieses Zeitpunkts hängt hauptsächlich damit zusammen, dass bis dahin Klarheit bestehen sollte über die Frage, ob der zuständige Departementsvorsteher im strategischen Steuerungsorgan der GVA, der Verwaltungskommission, weiterhin vertreten sein wird oder nicht. Bis zur Klärung der Rahmenbedingungen in Bezug auf die Corporate Governance-Prinzipien für die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten verbleibt die GVA sinnvollerweise beim bisherigen Departement, dem Finanzdepartement.

7 Verhältnis zum Projekt «Zivilschutz 2015+»

Die Regierung hat im Juli 2013 zwecks Umsetzung der Massnahme E53 des Entlastungsprogramms 2013 («Regionalisierung/Kantonalisierung des Zivilschutzes») den Auftrag zu einem Projekt «Zivilschutz 2015+» genehmigt. Bei diesem Projekt geht es um eine strukturelle Neuausrichtung des Zivilschutzes im Kanton St.Gallen. Gegenstand der Projektarbeit bilden nebst der Organisation des Zivilschutzes hauptsächlich auch die Infrastruktur und Einsatzmittel (Material, Geräte, Fahrzeuge) des Zivilschutzes. Ziele des Projekts sind insbesondere eine verstärkte Regionalisierung, die Anpassung der Bestände, der Abbau von Redundanzen in den Bereichen Infrastruktur und Einsatzmaterial, eine Fokussierung der Ausbildung sowie die Ausnützung von Synergien mit Partnern im Bevölkerungsschutz, namentlich der Feuerwehr. Es sind die Möglichkeiten einer Zusammenlegung und gemeinsamen Nutzung bzw. einer sinnvollen Aufteilung von Mitteln innerhalb des Zivilschutzes sowie auch im Verhältnis zu den Partnern auszuarbeiten. Im Fokus stehen dabei Einsatzmittel zur Bewältigung von Naturereignissen. All diese Aspekte haben auch direkte Auswirkungen auf die Ausbildung. Hier sind Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Zivilschutz und Feuerwehr ebenfalls in die Überlegungen einzubeziehen.

Die Arbeiten im Projekt «Zivilschutz 2015+» sind in vollem Gang. Die angesprochenen Fragen sollten bis Mitte 2014 in den Grundzügen aufgearbeitet sein. Die Seite der Feuerwehr ist in das Projekt einbezogen, so dass die Schnittstellen zwischen Zivilschutz und Feuerwehr zielgerichtet bearbeitet werden können. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang wie erwähnt hauptsächlich die Bereiche Einsatzmaterial und Ausbildung. Es muss das Ziel dieser Abklärungen und Projektarbeiten sein, ein zwischen Feuerwehr und Zivilschutz abgestimmtes Konzept zu entwickeln. Inwieweit die daraus resultierenden Lösungsvorschläge allenfalls auch eine Anpassung der Feuerchutzgesetzgebung nach sich ziehen werden, wird sich zeigen.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom Bericht der Regierung vom 18. Dezember 2007 und von diesem Ergänzungsbericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrler
Regierungspräsident-
Stellvertreter

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

	Seite
Tabelle 1: Strukturen und Bestände der Feuerwehr	38
Tabelle 2: Feuerwehreinsätze (Durchschnitt 2007 bis 2012)	39
Tabelle 3: Kostenvergleich zwischen den verschiedenen C-Stützpunkt-Konzeptvarianten	40
Tabelle 4: Kurstableau 2013 bzw. 2014	41
Kartenausschnitt Gebiet «Bleichenbach» (Standort OFA)	43
Situationsplan Projekt OFA	44

Tabelle 1: Strukturen und Bestände der Feuerwehr

Jahr	Kanton St.Gallen			CH total	
	2000	2004	2012	2004	2012
Anzahl Feuerwehrorganisationen	88	84	64	2'319	1'541
(davon Berufsfeuerwehren)	(1)	(1)	(1)	(12)	(14)
Anzahl Einwohner je Feuerwehr	5'107	5'462	7'610	3'198	5'217
Anzahl AdF	6'322	5'836	4'791	119'433	96'792
Ø Anzahl AdF je Feuerwehr	71	69	75	52	63
Anzahl Offiziere	870	840	707	*	11'738
Anzahl Unteroffiziere	1'139	1'001	908	*	17'568
Total Kaderpersonen	2'009	1'841	1'615	*	29'306
Ø Anzahl Kader je Feuerwehr	23	22	25	*	19
Ø Anzahl Kader je 100 AdF	32	32	34	*	30

* nicht verfügbar

Tabelle 2: Feuerwehreinsätze (Durchschnitt 2007 bis 2012)

	Kanton St.Gallen			CH total		
	absolut	Anteil (%)	je Fw	absolut	Anteil (%)	je Fw
Total Einsätze	4'200	100	65	75'648	100	43
- alarmmässige Einsätze	3'640	87	56	65'712	87	38
- nicht alarmmässige Einsätze	560	13	9	9'936	13	5
Alarmmässige Einsätze	3'640	100	56	65'712	100	38
- Brandbekämpfungen	713	20	11	14'427	22	8
- Elementarereignisse	497	14	8	9'355	14	5
- Öl- / C-Wehr, Strassenrettung	504	14	8	8'085	12	5
- Technische Hilfeleistungen	1'070	29	16	8'843	13	5
- Fehlalarme	811	22	12	16'412	25	9
- Übrige	46	1	1	8'590	13	5
	absolut	je Einsatz	je Fw	absolut	je Einsatz	je Fw
Total Einsatzstunden	52'607	12.5	809	922'830	12.2	528
- alarmmässige Einsätze	48'248	13.3	742	837'416	12.7	479
- nicht alarmmässige Einsätze	4'359	7.8	67	85'414	8.6	49
Alarmmässige Einsätze	48'248	13.3	742	837'416	12.7	479
- Brandbekämpfungen	20'134	28.2	310	346'210	24.0	198
- Elementarereignisse	5'806	11.4	89	150'239	16.1	86
- Öl- / C-Wehr, Strassenrettung	7'797	15.5	120	115'123	14.2	66
- Technische Hilfeleistungen	6'098	5.7	94	57'192	6.5	33
- Fehlalarme	7'874	9.7	121	115'923	7.1	66
- Übrige	539	11.7	8	52'730	6.1	30

Tabelle 3: Kostenvergleich zwischen den verschiedenen C-Stützpunkt-Konzeptvarianten

	Ist-Zustand 5 Stützpunkte	Variante 3 Stützpunkte	Variante 4 Stützpunkte
Jährliche Betriebskosten (in CHF)			
- St.Gallen	(L) 70'000	-	(L) 70'000
- Rorschach / Rorschacherberg	(L,S) 100'000	(L,S) 100'000	(S) 70'000
- Buchs	(L) 70'000	(L) 70'000	(L) 70'000
- Rapperswil-Jona	(L,S) 100'000	(L,S) 100'000	(L,S) 100'000
- Wil	(L) 70'000	-	-
Total	410'000	270'000	310'000
- abzüglich Ausbildungskosten	50'000	35'000	40'000
Total zu Lasten Gemeinden	360'000	235'000	270'000
Netto-Betriebskosten je Einwohner:			
- Einzugsgebiet SG, AR, AI	65 Rp.	43 Rp.	49 Rp.
- Einzugsgebiet inkl. FL	61 Rp.	40 Rp.	46 Rp.
Investitionskosten (in CHF) ¹			
- St.Gallen	(L) 530'000	-	(L) 530'000
- Rorschach / Rorschacherberg	(L,S) 530'000	(L,S) 530'000	(S) 330'000
- Buchs ²	(L) 425'000	(L) 425'000	(L) 425'000
- Rapperswil-Jona	(L,S) 530'000	(L,S) 530'000	(L,S) 530'000
- Wil	(L) 530'000	-	-
zusätzlich:			
- Führungscontainer (ganzes Einsatzgebiet)	200'000	200'000	200'000
- Ersatzmaterial (ganzes Einzugsgebiet)	220'000	140'000	160'000
Total ³	2'965'000	1'825'000	2'175'000

L = Land-Stützpunkt
S = See-Stützpunkt

¹ Anstehende Ersatzbeschaffungen: je 1 Trägerfahrzeug (CHF 330'000) sowie 1 Container (CHF 200'000) für jeden Stützpunkt; zusätzlich 1 Führungscontainer sowie Ersatzmaterial für das ganze Einsatzgebiet.

² Das Trägerfahrzeug in Buchs wurde bereits früher zu Kosten von CHF 225'000 beschafft

³ Bruttokosten, ohne Berücksichtigung der Investitionsbeiträge der Partnerkantone und des Fürstentums Liechtenstein, die so oder so auf der Basis der Variante mit 3 Stützpunkten kalkuliert werden müssen.

Tabelle 4: Kurstableau 2013 bzw. 2014

	Kursbezeichnung	2013			2014			Zielgruppe				Intervall
		Anzahl Kurse	Kursdauer in Tagen	Ausbildungsplätze total	Anzahl Kurse	Kursdauer in Tagen	Ausbildungsplätze total	AdF	Unteroffizier	Offizier	Instruktor	
Kurse AFS-St.Gallen	EK Atemschutz	4	3	240	0	0	0	x				jährlich
	EK Maschinisten	2	3	80	0	0	0	x	x			jährlich
	EK Stabspersonal	0	2	0	0	0	0	x				alle 2 Jahre
	GK Unteroffiziere	4	5	200	0	0	0	x				jährlich
	Einsatzführung 1	1	5	64	0	0	0		x			jährlich
	Einsatzführung 3	1	2	65	0	0	0			x		jährlich
	GK Kommandanten	0	4	0	0	0	0			x		alle 2 Jahre
	WBK Kommandanten	3	1	120	3	1	120			x		jährlich
	EK AdF Chemie-Stp	0	4	0	1	4	30	x				alle 2 Jahre
	WBK Uof Chemie-Stp	0	2	0	1	2	40		x			alle 2 Jahre
	WBK Of Chemie-Stp	1	2	40	0	2	0			x		alle 2 Jahre
	WBK Kdo / Chemie-Stp	1	1	15	0	1	0			x		alle 2 Jahre
	WBK AdF Chemie-Stp See	0	2	0	0	2	0	x	x			alle 3 Jahre
	WBK MatW Chemie Stp	0	2	0	0	2	0	x	x			alle 3 Jahre
	Weiterbildung Instrukturen	1	2	75	1	2	75				x	jährlich
	Instrukturen Anwärter (Schritt 1)	1	½	10	1	½	10			x		jährlich
	Rapport Kurskommandanten	1	½	25	0	0	0				x	jährlich
	Info Kommandanten	3	½	120	3	½	120			x		jährlich
Kurse Ausbildungsregion SAAT (SG / AI / AR / TG)	EK Atemschutz	0	0	0	7	3	380	x				jährlich
	EK Maschinisten	0	0	0	2	3	100	x	x			jährlich
	EK Stabspersonal	0	0	0	2	2	100	x				alle 2 Jahre
	GK Unteroffiziere	0	0	0	6	5	300	x				jährlich
	Einsatzführung 1	0	0	0	2	5	120		x			jährlich
	Einsatzführung 2 (neu)	0	0	0	2	2	120			x		jährlich
	Einsatzführung 3	0	0	0	2	2	144			x		jährlich
	GK Kommandanten	0	0	0	1	4	40			x		alle 2 Jahre
	Methodik WBK (neu)	0	0	0	3	1	140		x	x		jährlich
	Instrukturen Anwärter (Schritt 2)	1	½	24	1	½	24			x		jährlich
	Rapport Kurskommandanten	0	0	0	1	½	40				x	jährlich

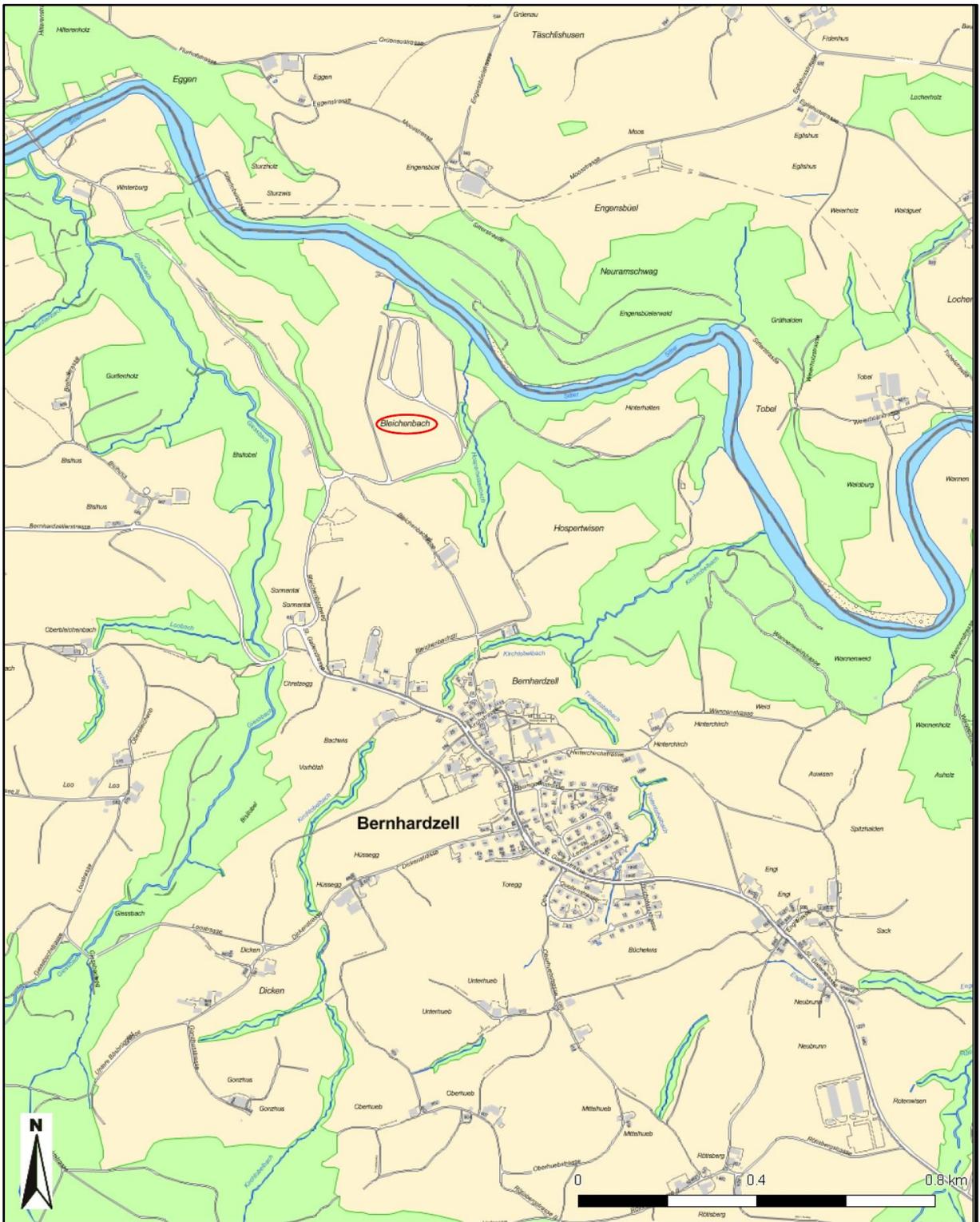
	Kursbezeichnung	2013			2014			Zielgruppe				Intervall
		Anzahl Kurse	Kursdauer in Tagen	Ausbildungsplätze total	Anzahl Kurse	Kursdauer in Tagen	Ausbildungsplätze total	AdF	Unteroffizier	Offizier	Instruktor	
Kurse Ausbildungsregion OST	EK Chef und Stv. Verkehrsdienst	1	2	50	0	2	0		x	x		alle 2 Jahre
	Debriefing	0	1	0	1	1	130			x		alle 2 Jahre
	Strassenrettung Führung und Einsatz	1	2	60	1	2	60		x	x		jährlich
	Instruktoren Anwärter (Schritt 3)	1	3	24	1	3	24			x		jährlich
CH-Kurse	Instruktoren Basiskurs	3	5	72	3	5	72				x	jährlich
	Instruktoren Einsatzführung	1	5	48	1	5	48				x	jährlich
	Instruktoren Grossereignis	1	5	60	1	5	60				x	jährlich
	Instruktoren Atemschutz	1	5	48	1	5	48				x	jährlich
	Instruktoren Breveternovierung	14	2	336	14	2	336				x	jährlich

GK = Grundkurse

EK = Einführungskurs

WBK = Weiterbildungskurs

Kartenausschnitt Gebiet «Bleichenbach» (Standort OFA)



Situationsplan Projekt OFA

