

Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton

Bericht der Regierung vom 18. Dezember 2007

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
1. Stand des Feuerwehrwesens heute	3
1.1. Ausgangslage	3
1.2. Feuerwehrzusammenschlüsse	4
1.3. Einheitliche Alarmierung	4
1.4. Standardisierte Einsatzfahrzeuge	5
1.5. Beschaffungskonzepte	5
1.6. Stützpunktsysteme	7
1.7. Koordinierte Ausbildung	8
1.8. Profil in Partnerschaften	9
1.9. Finanzierung	10
1.10. Beurteilung	12
2. Aktuelle und kommende Herausforderungen.....	14
2.1. Milizsystem und Dienstpflicht.....	14
2.2. Gemeinschaftseinsatz und Professionalität	15
2.3. Brandbekämpfung und Abwehr von Naturgefahren	16
2.4. Prävention im Feuerwehrdienst	17
2.5. Konzentration in den Dienstleistungen	17
2.6. Ausbildungszusammenarbeit.....	18
2.7. Integration der Konzeptarbeiten «Feuerwehr 2010» und «Feuerwehr 2015»	18
3. Feuerschutzauftrag von Gemeinden und Kanton.....	19
3.1. Grundlagen der geltenden Zuständigkeitsordnung	19
3.2. Abwehrender und bekämpfender Brandschutz.....	20
3.3. Sichern und Versichern im Gebäudeversicherungssystem	20
3.4. Beurteilung	22
4. Schlussfolgerungen	23
5. Antrag	24

Zusammenfassung

In Erfüllung eines entsprechenden Postulatsauftrags nimmt der vorliegende Bericht Stellung zu Stand, Entwicklung und Herausforderungen des Feuerwehrwesens im Kanton St.Gallen sowie zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich des öffentlichen Feuerschutzes. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Feuerwehr in unserem Kanton auch im interkantonalen Vergleich einen hohen Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Einsatzstandard aufweist. Die für die Feuerwehr in erster Linie zuständigen Gemeinden nehmen ihre Aufgaben sachgerecht wahr. Sie bewältigen diese Aufgabe in erfreulich zunehmendem Ausmass in nachbarschaftlicher Zusammenarbeit oder gemeinsam. Die Feuerschutzgesetzgebung lässt dies ausdrücklich zu. Über die Ende der Neunziger Jahre eingeführte privilegierte Subventionierung von Kooperationslösungen durch Mittel aus dem Feuerschutzfonds der Gebäudeversicherungsanstalt wurde diese Entwicklung zusätzlich begünstigt. Ebenso gefördert wurde sie durch entsprechende, auf Effizienz und Einsatztauglichkeit ausgerichtete Konzeptarbeit des kantonalen

Amtes für Feuerschutz. Stichworte dazu sind: einheitliche Alarmierung, Standardisierung der Einsatzfahrzeuge, koordinierte Beschaffungskonzepte, Stützpunktsysteme, zeitgemässe Ausbildung der Feuerwehrangehörigen.

Rolle und Aufgabe der Feuerwehr sind mit der Bevölkerungsschutzgesetzgebung nicht geändert, sondern vielmehr bekräftigt und letztlich präzisiert worden. Neu hinzugekommen ist die Aufgabe der sogenannten «Schweren Rettung». Die Feuerwehr ist die für die allgemeine Schadenwehr zuständige Ersteinsatzorganisation. Sie wird im Bedarfsfall ergänzt und unterstützt durch die andern Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutzsystem. Dieses partnerschaftliche Zusammenwirken erfordert eine Abstimmung der Einsatzdoktrin und der Ausbildungsaktivitäten, insbesondere auf Führungsebene. Die diesbezügliche Zusammenarbeit ist in weiten Teilen eingespielt, angesichts der zunehmenden Bedeutung der grossräumig wirkenden Elementarschadenereignisse besteht jedoch Bedarf zu weiterer Vertiefung. Entsprechende Massnahmen sind vorgesehen.

Der gute Stand des Feuerwehrwesens darf nicht dazu verleiten, sich auf den Lorbeeren auszuruhen. Offene Fragen – beispielsweise jene betreffend die Stützpunktregelung für die «Schwere Rettung» – müssen geklärt und relevante Entwicklungen in den allgemeinen Rahmenbedingungen wie bisher durch adäquate Massnahmen aufgefangen werden. Wie im Bericht aufgezeigt wird, gibt es verschiedene Herausforderungen, mit denen die Feuerwehr konfrontiert ist und die aufmerksam im Auge behalten werden müssen.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen bedarf es keiner Änderung der geltenden gesetzlichen Grundlagen. Die bestehende Aufgabenteilung und Zuständigkeitsordnung im Bereich des öffentlichen Feuerschutzes haben sich bewährt. Der öffentliche Feuerschutzauftrag, als Verbundaufgabe aufgeteilt auf Gemeinden und Kanton, kann zweckentsprechend erfüllt werden. Änderungen in der Aufgabenteilung sind weder notwendig noch geplant. Auf kantonaler Ebene ist in der operativen Einheit von Gebäudeversicherungsanstalt und Amt für Feuerschutz eine rationelle, effiziente Verbindung personeller und sachlicher Ressourcen verwirklicht. Die Gebäudeversicherungen schweizerischer Prägung rechtfertigen sich letztlich aus der institutionellen Verbindung von «Sichern und Versichern», von hoheitlichem Service Public und unternehmerischem Handeln. Ohne integrierten Feuer- und Elementarschadenschutz würde die Gebäudeversicherungsanstalt zur blossen Schadenversicherung und wäre als solche als öffentliche, den Staatshaushalt entlastende Institution auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten. Das ist auch der Grund, weshalb die Regierung die organisatorische Eingliederung von Amt für Feuerschutz und Gebäudeversicherungsanstalt im Rahmen der Departementsreform nicht geändert hat. Das heutige Gebäudeversicherungssystem von «Sichern und Versichern» funktioniert als integrales Risiko-Management zum Wohl von Bürgerschaft und Staat und soll deshalb nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Februarsession 2007 hiess der Kantonsrat im Sinn eines Postulatsauftrages die Zusammenführung zweier Vorstössen gut, nämlich des in der Septembersession 2006 eingereichten Postulats «Teilrevision Feuerschutzgesetz» (43.06.13) und der in ein Postulat umgewandelten Motion «Revision der Feuerschutzgesetzgebung» (42.06.31), die in der Novembersession 2006 eingereicht wurde. Mit diesem Postulat (43.07.05) 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 Lichte 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». Erwartet wird

überdies Auskunft darüber, warum die Regierung im Rahmen der Departementsreform den Bereich des Feuerschutzes nicht dem Sicherheitsdepartement zugewiesen hat.

Mit dem vorliegenden Bericht kommen wir diesem Auftrag nach.

1. Stand des Feuerwehrwesens heute

1.1. Ausgangslage

Die Regierung hatte bereits mit dem Bericht «Zusammenarbeit der Feuerwehren im Kanton St.Gallen» (40.97.05) vom 5. August 1997 Gelegenheit, die Situation des Feuerwehrwesens im Kanton St.Gallen – vorab unter dem Aspekt der Zusammenarbeit der Feuerwehren untereinander und mit Partnerorganisationen – umfassend darzustellen. Der Bericht zeigte auf, dass im Feuerwehrbereich gesamthaft ein sehr guter Einsatzstandard erreicht war und dass schon damals der hohe technische und fahrzeugmässige Ausrüstungsstand der Feuerwehren eine Konzentration der personellen Mittel möglich gemacht hatte. Des weitern wurde festgehalten, dass sich die Einsatzerfordernisse im Elementarschadenbereich nicht in gleicher Weise wie bei der Brandbekämpfung mit technischen Einsatzmitteln erfüllen lassen und deshalb Einsatzbedarf für grössere Personalbestände wichtig bleibe. Dass gerade deshalb die vermehrte Kooperation unter den Feuerwehren und mit Partnern wichtiger würde und der Kanton dort, wo es sachlich geboten sei, Hilfe für stützpunktmässige Konzentrationen biete, war logischer Folgeschluss. Eine Abkehr von der grundsätzlich bei den Gemeinden angesiedelten Feuerwehrorganisation hielt auch der Kantonsrat im Ergebnis der Beratungen für nicht geboten, weil sich das Milizsystem in den Feuerwehren über all die Jahre hinweg zeitgemäss entwickelt hatte und weiterentwickelte. Es blieb jedoch unbestritten, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Feuerwehrbereich wichtig und aus Gründen der Effizienz und Einsatztauglichkeit zunehmend angezeigt ist. Die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen waren schon damals zugänglich für solche Kooperationen. Entsprechende Bemühungen kooperationswilliger Gemeinden sollten nach dem Willen des Kantonsrates durch finanzielle Anreize gefördert werden. In Befolgung dieser parlamentarischen Erwartung erliess die Regierung einen Nachtrag zur Verordnung über Beiträge aus dem Feuerschutzfonds (sGS 972.3), welcher höhere Beiträge bei praktizierter Zusammenarbeit wie auch Beitragskürzungen im Fall eines Verzichts auf eine gebotene Zusammenarbeit vorsieht.

Vor diesem Hintergrund hat sich über initiative und kooperationswillige Gemeinden, aus Beratungen und Konzepten des kantonalen Amtes für Feuerschutz sowie über die finanziellen Anreize bei der Ausrichtung von Beiträgen aus dem Feuerschutzfonds der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA) eine Entwicklung zum heutigen Stand des Feuerwehrwesens in unserem Kanton ergeben, der auch im Vergleich mit anderen Ständen als hoch, als effizient und als effektiv bezeichnet werden darf. Das st.gallische Feuerwehrwesen liess sich denn auch ohne Schwierigkeiten oder Nachholbedarf in die gesamtschweizerische Konzeption «Feuerwehr 2000 plus» einfügen, welche von der Regierungskonferenz für die Koordination des Feuerwehrwesens (RKKF) im Februar 1999 erstellt worden war. Das st.gallische Feuerwehrwesen hat weder organisatorisch noch konzeptionell oder von der Einsatztauglichkeit her grundlegende Schwachstellen. Das soll jedoch nicht daran hindern, angezeigte Systemoptimierungen und Verbesserungen in Teilaspekten laufend vorzunehmen. Darum bemühen sich die im Feuerwehrwesen eingebundenen Verantwortlichen aller Stufen. Unsicherheiten mögen sich gelegentlich deshalb ergeben haben und sind auch aktuell nicht ausgeschlossen, weil die Gemeinden und die Organisationen ihrer Feuerwehren aufgrund unterschiedlicher Interessenlage nicht so einfach mit einer Stimme gegenüber den im Gebäudeversicherungssystem von «Sichern und Versichern» vereinten kantonalen Instanzen auftreten und argumentieren können. Kommt hinzu, dass einer einzelnen Feuerwehr eigen ausgemachte Bedürfnisse näher liegen mögen als eine Gesamtschau auf das Feuerwehrwesen an sich.

1.2. Feuerwehrzusammenschlüsse

Auf den 1. Januar 1999 hin wurde die GVA – wie erwähnt – durch Verordnung ermächtigt, aus ihrer Feuerschutzrechnung gemeinsame Fahrzeugbeschaffungen, und gemeinsam erstellte Feuerwehrdepotbauten privilegiert zu subventionieren (mit neu um 50 Prozent erhöhten Ansätzen gegenüber Beitragsleistungen bei Einzelbeschaffungen oder nicht gemeinsamem Betrieb einer Feuerwehr). Dieser finanzielle Anreiz zeigte Wirkung. Die Initiative einzelner Gemeinden zu Zusammenschlüssen ihrer Feuerwehren wurde gestärkt und deren Umsetzung in die Tat erleichtert. Während zusammengelegter Einsatz mit gemeinsam beschafften Feuerwehrfahrzeugen immer mehr zur Regel und vertragliche Absprachen über gemeinsame Ersteinsatzelemente ebenfalls vermehrt gängige Praxis werden, haben sich zwischen 1998 und 2006 überdies 34 st.gallische Gemeinden und in Einzelfällen auch solche aus angrenzenden Gemeinden des Kantons Appenzell A.Rh. und Thurgau, zu Zusammenschlüssen ihrer Feuerwehren gefunden. 20 eigenständige Feuerwehrkommandi wurden in dieser Zeit aufgelöst. Sie und die ihnen unterstellten Einsatzkräfte und Einsatzmittel wurden dabei in regionale Feuerwehrorganisationen überführt. Das kantonale Feuerwehrinspektorat hat mehrheitlich die so erfolgten Fusionen begleitet und die für die Gemeindeexekutiven erforderlichen Entscheidungsgrundlagen aufgearbeitet.

Die Frage, inwieweit eine Zusammenarbeit oder ein Zusammenschluss im Feuerwehrbereich angezeigt ist, darf indessen nicht allein von örtlich wünschbaren Einsparungsmöglichkeiten und Kostenvorteilen beeinflusst sein. Massgebend sind auch die personellen Grenzen, die durch das herrschende Milizsystem gesetzt sind. Die Feuerwehren kommen heute als eigentliche Schadenwehren nicht nur bei der Brandbekämpfung, sondern vor allem auch für Ersteinsätze und Hilfestellungen bei Elementarschadenereignissen zum Zug. Regionale Zusammenschlüsse müssen deshalb immer auch die von diesem Auftrag her resultierenden personellen Bedürfnisse für den Ersteinsatz in ihre Konzeption mit einbeziehen. In sinnvollem Zusammenführen und Zusammenfügen von Auftrag und Interessen der Gemeinden, des kantonalen Amtes für Feuerschutz (AFS) und der GVA konnten so in verschiedenen Regionen des Kantons adäquate Lösungen im Feuerwehrbereich getroffen werden. Noch sind nicht überall Regelungen mit gleicher Win-win-Möglichkeit realisiert. Da und dort muss die Sensibilisierung im Willen zu sinnvollem Zusammengehen noch gestärkt werden. Das beispielhafte Wirken in den einen Regionen wird indessen anderswo zweifellos auch Erfolg bringen.

1.3. Einheitliche Alarmierung

Eine wichtige Voraussetzung für die Effizienz der Feuerwehren als Ersteinsatzorganisationen ist die Alarmierung. Dazu gehört einerseits die Möglichkeit für Betroffene, einen Brand, ein Elementarereignis oder sonst ein Unglück an eine Stelle melden zu können, von der kompetente und rasche Hilfe erwartet werden kann. Andererseits ist darunter die Sicherheit zu subsumieren, dass diese Meldestelle die nötigen Einsatzkräfte rasch vor Ort des Schadensereignisses dirigieren kann.

Zwecks Optimierung der Alarmierung hat der Kanton St.Gallen auf 1998 hin die Kantonale Notrufzentrale (KNZ) geschaffen, in der Alarmmeldungen für die Polizei, die Feuerwehr und die sanitätsdienstlichen Einrichtungen gemeinsam und koordiniert entgegengenommen, bearbeitet und in entsprechende Einsatzaktionen umgesetzt werden. Die KNZ hat sich von ihren technischen Möglichkeiten her und im Betrieb generell bestens bewährt. Mit ihr werden auch die Bedürfnisse der Feuerwehr optimal abgedeckt.

Ergänzend dazu haben Feuerwehrinspektorat und GVA eine konzeptionell neue Lösung verwirklicht, nachdem die Swisscom bekannt gegeben hatte, dass das 1975 eingeführte Alarmsystem SMT (System zur Mobilisierung mittels Telefon) nach dem Jahr 2010 nicht mehr verfügbar sei. Damit wurde absehbar, dass auf diesen Zeitpunkt hin auch das ergänzend benutzte und zur Parallelalarmierung von Feuerwehrangehörigen verwendete Telepage Swiss System (TPS) obsolet würde. In der KNZ wurden zur Ablösung des Systems SMT die technischen Vor-

ausstattungen geschaffen, inskünftig zwei oder mehrere Funkalarmierungsnetze gleichzeitig aktivieren zu können. Für die Alarmierungsbedürfnisse der Feuerwehrangehörigen schloss sich die GVA mit der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich zusammen, die ein Konzept für den Betrieb eines eigenen Alarmierungssenders erarbeitet hatte. Gestützt darauf betreibt die Gebäudeversicherung Zürich als Konzessionsnehmerin des BAKOM das Alarmierungssystem SIKAN. Seit dem Jahr 2002 ist die GVA unseres Kantons daran ebenfalls beteiligt, d.h. es sind daran auch die st.gallischen Gemeinden mit Ausnahme von Muolen, Wartau, Pfäfers, St.Gallenkapel, Wildhaus, Alt St. Johann, Stein, Wattwil, Lichtensteig und Krinau angeschlossen. Die Investitions- und Betriebskosten für unser Kantonsgebiet werden vollumfänglich von der GVA zu Lasten ihrer Feuerschutzrechnung getragen. Die Gemeinden sind dadurch in den Alarmierungsbedürfnissen für ihre Feuerwehrangehörigen in der Grössenordnung von gesamthaft rund 2,5 Mio. Franken je Jahr entlastet. Zudem haben sie für die betrieblich bedingte Beschaffung von Empfangsgeräten und deren Programmierung geringere Einzelkosten zu tragen, als dies im alten, abgelösten System der Fall war. Die GVA hat sich in diesem Belang aus ihren Vermögenserträgen zusätzlich finanziell engagiert, weil sie die Sicherstellung der Alarmierbarkeit kompetenter Einsatzkräfte als zu ihrem gesetzlichen Präventionsauftrag gehörend betrachtet.

1.4. Standardisierte Einsatzfahrzeuge

Im Bereich der Einsatzfahrzeuge wurde durch das AFS in enger Zusammenarbeit mit dem Kantonal-Feuerwehrverband ein Handbuch für Feuerwehrfahrzeuge geschaffen. Darin sind die Fahrzeugtypen im Sinne von Einsatzeinheiten kategorisiert. Einsatzorientiert wird mit der je definierten Grundausrüstung der Bedarf für die Feuerwehren vorgegeben. Die minimale Grundausrüstung ist dabei für alle Feuerwehrfahrzeuge modularartig aufgebaut. Einbau und Anordnung der einzelnen Module sind bezogen auf Einsatzeffizienz standardisiert, aber gleichwohl an gegebenen Möglichkeiten der Marktanbieter orientiert. Aus diesen Vorgaben erwachsen für die einzelnen Feuerwehren wesentliche betriebliche und technische Vorteile und für die Gemeinden erhebliche finanzielle Einsparungen. Im Handbuch sind zudem die organisatorischen und administrativen Abläufe einer Fahrzeugbeschaffung im Detail beschrieben. Änderungen technischer Vorschriften im Fahrzeugmarkt, Anpassungen schweizerischer Bestimmungen an diejenigen der europäischen Union (EU) sowie die Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen sind berücksichtigt bzw. fliessen laufend in Handbuchüberarbeitungen ein.

Die standardisierte Einsatzausrüstung der Fahrzeuge erleichtert die einheitliche Ausbildung der Einsatzkräfte sowie die gegenseitige Unterstützung und Ablösung bei Grosseinsätzen, zu deren Bewältigung mehrere Feuerwehren zum Einsatz kommen müssen. Gleichwohl erlaubt sie deren Aufbau auf Chassis unterschiedlicher Fahrzeugmarken. Die konzeptionelle Idee für den Einsatz standardisierter Feuerwehrfahrzeugtypen im ganzen Kanton gewährleistet auch eine gleichwertige Zuteilung der aus der Feuerschutzrechnung der GVA verfügbaren Beiträge an die Fahrzeugbeschaffungen der einzelnen Gemeinde- oder Regionalfeuerwehren. Spezielle Ausrüstungen, die beispielsweise je nach Aufgabenbereich einer Feuerwehr mit Stützpunktfunktionen notwendig sind, bleiben berücksichtigt. Fahrzeuge oder Ausrüstungsteile, die über das Notwendige hinausgehen oder die negative Auswirkungen auf die Ausbildung und damit auch die Einsatzmöglichkeiten hätten, können keine Beitragsunterstützung beanspruchen. Sonder- oder Zusatzwünsche bleiben somit möglich, fallen indessen subventionsmässig auch ausser acht. Insgesamt ist die Fahrzeugstandardisierung bewusst auf Effizienz in der Einsatztauglichkeit gerichtet und bezieht die Sicherheit der einzelnen Feuerwehrangehörigen mit ein.

1.5. Beschaffungskonzepte

Für die Rettung von Personen aus unmittelbaren Gefahrenbereichen standen über das ganze Kantonsgebiet verteilt bis zur Jahrtausendwende zehn Autodrehleitern und drei Hubrettungsgeräte bei zehn Feuerwehren im Einsatz. Des weitern verfügten 73 Feuerwehren über mechanische Anhängel Leitern, deren Technik zwar laufend weiterentwickelt und angepasst wurde, die aber nur beschränkt einsetzbar und in der Bedienung aufwendig waren. Angesichts dieser un-

befriedigenden Situation sah sich das AFS veranlasst, ein gesamtkantonales «Leiternkonzept» zu entwickeln. Den Bestrebungen des AFS kam entgegen, dass verschiedene Produzenten von Autodrehleitern eine kostengünstigere Alternative auf der Grundlage der in der Industrie längst eingeführten hydraulischen Hubrettungsgeräte zunehmend auch für feuerwehrtechnische Anwendungen anboten. Das neue «Leiternkonzept» wurde den Feuerwehren im Jahr 1996 vorgestellt. Es stiess bei den Gemeinden und Feuerwehrverantwortlichen auf fruchtbaren Boden. Im Jahr 1998 hatten bereits 30 Gemeinden im Kanton der gemeinsamen Beschaffung von insgesamt zehn neuen Hubrettungsgeräten zugestimmt. Deren Auslieferung erfolgte am 1. September 2000. Heute ist über den ganzen Kanton hinweg das gemeinsam erstellte Leiternkonzept realisiert. Es stehen jetzt insgesamt 23 Hubrettungsgeräte für Einsätze der Feuerwehr bereit. In der praktischen Ereignisbewältigung haben sich die neuen Geräte schon mehrfach bewährt, so beim Grossbrand der Olma-Halle 7 in St.Gallen (2002), beim Brand des Hotels Hirschen in Wildhaus (2001) und bei vielen andern Einsätzen auch.

Über dieses besondere Beschaffungskonzept, das für die Schweiz erstmalig war, ist in den letzten Jahren die Einsatzeffizienz der Feuerwehren bei der Brandbekämpfung und Personenrettung wesentlich verbessert worden. Das Prinzip in der geltenden Einsatzdoktrin, dass nicht alle Feuerwehren alles machen und können müssen, sondern dass nach Alarmstufenprinzip rasch und zielführend Nachbarn zum gemeinsamen Einsatz kommen, wird mit der Verfügbarkeit der Hubrettungsgeräte bekräftigt. Durch den gemeinsamen, vom AFS koordinierten Einkauf liessen sich im Vergleich mit einer Beschaffung herkömmlicher Autodrehleitern überdies insgesamt 1,2 Mio. Franken einsparen.

Neben dieser wichtigen Konzeptverwirklichung wurden von st.gallischen Feuerwehren unter der Koordination durch das AFS und voller Kostenübernahme durch die GVA gemeinsame Konzeptlösungen für den Einsatz von Heuwehrgeräten und Wärmebildkameras realisiert. Diese Geräte sind in speziell gebildeten Stützpunkten untergebracht. Unregelmässig auftretende örtliche Einsatzbedürfnisse können so wirksam und kostenbewusst über regionale Lösungen abgedeckt werden.

Im Zuge der Umsetzung des neuen Bevölkerungsschutzgesetzes wurde den Feuerwehren auch die Zuständigkeit als Ersteinsatzorganisation für die sogenannte «Schwere Rettung» (vgl. dazu auch Ziff. 1.6. dieses Berichts) zugewiesen. Für diese neue Aufgabe kann von den Feuerwehren auch das Material, das vom Bund für den Zivilschutz beschafft und geliefert wurde, benutzt werden. Da es sich hierbei um standardisiertes Bundesmaterial handelt, werden in der Regel auch Ersatzbeschaffungen vom Bund finanziert. Sie belasten somit die Feuerschutzrechnungen der Gemeinden und den Feuerweherschuttfonds der GVA nicht.

Zurzeit laufen im Kanton St.Gallen die Vorarbeiten zur Einführung des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM. Dem Kantonsrat wird dazu eine besondere Kreditvorlage unterbreitet werden. POLYCOM ist ein nationales Funksystem der Sicherheits- und Rettungsorganisationen von Bund, Kantonen und Gemeinden, das schrittweise aufgebaut wird. Es löst als digitales Funknetzwerk bestehende Funksysteme ab. Mit dem Einsatz von POLYCOM soll die interne wie insbesondere auch die übergreifende Kommunikation zwischen den verschiedenen Sicherheits- und Rettungsorganisationen (insbesondere Grenzwacht, Polizei, sanitätsdienstliches Rettungswesen, Schadenwehren, zivile Führungsorgane, Zivilschutz und unterstützende Verbände der Armee) optimal sichergestellt werden. Für Rettungs- und Interventionsdienste im Ereignisfall von besonderer Bedeutung ist POLYCOM als Führungsfunksystem. Diesbezüglich einzubinden sein wird auch die Feuerwehr. Inwieweit die Feuerwehren für ihre Alltagseinsätze oder für die interne Kommunikation in einem Bevölkerungsschutzfall auf eigene POLYCOM-Mittel angewiesen sein könnten, wird im Rahmen des Projektes geklärt. Auf jeden Fall stehen für die Feuerwehren heute zweckdienliche Funkgeräte im Einsatz, welche die internen feuerwehrspezifischen Bedürfnisse abzudecken vermögen.

1.6. Stützpunktsysteme

Die Regierung kann zur Erfüllung besonderer Aufgaben der Feuer- bzw. Schadenwehr regionale Stützpunkte bilden, etwa indem sie einzelne Gemeindefeuerwehren als Stützpunkte ausgestaltet oder Gemeindefeuerwehren zu Stützpunkten zusammenlegt. Sie regelt durch Verordnung insbesondere Einsatz, Organisation, Aufgaben, Ausrüstung und Entschädigungen und setzt nach Anhören der Gemeinden die Kostenanteile fest.

Ende der Achtziger Jahre wurden in unserem Kanton in der Umsetzung von Anforderungen aus der eidgenössischen Störfallverordnung *Chemiewehrstützpunkte* gebildet. Von den ursprünglich sechs dafür vom Kanton ausgerüsteten Stützpunktfeuerwehren konnte in der Zwischenzeit eine wieder entlastet werden. Die aktuelle Beurteilung der Einsatzbedürfnisse wird es zulassen, zwei oder drei weitere Stützpunkte in ihrer jetzt noch einsatzfähigen fahrzeug- und gerätgemässigen Ausrüstung nicht mehr zu erneuern und ebenfalls aufzuheben. Das schwergewichtig auf Prävention gerichtete seinerzeitige Chemieschutzkonzept hat dazu geführt, dass die damals noch bestandenen örtlichen Risiken in Betrieben, Einrichtungen und Lagern sicherheitsmässig wesentlich reduziert oder in ihrer Auswirkungsmöglichkeit im Störfall entscheidend eingeschränkt werden konnten. Chemiewehreinsätze der Stützpunktfeuerwehren sind nicht überaus häufig. Die jetzt verfügbare Einsatzkapazität ist eher überdimensioniert; konzeptionell drängt sich ein Rückbau auf.

Etabliert haben sich die für Rettungseinsätze auf dem Nationalstrassennetz eingerichteten und über die Nationalstrassenfinanzierung abgesicherten *Strassenrettungsstützpunkte*. Abgestimmt auf Zufahrtsmöglichkeiten und Anfahrtszeit wurden offene und tunnelierte Nationalstrassenabschnitte einzelnen Ortsfeuerwehren als Einsatzstrecken zugeordnet. Zurzeit funktionieren, über das ganze Kantonsgebiet verteilt, 16 Ortsfeuerwehren als Strassenrettungsstützpunkte. Sie erhalten ihren dafür notwendigen Sonderaufwand über die Nationalstrassenrechnung abgegolten. Das AFS erstellt jährlich eine entsprechende Abrechnung für die Einsatzbereitschaft und die effektiv geleisteten Rettungen. Mit dem neuen Finanzausgleich werden sich die Finanzierungsmodalitäten ändern. Gleichzeitig sind die Einsatzvereinbarungen für die Nationalstrassenrettung schweizweit angepasst worden. Gegenüber bisher macht der Bund weniger strenge Vorgaben in Bezug auf die Einsatzzeit (neu 20 Minuten statt wie bisher 15 Minuten). Das bedeutet für unseren Kanton, dass rein rechnerisch noch 12 Einzelstützpunkte nötig wären, um das ganze Nationalstrassennetz abzudecken. Alle bisherigen Stützpunktfeuerwehren sind jedoch interessiert daran, ihre Einsatzverpflichtungen auf den ihnen zugeordneten Nationalstrassenabschnitten weiterhin wahrzunehmen. Sie nehmen eine Reduktion der Entschädigung durch den Bund in Kauf.

Im *Spezialbereich Flüssiggas* haben sich die im Feuerwehrwesen involvierten kantonalen Instanzen der acht Ostschweizer Kantone Schaffhausen, Zürich, Thurgau, Appenzell A.Rh. und I.Rh., Glarus, Graubünden und St.Gallen sowie das Fürstentum Liechtenstein zu einer gemeinsamen Lösung in der Ausrüstung für den Notumschlag dieses Mediums zusammengetan. Dafür sind die ordentlichen Chemiewehrstützpunkte weder ausgerüstet noch ausgebildet. Ereignisse mit Flüssiggas mussten in allen Kantonen mit notdürftigen Ersatzmassnahmen bewältigt werden. Auch die Handelsfirmen von Flüssiggasen verfügen nicht über die erforderlichen Ausrüstungsarmaturen für den Notumschlag. Wiewohl sich Transportunfälle mit Flüssiggas nicht alltäglich ereignen, aber im Fall des Falles doch fatale Folgen in weitem Umkreis haben können, sahen sich die involvierten Kantone veranlasst, ein gangbares Notfallkonzept zu realisieren. Dieses basiert auf einer Zusammenarbeit mit der Berufsfeuerwehr des Flughafens Unique in Kloten, wo speziell trainierte Spezialisten verfügbar sind. Die GVA des Kantons Zürich stellt einen Wechselladebehälter zur Aufnahme der notwendigen Umfüllarmaturen zur Verfügung und ebenso das nötige Trägerfahrzeug dazu. Das Pumpensystem, die Armaturen und die Abgasfackel sind durch alle beteiligten kantonalen Gebäudeversicherungen, das Fürstentum Liechtenstein und als Mitinteressierte auch von den SBB gemeinsam finanziert worden. Für einen Sonderfall funktioniert damit auch eine Sonderlösung.

Mit der Bevölkerungsschutzgesetzgebung ist die «Schwere Rettung» der Feuerwehr zugeordnet worden, soweit es sich dabei um die Aufgabe des Ersteinsatzes (Rettung und Schadensbegrenzung) handelt. Bis dahin zeichnete für die «Schwere Rettung» der Zivilschutz verantwortlich. Der Begriff «Schwere Rettung» umfasst die Rettung von Mensch und Tier aus Trümmerlagen, die sich durch Explosionen oder Erdbeben ereignen können. Entscheidend ist, dass verschüttete Menschen und Tiere rasch geborgen und gerettet werden. Zur raschen Lokalisierung von Lebewesen sowie zur raschen Zugangsöffnung zu Verschütteten sind spezielle Gerätschaften erforderlich. Solche Mittel sind kostspielig und erfordern spezielle Kenntnisse in ihrer Anwendung. Die Feuerwehren müssen sich in geeigneter Form und Ausrichtung für Trümmerrettungen bereit machen. Soweit nicht ohnehin schon vorhandene ordentliche Mittel der Feuerwehren oder – ergänzend dazu – spezielle Mittel des Zivilschutzes (sogenannte Stollenausrüstung) zur Verfügung stehen, müssen solche zusätzlich beschafft werden. Es drängt sich auf, diese speziellen Gerätschaften koordiniert und regional, allenfalls sogar überregional zu beschaffen und den Gemeinden und ihren Ersteinsatzorganisationen unterstützend im Sinn der Subsidiarität zugänglich zu machen. Es ist vorgesehen, dieses Angebot in einer Stützpunktorganisation zusammenzufassen. Aufgabe des Stützpunktes soll es sein, die technischen Gerätschaften mit dem nötigen Bedienungspersonal einerseits und die Fachleute aus dem Schadensschätzungsbereich der GVA zur statischen Beurteilung andererseits zur Verfügung zu stellen. Die Einsatzverantwortung selbst bleibt in jedem Fall bei der Behörde der betroffenen Gemeinde. Sie allein entscheidet über die Inanspruchnahme einer Unterstützung durch Spezialisten der «Schweren Rettung». Sie ist auch zuständig für die Anordnung der anschliessenden Aufräum- und Wiederinstandstellungsarbeiten, die nicht mehr Sache der Feuerwehr sind.

Die konzeptionellen Arbeiten zur geplanten Stützpunktorganisation sind im Gang. Sie müssen in einem nächsten Schritt in Absprache mit der für den Zivilschutz zuständigen Stelle des Kantons und in Abstimmung mit den Gemeinden weiter verfeinert und für die konkrete Umsetzung vorbereitet werden.

1.7. Koordinierte Ausbildung

Das AFS ist zuständig für die Offiziers-, Kader- und Spezialistenausbildung der Feuerwehr, während es den Gemeinden obliegt, für die Grundausbildung ihrer Feuerwehrangehörigen zu sorgen. Die regionalen Feuerwehrverbände bieten hierfür ein koordiniertes Ausbildungsangebot an. Finanziert werden die Aufwendungen für die Kursangebote sowohl auf Seiten des AFS wie der regionalen Feuerwehrverbände aus der Feuerschutzrechnung der GVA. In den letzten Jahren betragen diese Aufwendungen zwischen 1,6 und 2,2 Mio. Franken jährlich.

Im Kursangebot des AFS mit jeweils zwischen 50 und 60 verschiedenen zwei- bis fünftägigen Einzelkursen, die zum Teil doppelt oder dreifach geführt werden, sind seit einigen Jahren auch Spezialistenkurse enthalten, die in der sogenannten Feuerwehrausbildungs- und Koordinationsregion Ost (umfassend die Kantone Zürich, Schaffhausen, Thurgau, St.Gallen, Appenzell I.Rh. und A.Rh., Glarus, Graubünden und das Fürstentum Liechtenstein) gemeinsam geführt werden. Es geht dabei um die Ausbildung der Feuerwehrelektriker, um Ölwehr an Flüssen und Seen, um die psychologisch orientierte Stützung von Feuerwehrangehörigen im Sinne von Debriefing und um die Ausbildung der in den Strassenrettungsstützpunkten eingesetzten Feuerwehrangehörigen. Bei all diesen Ausbildungsgängen drängt sich eine gemeinsame Durchführung aus Wirtschaftlichkeitsgründen auf oder auch – wie bei der Strassenrettung –, um eine überall gleiche Vorgehensweise zu gewährleisten.

Gleiches gilt für die seit einigen Jahren gemeinsam durch die zuständigen Ostschweizer Feuerwehrinspektorate organisierten Vorbereitungskurse für Instruktionsanwärter. Die Aspiranten aus den Ostschweizer Kantonen erhalten dabei alle die gleichen Voraussetzungen für den gesamtschweizerischen Instruktorienkurs, dessen Bestehen Voraussetzung für eine Inspektoren-tätigkeit in den Kantonen ist. Über diesen Ausbildungsweg stehen heute im Kanton St.Gallen 110 Instruktorien für den Einsatz in den eigenen und den unter den Ostschweizer Kantonen

koordinierten Kursen zur Verfügung. Ihr Einsatzpotenzial wird auch seit einigen Jahren durch ein Assessment geprüft, an dem das AFS und Vertreter des Kantonal-Feuerwehrverbandes beteiligt sind. Die Einsatzqualifikation wird laufend sichergestellt, indem alle Kurse von einem vom AFS bestimmten Kursinspektor aus den eigenen Reihen oder aus den Reihen des Kantonal-Feuerwehrverbandes begleitet werden. Die bestehende Ausbildungsorganisation in unserem Kanton bewährt sich in ihrer Kompetenzzuordnung auf AFS und Gemeinden, wobei dem in fachlichen Belangen mit einbezogenen Kantonal-Feuerwehrverband eine nicht unbedeutende Scharnierfunktion zukommt.

Die feuerwehrspezifischen Ausbildungsbedürfnisse im engeren Sinn bedürfen gezielter Ergänzungen im Ausbildungsangebot, welche die Einsatztauglichkeit im Verbund mit den Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes sicherstellen. Dazu dienen kombinierte Kurse, die hauptsächlich im Zusammenspiel mit der Polizei und dem sanitätsdienstlichen Rettungswesen im Hinblick auf die Bewältigung von Feuerwehr-Grossereignissen regelmässig durchgeführt werden. An Bedeutung gewonnen hat mit der Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes auch die abgestimmte Ausbildung der Kader der verschiedenen Partnerorganisationen, einschliesslich der Gemeindeführungsorgane. Bereits in den Jahren 1996 bis 2000 wurden diesbezüglich unter der Leitung der kantonalen Koordinationsstelle für Bevölkerungsschutz sogenannte Kombinierte Führungskurse erfolgreich durchgeführt. Eine nächste Serie solcher Kurse ist in der Planung für das Jahr 2009 und folgende vorgesehen. Die Feuerwehrkader sind bei diesen Kursen einzubinden, allenfalls auch ergänzend in speziellen Offizierskursen zu schulen.

Gute Ausbildung bildet die Voraussetzung für guten Einsatz im Ereignisfall. Ein klares Ausbildungsangebot ist heute aber auch Motivation für engagierte Feuerwehrangehörige, sich für die hohen Einsatzerfordernisse überhaupt zur Verfügung zu stellen. Ausbildungsqualifikation stärkt in diesem Sinn das Milizprinzip, auf dem unser Feuerwehrwesen nach wie vor aufbaut. Das AFS und das teilzeitlich von ihm beigezogene Instruktorienkorps müssen deshalb mit klaren gemeinsamen Vorstellungen sicherstellen, dass das Ausbildungsniveau hoch gehalten bleibt und dem immer technisierter werdenden Fahrzeug- und Einsatzmaterial Rechnung trägt.

1.8. Profil in Partnerschaften

Die Feuerwehren sind Partner im Bevölkerungsschutzsystem. Bevölkerungsschutz ist dabei, wie vom Gesetzgeber gewollt und entsprechend begrifflich definiert, als System und nicht als Organisation zu verstehen. Der Verbund Bevölkerungsschutz ist darauf gerichtet und muss dann funktionieren, wenn «Katastrophen und Notlagen sowie Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle und bewaffnete Konflikte nach Ausmass und Dauer der Gefährdung der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen den gemeinsamen Einsatz erfordern».¹ Die einzelnen Partner sind in diesem System eigenständig, sie haben sich jedoch im «Bevölkerungsschutzfall», wenn zwei oder mehr Partner zur Ereignisbewältigung notwendig sind, in die erforderlichen Gemeinsamkeiten einzubringen und im Interesse der dann bestehenden gemeinsamen Sache zusammenzuarbeiten. Rolle und Aufgaben der verschiedenen Partnerorganisationen sind in der Bevölkerungsschutzgesetzgebung klar definiert. Früher bestandene Doppelspurigkeiten und Unklarheiten im Einsatz von Formationen der Feuerwehr oder des Zivilschutzes sind beseitigt. Beide Partner haben je eigenständige Aufgaben zugeordnet. Dabei sind die Feuerwehren wie die Polizei und die sanitätsdienstlichen Einrichtungen Ersteinsatzorganisationen. Die Werke der Gemeinden und der Zivilschutz kommen bei Bedarf und zeitlich nachgelagert unterstützend oder ablösend zum Einsatz. Dieser unterstützende oder ablösende Einsatz wird auf Stufe Gemeinde gelebt. Feuerwehr und Zivilschutz arbeiten personell und materiell vielerorts eng zusammen. Weil in der Aufgabenerfüllung der Feuerwehren der «Bevölkerungsschutzfall» zahlenmässig jedoch selten ist, ist es ebenso wichtig, dass sich die Feuerwehren ausbildungs- und ausrüstungsmässig in ausreichendem Mass und in eigener Doktrin für die Alltagsereignisse, für die sie allein zuständig sind, bereithalten. Ebenso muss darauf geachtet werden, dass die Feu-

¹ Art. 2 des Bevölkerungsschutzgesetzes, sGS 421.1.

erwehren nicht unnötigerweise in die übergeordnete Führungsstruktur eingebunden werden, sondern dass sie ihre Kernaufgaben wahrnehmen können. Auf der andern Seite versteht es sich von selbst, dass den Feuerwehrkommandanten in den Führungsorganisationen der Gemeinden und Regionen wichtige Teilaufgaben zukommen.

Die Zusammenarbeit der Feuerwehren mit den Polizeieinsatzkräften, die praktisch bei jedem Brandereignis spielen muss, verläuft ebenfalls problemlos und beginnt schon in den Gemeinsamkeiten auf der Kantonalen Notrufzentrale. Eingespielte Abläufe im Verkehrsdienst, bei den Absperrnotwendigkeiten um Schadenplätze und in der Ereigniskommunikation nach aussen sind ebenso Praxis wie das Zusammenwirken bei der Brandermittlung, wo Spezialkräfte der Kantonspolizei die Untersuchungsämter und die Staatsanwaltschaft in ihren von Amtes wegen laufenden Abklärungen unterstützen. Einsatzleiter der Feuerwehr, aber auch Brandschutzexperten aus dem baulich-technischen Bereich des AFS wie des Schadensschätzungsdienstes der GVA sind hierbei jeweils über ihre Erfahrungen mit einbezogen.

Die Feuerwehren haben überdies Einsatzberührungen mit Armeeeinheiten. Die Katastrophenhilfsbataillone der Armee sind für die Unterstützung der Feuerwehren bei Grossereignissen speziell ausgerüstet und verfügen, auf sogenannte Wechsellader verteilt, über bedeutendes Einsatzmaterial für Einsatzleitung und -führung, für Chemie- und Strahlenschutz, für Beleuchtung und Stromversorgung, für den Wassertransport, für Brandeinsätze, für Vorkehrungen zum Schutz der Umwelt und für den Sanitätsdienst. Zum Teil sind diese Wechselladebehälter bei st.gallischen Ortsfeuerwehren stationiert und werden dort unterhalten. Allenfalls notwendige Einsätze werden vom Feuerwehrinspektor koordiniert. Bei der Feuerwehr Uzwil sind heute beispielsweise die Wechselladebehälter Wassertransport und Brandeinsatz stationiert, in Rorschach derjenige für Umweltschutzbelange, und in Wil ist der Wechselladebehälter Sanitätsdienst abrufbar. Andere Wechsellader sind in Zürich oder Schaffhausen stationiert, stehen aber im Bedarfsfall auch der ganzen Ostschweiz zur Disposition.

Quasi eine Verbundaufgabe verschiedener Partnerorganisationen ist des weitern der sogenannte ABC-Schutz. Er kommt bei radiologischen oder biologischen Ereignissen und bei Chemieunfällen zum Tragen. Grundsätzlich ist der ABC-Schutz Sache des Bundes. Kantonale Einsatzorganisationen und Dienststellen sowie solche auf Stufe Gemeinden sind jedoch involviert. Dies gilt insbesondere auch für die Feuerwehr (vgl. dazu auch Ausführungen zum Thema «Chemiewehrstützpunkte» unter Ziff. 1.6. dieses Berichtes). Es bestehen verschiedene Konzepte, insbesondere in den Bereichen A und C, und ein Nationales ABC-Schutzkonzept. Auf der anderen Seite fehlen wichtige Grundlagen noch, etwa Einsatzleitsätze für einen koordinierten Einsatz im ABC-Schutz oder ein gemeinsamer Szenarien-Katalog für ABC-Ereignisse. Die Verantwortlichkeiten und Zusammenarbeitsregelungen zwischen den beteiligten Organisationen sind zum Teil noch wenig klar und transparent. In diesem Bereich besteht also noch Handlungsbedarf.

Eine besondere Zusammenarbeit im Feuerwehrbereich besteht mit den Wehrdiensten der SBB. Hier laufen zurzeit gesamtschweizerisch koordinierte Verhandlungen mit dem Bahnunternehmen SBB, um die Zusammenarbeit bei Brandbekämpfungs- und Rettungseinsätzen auf den Bahnstrecken auf eine neue Vereinbarungsgrundlage zu stellen.

In all den Partnerschaftsbelangen bedeutungsvoll ist, dass die darin eingebundenen Feuerwehren mit klarem Auftrag ihre Funktionen und Tätigkeiten einbringen und damit vor allem ihre Aufgaben als Ersteinsatzelemente bei Schadensereignissen wahrnehmen können. Darauf müssen sich letztlich auch die Partner im System verlassen können.

1.9. Finanzierung

Die Gemeinden sind zuständig für die Ortsfeuerwehren. Sie müssen gemäss gesetzlichem Auftrag in der Lage sein, für Organisation und Bereitschaft der Feuerwehr zu sorgen und dies

ununterbrochen sicherzustellen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden dabei über konzeptionelle Vorgaben des AFS, teilweise auch über Weisungen desselben sowie über Beitragsleistungen, die er aus Mitteln der Feuerschutzrechnung der GVA finanziert. Das Funktionieren des Feuerwehrdienstes ist über eine gesetzliche Feuerwehrgeschichte für Frauen und Männer zwischen dem 20. und 50. Altersjahr abgesichert. Erfüllt werden kann die Feuerwehrgeschichte entweder durch eine persönliche Dienstleistung oder durch Leisten einer Feuerwehrgeschichte, deren Rahmen im Gesetz über den Feuerschutz (sGS 871.1; abgekürzt: FSG) festgeschrieben ist. Die Gemeinden sind befugt, in diesem Rahmen, der durch einen gesetzlichen Höchst- und Mindestwert fixiert ist, eigenständig einen Tarif festzulegen und damit im Wesentlichen den Finanzierungsgrad für den Feuerschutzauftrag im eigenen Wirkungskreis zu bestimmen. Dazu gehören neben dem Feuerwehrdienst die Wasserversorgung wie auch der den Gemeinden übertragene Teil des baulich-technischen Brandschutzes. Neben der so möglichen Kostendeckung über eine Spezialfinanzierung bleibt es einer Gemeinde unbenommen, aus dem allgemeinen Steuerhaushalt zusätzliche Mittel für den Feuerschutz bereitzustellen.

An die Aufwendungen der Gemeinden leistet der Kanton aus Mitteln der GVA Beiträge. Die GVA ist von Gesetzes wegen verpflichtet, einen Feuerschutzfonds zu unterhalten und zu öffnen, aus dem nach den Vorgaben einer Beitragsverordnung der Regierung Beiträge an Feuerwehren, Wasserversorgungen und Feuerschutzeinrichtungen Privater ausgerichtet werden. Die GVA ihrerseits alimentiert den Feuerschutzfonds hauptsächlich mit dem Feuerschutzanteil, den sie, gesetzlich festgelegt, zusammen mit den Versicherungsprämien von den Versicherten erheben kann. Diese Feuerschutzabgabe beträgt zurzeit 10 Rappen je tausend Franken des versicherten Gebäudewertes. Sie bringt insgesamt jährlich gut 11 Mio. Franken in den Fonds. Ebenfalls dem Feuerschutzfonds zugewiesen wird der sogenannte Löschfünfer, den die privaten Fahrhabeversicherer gemäss einer bundesgesetzlichen Regelung den Kantonen für den Feuerschutz überweisen müssen. Daraus ergibt sich aktuell ein Beitrag von 2,3 Mio. Franken. Zusammen mit weiteren kleineren Erträgen belaufen sich die ordentlichen jährlichen Fondseinnahmen somit auf rund 14,5 Mio. Franken. Der Betriebsaufwand in der Feuerschutzrechnung der GVA liegt in der Regel deutlich über diesem Wert. Er betrug im Jahr 2006 17,0 Mio. Franken. Die Differenz wird dem Feuerschutzfonds belastet. Das Fondsvermögen muss die GVA sicherstellen. Sie weist deshalb in guten Betriebsjahren Rechnungsüberschüsse, die sie aus ihren Vermögensanlagen erwirtschaftet, dem Feuerschutzfonds zu. Auf diese Weise gewährleistet die GVA im System von «Sichern und Versichern», verpflichtet wie legitimiert aus ihrem gesetzlichen Präventionsauftrag, den jeweils erforderlichen Ausgleich.

Im Feuerwehrbereich leistet die GVA Beiträge an folgende Aufwendungen:

- Investitionskosten für Feuerwehrbauten und Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen;
- Kosten für die Beschaffung von Feuerwehrmaterial und Mannschaftsausrüstung;
- Aufwendungen für die Feuerwehr-Alarmierung und -Kommunikation;
- Kosten für die Feuerwehrausbildung;
- Aufwendungen der Chemiewehr.

Das Beitragsvolumen beläuft sich gesamthaft auf jährlich rund 6 bis 8 Mio. Franken. Hinzu kommen Investitionsbeiträge an die Löschwasserversorgung im Betrag von 6 bis 7 Mio. Franken je Jahr sowie Beiträge an den baulich-technischen Brandschutz (Brandmeldeanlagen, Blitzschutzanlagen, Sprinkleranlagen usw.) in Höhe von 1,0 bis 1,5 Mio. Franken je Jahr.

Bei den Investitionsbeiträgen für Feuerwehrbauten (vor allem Depots) und Fahrzeugbeschaffungen belaufen sich die Beitragssätze auf 25 Prozent bzw. 20 bis 40 Prozent, je nach Fahrzeugtyp. Es gilt ein Bonus-/Malussystem im Fall von gemeinsamen Investitionsvorhaben mehrerer Gemeinden bzw. im Fall der Unterlassung gebotener Zusammenarbeit. Das Bonus-/Malussystem für Beitragsleistungen hat sich bewährt. Vor allem der positive Anreiz hat dazu geführt, dass viele Gemeinden gemeinsame Fahrzeugbeschaffungen getätigt haben. Im Jahr 1999 waren es bereits 57 Gemeinden, welche zur Ereignisbewältigung Fahrzeuge gemeinsam nutzen. Zwischen 1999 und 2006 konnte das Feuerwehrinspektorat die Beschaffung von 38 Feuerwehrgrossfahrzeugen federführend koordinieren. In unterschiedlicher Zusammensetzung

sind fast alle Gemeinden im Kanton daran beteiligt. In finanzieller Hinsicht liessen sich durch die koordinierte Beschaffung Kosten im Umfang von rund 30 Prozent einsparen. Die für die Beschaffung zuständigen Kommissionen der Gemeinden konnten sich dabei auf das bereits erwähnte Handbuch für Feuerwehrfahrzeuge stützen und ihre Bewertungskriterien im Rahmen der Ausschreibung fachgerecht und rechtsgleich handhaben. Dies ist ein zusätzlicher gewinnbringender Vorteil gegenüber den Marktanbietern.

Die Beitragsleistungen an die Kosten für die Anschaffung von beweglichem Feuerwehrmaterial und Mannschaftsausrüstung werden in Form von Pauschalsubventionen ausgerichtet. Vor dem Übergang zur Pauschalierung haben sich insofern Unzulänglichkeiten ergeben, als mit dem früheren Finanzierungsmodell, das teils Pauschalsubventionen enthielt und ab einem bestimmten Beschaffungsbetrag überdies individuelle Beiträge ermöglichte, die Gefahr der Doppelsubventionierung bestand. Mit dem neuen Pauschalierungssystem sind diese Unzulänglichkeiten beseitigt worden. Jetzt können die Gemeinden für die Mannschaftsausrüstung und die Anschaffung des mobilen Einsatzmaterials der Feuerwehren ohne administrativen Eingabeaufwand an das AFS ihre Beschaffungen planen und im Wissen um die Höhe der Pauschalbeiträge selbständig disponieren. Zu beachten sind lediglich die Weisungen und Richtlinien des AFS, welche die minimalen Vorgaben bezüglich Sicherheit und Standard definieren.

Die Betriebskosten für das feuerwehrspezifische Alarmierungsnetz SIKAN, das zusammen mit der Gebäudeversicherung Zürich aufgebaut worden ist, gehen ebenso wie die ursprünglichen Investitionskosten vollumfänglich zu Lasten des Feuerschutzfonds. Die GVA hatte sich überdies an den Investitionskosten für die Errichtung der Kantonalen Notrufzentrale beteiligt.

Im Bereich der Feuerwehrausbildung trägt die GVA zu Lasten des Feuerschutzfonds die Kosten für die Instruktorausbildung sowie für die Kader- und Spezialistenkurse. Sie stellt überdies einen Entschädigungsausgleich für Feuerwehrangehörige im Vergleich zu den Angehörigen des Zivilschutzes sicher, soweit diese Ausbildungskurse während ihrer Wochenarbeitszeit besuchen. Die Motivation der Feuerwehrkader, für Kursbesuche Ferien und Freizeit opfern zu müssen, erschien strapaziert, zumal beispielsweise eben Zivilschutzangehörige für vergleichbares Engagement der Erwerbsersatzordnung unterstehen und damit auch deren Arbeitgeber entschädigt werden. Deshalb wurde festgelegt, dass die Teilnehmer an Kader- und Spezialistenkursen für ihre Dienstleistungen in der kantonalen Ausbildung eine Entschädigung von wenigstens Fr. 240.– je Tag erhalten. Dies entspricht etwa der EO-Entschädigung für einen Militärdienst- oder Zivilschutztag. Die GVA unterstützt dabei die Gemeinden in ihrer Verpflichtung, diese Entschädigung auszurichten, indem sie die Hälfte des Taggeldes übernimmt.

Im gesamten Beitragswesen sind die Verfahrensabläufe so gestaltet, dass kein unnötiger administrativer Aufwand entsteht, dass sie gleichzeitig aber auch ein vertrauensvolles Miteinander in der Entwicklung des Feuerwehrwesens zwischen den dafür zuständigen Gemeinden und den involvierten kantonalen Instanzen gewährleisten. Dass die Anreizmechanismen in die richtige Wirkung wirken, zeigt der Umstand, dass in den letzten Jahren der Malusaspekt nur vereinzelt ins geltende System eingebracht werden musste. Die Gemeinden befinden sich auf Wegen der Zusammenarbeit und müssen deshalb nicht durch Beitragskürzungen «abgestraft» werden.

1.10. Beurteilung

Die Gemeinden als grundsätzlich für die Feuerwehren zuständige Instanzen nehmen ihre Aufgaben sachgerecht wahr. Sie sorgen im Sinne der Feuerschutzgesetzgebung für die ihren Gegebenheiten abgeforderte Feuerwehrorganisation und -einsatzbereitschaft. Sie bewältigen das im eigenen Wirkungskreis allein, in erfreulich zunehmendem Ausmass aber auch in nachbarlicher Zusammenarbeit unterschiedlich intensiver Ausprägung bis hin zu Feuerwehrzusammenlegungen. Von der geltenden Gesetzgebung her waren diese Möglichkeiten immer als Lösungsweg offen; über die Ende der Neunziger Jahre eingeführte privilegierte Subventionierung von

Zusammenarbeitslösungen wurden sie zusätzlich begünstigt. Andererseits haben auch finanzunabhängige Aspekte hier und Einsichten da die Wünschbarkeit zu Gemeinsamkeiten sensibilisiert und zu partnerschaftlichen Lösungen geführt. Von unten ist gewachsen, was Bestand in die Zukunft haben wird.

Über gezielte Massnahmen, in der Regel initiiert und koordiniert durch das AFS, wurden in den vergangenen zehn Jahren die technischen Einsatzmöglichkeiten der Feuerwehren von einem vorgängig schon guten Stand aus weiter verbessert. Finanzieller Spielraum dafür wurde unter anderem dadurch geöffnet, dass der Personalbestand im st.gallischen Feuerwehrewesen seit 1996 von damals 12'000 Feuerwehrangehörigen auf aktuell 5'500 gesenkt werden konnte, was ohne Effizienzeinbussen zu entscheidenden Kosteneinsparungen geführt hat. Ausrüstung und Ausbildung eines Feuerwehrangehörigen verursachen für die Dauer seiner Dienstleistungspflicht Kosten von rund 20'000 Franken. Somit belaufen sich die Gesamtkosten der Gemeinden für Ausrüstung und Einsatzbereitschaft all ihrer Feuerwehrangehörigen auf jährlich rund 6 Mio. Franken. Das AFS wendet zu Lasten der Feuerschutzrechnung der GVA im Jahresdurchschnitt zusätzlich rund 1,8 Mio. Franken für das kantonale Kursangebot auf. 1996 betrug die vergleichbaren Kosten für die Gemeinden noch rund 12 Mio. Franken, für das AFS 3,6 Mio. Franken. Eine entsprechende Verlagerung von ursprünglichen Personalkosten auf technischen Aufwand war indessen nicht erforderlich. Die Einsatzeffizienz der Feuerwehren insgesamt konnte gleichwohl gesteigert werden. Das Feuerwehrewesen präsentiert sich heute in unserem Kanton auf einem hohen Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Einsatzstandard.

Gleiches darf grundsätzlich auch vom baulich-technischen Brandschutz festgehalten werden. Diesbezüglich konnte sich der Kanton St.Gallen problemlos in die seit dem 1. Januar 2005 geltende Interkantonale Konkordatslösung für den baulichen Brandschutz einbringen. Die neuen Brandschutzbestimmungen, die einerseits materiell dem europäischen Standard angepasst sind und im formellen Bereich nicht unbedeutende Deregulierungskomponenten umgesetzt haben, wurden von st.gallischen Fachexperten in der Vorbereitungsphase stark mit beeinflusst. Die auf klare Schutzziele ausgerichteten Vorschriften fordern den im brandschutztechnischen Baubewilligungsverfahren involvierten Stellen im Kanton und in den Gemeinden hohe Kompetenz und fachlich fundiertes technisches Umsetzungsverhalten ab. Die gesamtschweizerisch ausgebildeten und zertifizierten Fachexperten des AFS geben ihr erworbenes Wissen in adäquater Weise an die Feuerschutzbeamten und Feuerschauer in den Gemeinden weiter. Erleichtert wird deren Arbeit über die EDV-mässig aufgearbeitete Verfügbarkeit von Textmodulen, welche in die Baubewilligungen der Gemeinden einfließen. Gewährleistet ist damit nicht nur das Funktionieren des koordinierten Bewilligungsverfahrens, in welches bei vielen Bauvorhaben nebst dem AFS auch weitere kantonale Dienststellen eingebunden sind, sondern auch die Sicherstellung rechtsgleicher brandschutztechnischer Bewilligungsverfügungen in allen Gemeinden. Im innerkantonalen Koordinationsverfahren in Bausachen sind die AFS-Überprüfungen problemlos eingebunden. Bei jährlich zwischen 350 und 400 zum Teil anspruchsvollen Beurteilungen und Verfügungen bleiben Rekurse stets an einer Hand abzählbar.

Diese etablierte Baubewilligungspraxis im Brandschutzbereich gewährleistet den Feuerwehrangehörigen für ihre Einsätze die nicht zu unterschätzende Gewissheit, z.B. verfügte Fluchtwegeeinrichtungen auch für einen Innenangriff benutzen zu können. Andererseits muss klar sein, dass ein falsch gerichteter Feuerwehreinsatz passive oder aktive bauliche Brandschutzmassnahmen in ihrer Funktionsweise stören oder gar ausser Betrieb setzen könnte. Die gegenseitige Abhängigkeit einer wirksamen präventiven Brandschutzmassnahme am Bau und einer wirksamen Schadensbekämpfung im Ereignisfall sind offensichtlich. Es ist deshalb eine wichtige Aufgabe der Verantwortlichen aller Stufen im Brandschutz, für diesen Aspekt von Sicherheit für alle zu sorgen. Gesteuert wird das notwendige Zusammenspiel im Gebäudeversicherungssystem von «Sichern und Versichern».

2. Aktuelle und kommende Herausforderungen

2.1. Milizsystem und Dienstpflicht

Die allgemein gestützte Absicht, dass das Feuerwehrwesen als Verbundaufgabe von Gemeinden und Kanton im Milizsystem funktionieren soll, kann immer mehr zur Herausforderung werden. Es gilt auch in Zukunft sicherzustellen, dass eine Feuerwehr innert Minuten nach einem Ereigniseintritt in Gruppen-, Zugs- oder Kompaniestärke Hilfe leisten kann; das allgemein bei Bränden, infolge steigender Häufigkeit von Naturereignissen vermehrt auch in Elementarschadenfällen sowie bei speziell zugeteilten Aufgabenbereichen in Chemiewehr, Strassenrettung oder «Schwerer Rettung».

Abgesichert ist das Milizsystem durch die Feuerwehrpflicht als kantonal gesetzlich verankerte Bürgerpflicht, in unserem Kanton für Männer und Frauen zwischen dem 20. und 50. Altersjahr. Aus der Möglichkeit, dass diese Dienstpflicht entweder durch aktive persönliche Mitwirkung im Feuerwehreinsatz oder durch Leistung einer Feuerwehrabgabe erfüllt werden kann, ergibt sich für die eigentliche Dienstleistung, trotz bestehender Pflicht, eine gewisse «Freiwilligkeit». Sich dafür bereitzufinden, setzt ein gesundes Mass an Bürger- und Gemeinschaftssinn voraus. Noch gelingt es im Allgemeinen den Feuerwehren, die benötigten Personalbestände rekrutieren zu können. Verschiedene Umstände begünstigen diese Situation, zunehmend zahlreichere negative Voraussetzungen stehen dagegen.

Generell positiv ist der Umstand, dass durch Zusammenarbeit und Zusammenlegungen unter den Feuerwehren der aktuelle Bestandesbedarf sich innert zehn Jahren halbiert hat. Des Weiteren wirkt auf viele zu Gemeinschaftsdiensten bereite Frauen und Männer der Umstand positiv, dass sie eine gute Ausbildung durchlaufen können und dass eine sichere, persönliche Einsatzrüstung und technisch à jour gehaltenes Einsatzmaterial zur Verfügung steht. Positiv wirken sodann sicher auch ein gutes Zusammenbeitsumfeld und ein stark vermitteltes Zusammengehörigkeitsgefühl in einer Feuerwehr sowie – dem übergeordnet – der Sinn, der vor allem in der Aufgabenerfüllung einer Feuerwehr liegt. Erschwerend sind auf der andern Seite die in der Arbeitswelt abnehmende Bereitschaft wie auch die abnehmenden Möglichkeiten auf Arbeitgeberseite, während laufendem Arbeitsprozess Mitarbeitende für sofort nötige Feuerwehreinätze freizustellen. Schwierigkeiten für ausreichende Rekrutierungen ergeben sich auch dadurch, dass Wohnort und Arbeitsort immer weniger identisch sind. Arbeitspendler können sich so kaum noch in einem Feuerwehrdienst sinnvoll mitengagieren. Negativ auswirken mag sich in vieler Bürgerinnen und Bürger Sicht zudem die doch bestehende Diskrepanz zwischen dem erforderlichen zeitlichen Engagement für den Feuerwehrdienst einerseits im Vergleich zur relativ leicht fallenden Möglichkeit der Pflichterledigung durch Zahlung der Feuerwehrabgabe. Negativ empfunden wird zum Teil schliesslich der Umstand, dass die Erfüllung einer Dienstleistungspflicht im Feuerwehrbereich nicht eine adäquate finanzielle Anerkennung findet wie eine Bundesdienstleistungserfüllung in Armee oder Zivildienst.

Die in unserem Land nicht bestehende allgemeine Dienstpflicht, welche Armee-, Zivildienst-, Feuerwehr- sowie Sanitäts- und Sozialdienst umfassen müsste, ist in diesem Sinn ein Teil der bestehenden Herausforderung, kann aber andererseits nicht auf kantonaler Ebene allein angegangen werden. Eine allgemeine eidgenössische Dienstpflichtregelung, unter Einbezug der Feuerwehren, würde das Instrument der Feuerwehersatzabgabe als entscheidende Basis der Gemeinden zur Finanzierung ihrer Feuerwehraufgaben beseitigen. Es müssten neue Finanzierungsgrundlagen mit entsprechender Umverteilung der Lasten geschaffen werden. Daher ist sorgfältig und in allen Konsequenzen zu bedenken, ob man sich tatsächlich für eine integrale eidgenössische Dienstpflicht stark machen soll und dabei die kantonale Regelungsmöglichkeit für die Dienstpflicht im Feuerwehrwesen aufgeben will, selbst wenn diese auch mit Nachteilen verbunden ist.

Aus finanzieller Sicht besteht heute wenigstens bei den tägigen oder mehrtägigen Kursbesuchen insofern ein Ausgleich, als mit der gemeinsamen Kostenübernahme durch Gemeinden

und GVA eine der eidgenössischen Erwerbsersatzordnung gleich kommende Entschädigung ausgerichtet werden kann. Überlegenswert für die Zukunft sind Vorschläge, aus einem finanziellen Anreizsystem für Arbeitgeber Möglichkeiten für diese zu schaffen, Mitarbeitende allgemein, ohne Kompensationsverpflichtungen mit Freizeit oder Überzeit, für Feuerwehreinsätze freizustellen. Weil Feuerwehrendienstleistungen im vermehrten Masse in Elementarschadenfällen geleistet werden müssen und diese zeitlich erfahrungsgemäss länger dauern als solche für einen Brandeinsatz, sind adäquate Lösungsmöglichkeiten früher oder später zu sondieren. Zum Teil geht es auch um eine gleichwertige Gewichtung von Feuerwehr- und Zivilschutzeinsätzen.

Die Annahme einer Gleichwertigkeit zwischen effektiver Dienstleistung und Entgelt über die Feuerwehrabgabe zur Erfüllung der Feuerwehrpflicht hat noch einen weiteren, herausfordernden Aspekt. Die Feuerwehreinsätze setzen motivierte, leistungsfähige und erfahrene Dienstleistende voraus. Das bedingt, dass in der Einteilung der Feuerwehrangehörigen auch entsprechende Selektionen Raum haben müssen. Nicht jeder, der will, ist für jede Anforderung des Feuerwehrdienstes auch geeignet. Aber jeder, der könnte, wird problemlos Gründe finden, zu den Abgabepflichtigen zu kommen. Fakt ist auch, dass es praktisch keinen Brandeinsatz mehr gibt, der ohne Atemschutzgeräte möglich ist. Das wiederum bedingt körperliche und zu wesentlichem Teil auch psychische Belastbarkeit. Die Feuerwehren in den Gemeinden und Regionen sind auch von daher gefordert, alle Möglichkeiten zur richtigen Zusammensetzung ihrer Einsatzbestände zu nutzen und dabei vor allem auch ihre Planungen für den Erhalt der jetzt im Allgemeinen guten Situationen sorgfältig zu handhaben. Gesetzliche Änderungen, die hiezu hilfreich sein könnten, sind allerdings nicht absehbar.

2.2. Gemeinschaftseinsatz und Professionalität

Das herrschende Milizsystem, das trotz der bestehenden Dienstpflicht nur zu einem wesentlichen Teil dank Freiwilligkeit im Dienst an der Gemeinschaft funktioniert, muss sich in Bezug auf Bestandesfähigkeit und Zukunftsaussicht, einer zunehmenden Mentalitätsänderung in unserer Gesellschaft folgend, inskünftig verstärkt an einem System mit professioneller Ausgestaltung messen lassen. Die Stadt St.Gallen unterhält – wie andere grosse Städte in der Schweiz auch – eine Berufsfeuerwehr, die mit drei Einsatzequippen rund um die Uhr Soforteinsätze sicherstellen kann. Denkbar sind adäquate Organisationsstrukturen für andere Agglomerationen in unserem Kanton.

Bei solchen Überlegungen ist indessen zu berücksichtigen, dass auch eine Berufsfeuerwehr wie jene der Stadt St.Gallen nach wie vor für viele Einsatzfälle auf einsatzbereite Milizelemente angewiesen ist. Der kleine Eingriffstrupp der Berufsfeuerwehr bekommt in der Regel dann einen Brand rasch in den Griff, wenn die Alarmierungszeit von der Brandentstehung bis zur Meldung des Ereignisses an die Einsatzkräfte kurz war. Diese Zeit hängt indessen von Unwägbarkeiten ab, die von den Feuerwehren selbst nicht beeinflusst werden können. Wenn ein Brandereignis schon fortgeschritten ist, bis die Einsatzkräfte vor Ort eintreffen, kann es auch in der Stadt St.Gallen trotz Professionalität nur im Verbund mit einer Verstärkung durch das Milizsystem bewältigt werden. Eine Berufsfeuerwehr bringt ein gutes Stück mehr an Einsatzkraft und damit Sicherheit, vermag das aber nicht in jedem Fall allein zu gewährleisten. Eine gut organisierte Milizfeuerwehr erreicht die gleiche Einsatzqualität. Die Schadenstatistiken der GVA über den ganzen Kanton lassen jedenfalls signifikant keine andere Beurteilung zu. Entscheidend in der Ereignisbewältigung sind Alarmierung und Beherrschen wie Anwenden der richtigen Einsatzdoktrin. Hierfür sind die Qualität der Ausbildung massgebend und die Vorausschau der einzelnen Feuerwehrkommandi, die richtigen Leute zum Einsatz verfügbar zu haben. In diesen Belangen ist das Feuerwehrwesen dazu herausgefordert, den allgemein auf sehr hohem Niveau erreichten Stand zu halten. Voll professionalisierte Einsatzkräfte dafür zu haben, erweist sich nicht als notwendig. Teilprofessionalisierungen auf Kaderebene, z.B. in Regionalfeuerwehren oder in Verbindung mit dem Zivilschutzkommando, können hilfreich sein. Ein fest ange-

steller Materialwart vermag Sicherheit zu gewährleisten, dass die Einsatzmittel jederzeit in tauglichem Zustand übernommen werden können.

Ein Milizsystem bringt es – nüchtern betrachtet – mit sich, dass nicht stets die Besten und Tüchtigsten an die Scharnierstellen gelangen. Das ist nicht weiter problematisch, wenn es denn nicht bloss die Eifrigeren sind, die sich vordrängen können. Es besteht deshalb auch eine besondere Herausforderung, dass – zur Gewähr von Public Governance auch im Feuerwehrwesen – die Gesamtverantwortung wahrgenommen wird und die Kontrolle spielt, dass also ein Feuerwehrkommandant in seiner Verantwortung nicht allein gelassen bleibt. Die öffentliche Aufgabe Feuerwehrwesen verlangt nach Gesamtschau und den Aufgabenbereich umfassende Bewältigung. In diesem Sinn verstandene und darauf gerichtete Professionalität ist Herausforderung für alle Beteiligten.

2.3. Brandbekämpfung und Abwehr von Naturgefahren

Feuerwehr bedeutet schon lange nicht mehr allein «dem Feuer wehren». Die Einsatzstatistiken zeigen seit Jahren eine Verlagerung von der Bewältigung von Brandereignissen hin zu Abwehr von Naturgewalten und damit dem Ersteinsatz und der Hilfe bei Elementarschadenfällen. Dazu gehören Überschwemmungen, Murgänge, Hangrutschungen oder Lawenniedergänge, die in bewohnten Gebieten den Einsatz von Rettungskräften erfordern. Die Feuerwehren sind Schadenwehren. Es ist auch selbstverständlich geworden, dass die Einsatzkräfte aus dem Feuerwehrwesen Chemiehavarien in Betrieben oder bei Transporten bewältigen, bei Strassenunfällen Personenrettungen vornehmen und die Bahndienstkräfte unterstützen, wenn Zugsunfälle passieren. Die Bevölkerungsschutzgesetzgebung hat den Feuerwehren überdies die allfällige Rettung von Menschenleben bei schweren Gebäudeexplosionen oder im Erdbebenfall zugewiesen, die sogenannte «Schwere Rettung».

Diese seit Jahren immer ausgeprägtere Entwicklung ist in Ausbildung und Ausrüstung der Feuerwehren einbezogen worden und wird weiter und verstärkt zu berücksichtigen sein. So wie in den Dreissiger Jahren des letzten Jahrhunderts die Elementarschadendeckung in die Feuerdeckung der GVA miteingebunden wurde und damit der ursprüngliche Feuerschutz- und Feuerbekämpfungsauftrag sich in vergleichbare Anstrengungen gegenüber den Elementargefahren und ihren Auswirkungen erweiterte, hat sich das Feuerwehrwesen der gleichen Herausforderung entsprechend mitgewandelt. Es ist denn auch so, dass unbestrittenermassen Feuerwehreneinsätze bei Elementarschadenergebnissen in gleicher Weise unentgeltlich für Betroffene erfolgen wie bei Brandereignissen. Hier zeigt sich die Bedeutung und Wirksamkeit des in sich verbundenen Gebäudeversicherungssystems von Sichern und Versichern. Die im Einsatz stehenden Feuerwehrfahrzeuge sind ausgerüstet sowohl für Brand- wie für Elementarschadeneinsätze. Die Feuerwehren verfügen über Einsatzmaterial für beide Ereignisbewältigungen. Zur Ereignisbewältigung setzen die kommunalen wie regionalen Ereignisdienste diese Mittel und ihr eigenes Personal ein. Bewährt hat sich gerade auch im Fall von Naturereignissen die überregionale mittel- und personalmässige Zusammenarbeit. Sie wird diesbezüglich wohl zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Die Herausforderung für das Feuerwehrwesen stellt sich in der vollzogenen Entwicklung von der Feuerwehr zur Schadenwehr mehr in der Konzentration auf die Kernaufgabe als Ersteinsatzelement als in einem grundsätzlich weiteren Ausbau. Mit andern Worten müssen sich die Gemeinde- und Regionalfeuerwehren dafür stark machen, dass sie nicht von falschen Erwartungen für Aufgaben in einer Elementarereignisbewältigung überstrapaziert bis eigentlich missbraucht werden. Als zum Ersteinsatz kommende Kräfte haben die Feuer- bzw. Schadenwehren in der akuten Phase Hilfe zu leisten und dabei Schadenauswirkungen möglichst aufzuhalten oder in ihren vermeidbaren Auswirkungen zu begrenzen. In der Zeit nach dem Regen oder Hagelschlag, wenn Personen gerettet und weitere Schadenauswirkungen mit den möglichen Massnahmen eingedämmt sind, haben die Feuer- und Schadenwehren ihren Auftrag erfüllt. Aufräumen und Wiederherstellen sind nicht ihre Sache. Hierfür sind durch die zuständigen Be-

hörden andere Organisationen oder private Unternehmen beizuziehen. Die Bevölkerungsschutzgesetzgebung weist hier insbesondere entsprechend rekrutierten Zivilschutzangehörigen ausdrückliche Aufgaben zu. Dies im Rahmen der schon erwähnten klaren Trennung zwischen Ersteinsatzauftrag und nachgerichteten Hilfs- und Unterstützungsbedürfnissen.

Die Konzentration auf Ersteinsatzfunktionen gebietet sich vom gesetzlichen Auftrag her ebenso wie aus der Zumutbarkeit für den persönlichen und zeitlichen Einsatz der Feuerwehrangehörigen. Das herrschende System trägt sich nur weiter, wenn es sich selbst vor einer Überstrapazierung zu schützen vermag. Hilfeleistung gegenüber Schadenbetroffenen als Ersteinsatz im Feuer- und Elementarbereich ist und bleibt vornehmliche Aufgabe der zu Schadenwehren gewordenen Feuerwehren. Für weitergehende Aufgaben stehen andere Kräfte zur Verfügung.

2.4. Prävention im Feuerwehrdienst

Die Feuerwehren erfüllen im Rahmen ihres Brandbekämpfungsauftrages bereits heute viele präventive Aufgaben. Sie haben in ihren Gemeinden für Betriebe und Einrichtungen mit speziellen Brandrisiken vorbereitete Einsatzpläne. Sie kennen die sensiblen Gebäudebereiche, sie wissen um die getroffenen baulich-technischen Brandschutzmassnahmen und sie können auf aktivierte Brandmelde- und Sprinkleranlagen in adäquater Weise reagieren. Diesbezügliche Planungsaufträge im Sinne vorbehaltener Einsatzentschlüsse für den Fall des Falles sind Standardmassnahmen.

Was in Zukunft auf die Feuerwehren, vor allem die Vorbereitungsarbeiten ihrer Kader, zukommen wird, ist die Herausforderung, eine vergleichbare Leistung in umfassender Weise auch mit Blick auf mögliche Elementarschadensereignisse zu erbringen. Bald einmal werden für das ganze Kantonsgebiet die Gefahrenkarten mit ihren behördenverbindlichen Auswirkungen bereitstehen. Daraus sind allenfalls bestehende besondere Risiken im Naturgefahrenbereich erkennbar. Infrastruktureinrichtungen und Gebäude mit besonderen Gefahrenexpositionen sind kartiert und namentlich bekannt. Die Feuerwehren haben daraus für mögliche Einsätze Konsequenzen zu überlegen, Schwerpunkte für die allenfalls notwendigen Hilfestellungen festzulegen und in diesem Sinne präventiv ihre Schlüsse zu ziehen. Ergänzend zu den Naturgefahrenkarten werden die Feuerwehren für ihr Einsatzgebiet spezielle Einsatzkarten erstellen müssen – vergleichbar wie sie das mit ihren Einsatzplänen für brandrisikogefährdete Gebäude jetzt schon tun. Zu den angezeigten Vorkehrungen gehört dann die richtige Disposition der Einsatzmittel und damit verbunden die Planung und Umsetzung allenfalls notwendig werdender Beschaffungen. Das AFS bietet zusammen mit dem in der GVA aufgebauten Objektschutz Unterstützung. Was von den Baubewilligungsinstanzen der Gemeinden an Fachbeurteilung bei der GVA abgerufen werden kann, steht auch den Feuerwehren zur Verfügung.

2.5. Konzentration in den Dienstleistungen

Die Feuerwehren stehen traditionell auch für Dienstleistungen verschiedenster Art zur Verfügung. Brand- und Elementarschadeneinsätze zum Schutz von Gebäuden gehören als Kernauftrag zu den unentgeltlich erfolgenden Leistungen. Rettungseinsätze auf Strassen zum Beispiel, Leistungen bei Chemiehavarien oder Einsätze bei Waldbränden sind davon ausgenommen und werden – wenn immer möglich – verursacherkonform verrechnet. Gegen Entgelt geleistet werden auch Feuerwachen im Theater oder bei Grossanlässen, die Verkehrsregelung bei Publikumsveranstaltungen oder Hilfsdienste bei Sportveranstaltungen.

Soweit solche Dienstleistungen Bezüge zu den Kernaufgaben der Feuerwehr haben, stehen kaum Einwände dagegen. Soweit aber Feuerwehrangehörige durch solche Dienste zum üblichen Einsatzsold über Gebühr verpflichtet werden, sind Infragestellungen am Platz. Mit Blick auf die mehrfach angesprochene Belastbarkeit des Milizsystems im Feuerwehrwesen drängen sich Klärungen und Festlegungen auf, wo und wann überhaupt Feuerwehrangehörige ausserhalb ihrer Kernaufgaben zu Dienstleistungen herangezogen werden sollen oder nicht.

2.6. Ausbildungszusammenarbeit

Die von immer schwieriger und komplizierter werdenden Einsatzanforderungen her erforderliche Ausbildungsqualität wird vermehrt zur Konzentration der verfügbaren Kräfte und Kapazitäten führen. Die verantwortlichen Feuerwehrinstanzen der Ostschweizer Kantone arbeiten diesbezüglich schon seit Jahren zusammen. Spezialistenkurse werden gemeinsam und jeweils in Verantwortung eines kantonalen Partners durchgeführt. Die Instruktorenauswahl erfolgt über eine standardisierte Evaluation gemeinsam. Diese Gemeinsamkeiten sind für die Zukunft ausbaubar. Durch das Zusammengehen in der Ostschweiz resultiert auch ein Mehr an Einsatzerfahrung. Daraus lassen sich noch bessere Erkenntnisse für die Ausbildungsbedürfnisse gewinnen. Das wiederum führt zu einer klaren Verbesserung der Ausbildungsqualität. Und diese wiederum gewährt für die Einsatzkräfte ein Mehr an Kompetenz und Sicherheit. Aus Schadenfällen und deren Bekämpfung können die richtigen Lehren gezogen und in künftigen Schadensituationen umgesetzt werden. Der gewünschte Kreis zwischen Einsatzerfahrung und daraus sich ergebender künftiger Einsatzeffizienz schliesst sich.

Die Konzentration der Ausbildungserfahrung und die Weitergabe nützlicher Erkenntnisse ergeben sich aber auch aus einer Zusammenarbeit unter Partnern, die letztlich ähnliche oder gar gleiche Ereignisse bewältigen müssen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Grossereignisse und besondere Lagen, wo ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Partnern des Bevölkerungsschutzes gefragt ist. Die bereits erwähnten gemeinsamen Kurse mit der Polizei und dem sanitätsdienstlichen Rettungswesen sowie die sogenannten Kombinierten Führungskurse (vgl. dazu Ziff. 1.7. dieses Berichts) bilden dafür eine wichtige Grundlage. Angesichts der zunehmenden Intensität von grossräumig wirkenden Naturereignissen dürften die diesbezüglichen Bestrebungen oder gar weitergehende abgestimmte Ausbildungsgefässe an Bedeutung gewinnen.

Ganz im Sinn der Zusammenarbeit unter Partnern sind die vereinten ostschweizerischen Feuerwehrinstanzen auch im Gespräch mit der Armee im Hinblick auf eine gemeinsame Nutzung der vorhandenen Einrichtungen und Einsatzmittel auf dem Armeeübungsplatz Hiltern in Bernhardzell. Die konzeptionellen Möglichkeiten sind ausgelotet. Klärungen braucht es noch auf Seiten der für Bauten und Logistik verantwortlichen Armeeinstanzen.

2.7. Integration der Konzeptarbeiten «Feuerwehr 2010» und «Feuerwehr 2015»

Die Kommandanten der Gemeindefeuerwehren haben unter der Leitung des AFS in den Jahren 2004 und 2005 an Weiterbildungskursen und in besonderen Workshops Gedanken und Vorstellungen für die Ausrichtung und Organisation der Feuerwehren in naher und weiterer Zukunft aufgearbeitet. Erkenntnisse daraus sind auch in gemeinsamen Arbeitsgruppen zwischen den kantonalen Feuerwehrinstanzen von St.Gallen und Zürich überprüft und nachbearbeitet worden. Bei diesen Arbeiten sind auch Exponenten des Kantonalen Feuerwehrverbandes einbezogen worden. Die gewonnenen Erkenntnisse sind in einem Leitfadentwurf «Feuerwehr 2010» festgehalten. Dieser soll den Gemeinden demnächst im Sinne einer Richtungsorientierung für die zukünftige Wahrnehmung ihrer Feuerwehraufgaben zugestellt werden.

Zurzeit ist auf gesamtschweizerischer Ebene zudem das seinerzeit massgeblich vom Schweizerischen Feuerwehrverband mitgeprägte Konzept «Feuerwehr 2000 plus» in Überprüfung genommen worden. Zuständig dafür ist die «Interkantonale Feuerwehrkoordination Schweiz», eine Organisation, die von den kantonal verantwortlichen Feuerwehrinstanzen eingesetzt ist, um übergreifende und gemeinsam relevante Feuerwehraufgaben zu koordinieren und als Anlaufstelle für die andern Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes zu wirken. In zehn Grundsätzen ist die «Feuerwehrezukunft» als gesamtschweizerisches Konzept «Feuerwehr 2015» formuliert worden. Der Entwurf dazu befindet sich zurzeit in Vernehmlassung bei den kantonalen Instanzen und den Feuerwehrverbänden. Für den Kanton St.Gallen bzw. gemessen an der geltenden Praxis, wie die Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kanton hier wahrgenommen wird, werden sich daraus keine Anpassungsbedürfnisse ergeben. Gerade im Zu-

sammenhang mit diesen gesamtschweizerischen Überlegungen darf festgestellt werden, dass unser st.gallisches Feuerwehrwesen ebenso à jour wie fortschrittlich ist.

3. Feuerschutzauftrag von Gemeinden und Kanton

3.1. Grundlagen der geltenden Zuständigkeitsordnung

Nach Art. 1 FSG obliegt der öffentliche Feuerschutz als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises den politischen Gemeinden, soweit er nach besonderen Gesetzesbestimmungen nicht Sache des Kantons ist. Es handelt sich beim öffentlichen Feuerschutz somit um eine typische Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden. Die Gemeinden sind verpflichtet, «eine den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechende Gemeindefeuerwehr zu unterhalten» (Art. 31 FSG). Die Regierung könnte nach Art. 2 Abs. 2 FSG Gemeinden anhalten, bestimmte Aufgaben des Feuerschutzes gemeinsam zu erfüllen, wozu indessen bislang kein Anlass bestand, weil die Gemeinden aus eigener Initiative zweckmässige Zusammenarbeitslösungen realisiert haben und weiter verwirklichen. Im vorangehenden Feuerschutz, nämlich dem Präventionsbereich mit baulich-technischen Brandschutzmassnahmen, haben die Gemeinden klar zugewiesene Aufgaben in der Feuerschau, im Kaminfedgedienst und in der Erteilung von brandschutztechnischen Baubewilligungen.

Der Kanton ist zuständig für die Aufsicht über den öffentlichen Feuerschutz und die Qualitätssicherung. Die dem Kanton zugewiesenen Aufgaben werden durch das kantonale Amt für Feuerschutz (AFS) wahrgenommen. Die Regierung hat von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit (vgl. Art. 8 Abs. 2 FSG) Gebrauch gemacht und das AFS unter der Aufsicht des Finanzdepartementes der GVA angegliedert. Es untersteht dort einer gemeinsamen Führung mit dieser und ist so in das System von «Sichern und Versichern» eingefügt. Im Einzelnen kommen dem Kanton bzw. dem AFS folgende Aufgaben zu (vgl. Art. 9 FSG):

- Überwachung des Vollzugs der Feuerschutzvorschriften durch die Gemeinden;
- Erteilung von Weisungen;
- Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der Feuerschutzorgane, soweit diese Aufgabe nicht den Gemeinden zugewiesen ist (vgl. dazu Ziff. 1.7. dieses Berichts);
- Erteilung von Bewilligungen und Durchführung von Kontrollen im brandschutztechnischen Bereich und in Fällen, für die gemäss Gesetz der Kanton zuständig ist (gilt insbesondere für Industriebauten und für Gebäude, die ein erhöhtes Brandrisiko aufweisen oder der Aufnahme einer grösseren Anzahl von Personen dienen).

Der Regierung steht gemäss Art. 33bis FSG überdies die Kompetenz zu, für die Erfüllung besonderer Aufgaben der Feuerwehr regionale Stützpunkte zu bilden. Sie kann Gemeindefeuerwehren als Stützpunkt ausgestalten oder Gemeindefeuerwehren zu Stützpunkten zusammenlegen. Für die Bereiche Chemiewehr und Strassenrettung ist dies geschehen. Für die aus der Bevölkerungsschutzgesetzgebung neu den Feuerwehren übertragene Aufgabe der «Schweren Rettung» steht die adäquate Regelung noch an. Sie ist in Vorbereitung.

Diese Aufgabenteilung und Zuständigkeitsordnung zwischen Kanton und Gemeinden im öffentlichen Feuerschutz haben sich bewährt. Die übergeordneten Ziele, nämlich der Schutz von Personen, Sachen und Tieren vor Gefahren des Feuers und der Naturgewalten haben sich stets erreichen lassen. Die weitgehend offenen Gesetzesformulierungen haben Raum geboten und bieten ihn weiter, unter Beachtung der grundsätzlichen Kompetenzzuweisung zwischen Kanton und Gemeinden auf dem Verordnungsweg bedarfsgerechte Anpassungen vorzunehmen, soweit dies zur Sicherstellung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung notwendig ist.

Begründeter Änderungsbedarf ist auf Gesetzesebene somit nicht auszumachen. Die Bevölkerungsschutzgesetzgebung, über die der Zivilschutz kantonalisiert wurde und kantonsintern ebenso wie der Feuerschutz im Wesentlichen als Gemeindeaufgabe weiterdelegiert wurde, hat Feuerwehr und Zivilschutz auf dieser Ebene «gleichgestellt» und zur Zusammenführung geöff-

net. Gleichzeitig sind früher bestandene Doppelspurigkeiten und Überschneidungen beseitigt worden; es wurde zivilschutzbezogen eine klare, von der Feuerwehr abgegrenzte Aufgabenteilung gemacht. Das kantonale Bevölkerungsschutzgesetz vom 29. Juli 2004 (sGS 421.1) hat einzig in zwei Bestimmungen der Feuerschutzgesetzgebung zu einem Anpassungs- und Präzisionsbedarf geführt. Demzufolge sind die Gemeinden neu befugt, Personen, die in einer dem Bevölkerungsschutz dienenden Milizorganisation Dienst leisten, von der Feuerwehrpflicht zu befreien, wenn die Belastung dieser Personen einer aktiven feuerwehrdienstleistenden Person entspricht (vgl. geänderter Art. 38 FSG). Zum Zweiten ist in Art. 40 FSG präzisiert worden, dass die Feuerwehr Erstorganisation für Rettung und allgemeine Schadenwehr ist. Gerade diese speziell notwendig gewordenen Änderungen unterstreichen, dass Feuerwehr und Zivilschutz im Bevölkerungsschutzsystem zusammenarbeiten, dass aber ebenso eigenständige Tätigkeiten und Aufgaben gewollt sind und bestehen bleiben. Die Kooperation ermöglicht es auch, dass sich die Feuerwehren auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und sich bspw. bei zeitkritischen Einsätzen durch den Zivilschutz unterstützen lassen können.

3.2. Abwehrender und bekämpfender Brandschutz

Die Feuerschutzgesetzgebung vereint unter der auf den Personenschutz ausgerichteten Zielorientierung den Feuer- bzw. Brandschutz bewusst sowohl in seiner abwehrenden oder präventiven Funktion als auch in seiner Ausprägung als Element der Schadensbekämpfung. Beide Bereiche haben wichtige Gemeinsamkeiten, sowohl im Brand- wie im Elementarbereich. Und beide sind eng in die gesetzliche Aufgabenstellung der Gebäudeversicherung einbezogen. Die gemeinsame Führung im schon mehrfach angesprochenen System von «Sichern und Versichern» macht nicht bloss Sinn, sondern ist für alle Aufgabenbereiche *conditio sine qua non*.

Die Anordnung und Durchsetzung einer baulich-technischen Brandschutzmassnahme dient der Schadenverhütung oder Schadenminderung. Ihre Ausprägung gibt im Ereignisfall jedoch auch den Einsatzkräften Sicherheit für den Einsatz. Ein brandschutzmässig angeordneter Fluchtweg aus einem Gebäude ist immer auch ein möglicher Angriffsweg für die Feuerwehr ins Gebäude. Eine ordnungsgemäss errichtete Brandmauer zwischen zwei Gebäuden gibt der schadenbekämpfenden Feuerwehr Anhaltspunkte für ein bewahrendes Halten des angebauten, nicht vom Brandherd befallenen Gebäudes. Eine Beobachtung beim Brandbekämpfungseinsatz seitens der Feuerwehr vermag dem baulich-technischen Brandschutzexperten Hinweise dafür zu geben, ob und wie eine angeordnete Massnahme gewirkt hat. Das im AFS mit den Brandschutzexperten zusammengeführte Feuerwehrinspektorat gewährleistet gemeinsam mit dem Schadendienst der GVA eine gesamtheitliche Schutzbetrachtung für Personen und Sachen und vermag so auch abzusichern, dass die Feuerwehreinsatzdoktrin auf die präventiv vorgegebenen konstruktiven und technischen Gebäudemassnahmen abgestimmt ist. Trotz entstehendem Schaden kann sich das im praktischen Einsatzfall vor Ort nur positiv auswirken. Die örtlichen Einsatzkräfte sind auf dieses Wissen angewiesen, das ihnen in der Ausbildung vermittelt wird. Nicht zuletzt gewährleistet die GVA so eine volkswirtschaftlich annehmbare Schadenbelastung für die pflichtversicherte Gemeinschaft der Betriebs- und Hauseigentümer, die Prämien zahlen müssen und Anspruch auf möglichst günstige Kosteneffekte aus dem Zusammenwirken von Feuerschutz und Brandversicherung haben.

3.3. Sichern und Versichern im Gebäudeversicherungssystem

Das System der kantonalen Gebäudeversicherungen ist in der Schweiz ein bewährtes und funktionierendes Beispiel für integrales Risikomanagement mit nachhaltigem volkswirtschaftlichem Nutzen und mit finanziellen Vorteilen für die Hauseigentümer wie auch für den Staat. In den 19 Kantonen mit einer kantonalen Gebäudeversicherung sind denn auch der vorbeugende Brandschutz, die Elementarschadenprävention, die Feuerbekämpfung und die Schadenregulierung in operativer Einheit in einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt zusammengeführt. Gemeinsam sind überall die einheitliche Führung und Verantwortung für alle Bereiche durch eine Direktion sowie die eigenen, vom allgemeinen Staatshaushalt losgelösten Finanz-

kreisläufe. Damit ist auch die Umsetzung einer im System bewusst gewollten kohärenten öffentlichen Vorsorgepolitik gewährleistet.

Die Integration von Schadenverhütung und Schadenbekämpfung in die öffentlich-rechtliche Brand- und Elementarschadenversicherung verbindet bewusst die Erfüllung von öffentlichen Interessen mit unternehmerisch ausgerichteten Finanzierungsmechanismen. Der Gebäudeversicherung sind über die Angliederung des AFS direkte und indirekte Einflusswege auf die Vorbeugemassnahmen im Brandschutz wie im Objektschutz gegen Naturgefahren zugemessen. Sie nimmt diese Einflussmöglichkeit wahr durch Anreizmechanismen im Rahmen der Beitragsgewährung wie auch über konzeptionelle Qualitätsvorgaben mit Kontrollmöglichkeiten für die Schadenwehren. Die so verstandene und in unserem Kanton seit langem praktizierte operative Einheit von Gebäudeversicherung und Feuerschutz hat sich bewährt. Sie lässt sich nicht ohne einschneidende Konsequenzen aufbrechen. Ohne zusammengeführte Einheit im gesetzlichen Auftrag zu Schadenverhütung und Schadenminderung würde es letztlich für den Kanton – aus rechtlicher Realität wie auch unter ordnungspolitischen Aspekten – fragwürdig bis unmöglich, eine den Staatshaushalt entlastende Gebäudeversicherung im Sinn einer reinen Sachversicherung zu führen. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 27. Februar 1998 in einer gegen das Gebäudeversicherungsmonopol im Kanton Glarus anhängig gemachten Klage nämlich entschieden, dass dieses deshalb gerechtfertigt sei, weil die in die Gebäudeversicherung eingebundene Prävention in ihrer Ergiebigkeit und Wirksamkeit der allgemeinen Wohlfahrt diene. Ohne systemimmanente Prävention würde das Gebäudeversicherungsmonopol zum Fiskalmonopol verkommen und wäre als solches nicht haltbar. Nebst diesem Bundesgerichtsurteil bestätigen auch Gutachten zum EU-Recht, dass die schweizerischen Gebäudeversicherungen wegen der in sie eingebundenen hoheitlichen Tätigkeiten der Prävention in erster Linie als Institutionen der Daseinsvorsorge gelten würden und deshalb mit dem faktischen Monopolverbot in der EU vereinbar wären.

Dahingehende Überlegungen haben die Regierung bei ihren Analysen im Rahmen der Departementsreform veranlasst, die Einheit von GVA und AFS nicht aufzugeben, aber auch die Bereiche Prävention und Intervention des AFS nicht voneinander abzutrennen. Die für alle Beteiligten vorteilhafte und vor allem für die volkswirtschaftlich bedeutsame Gebäudesubstanz im Kanton preisgünstige Systemeinheit von «Sichern und Versichern» soll weiterhin Bestand haben. Konsequenterweise hat sich die Regierung auch dafür entschieden, dem systeminhärenten besonderen Finanzkreislauf innerhalb der GVA mehr Bedeutung zuzumessen, als einer organisatorischen Zusammenlegung zwischen Feuerwehr und Zivilschutz. Beide Aufgaben sind schliesslich auch nicht in erster Linie kantonale Verpflichtungen, sondern im Wirkungskreis der Gemeinden eingebunden. Es obliegt den Gemeinden zu bestimmen, wie sie sich dafür organisieren wollen.

Für die administrative Zuordnung der GVA bzw. des AFS zum Finanzdepartement sprechen verschiedene Gründe. Das Amt für Vermögensverwaltung im Finanzdepartement bewirtschaftet im Auftragsverhältnis die Vermögensanlagen der GVA. Sodann hat das Schätzwesen, das mit der neuen diesbezüglichen Gesetzgebung vom Jahr 2000 der Gebäudeversicherung eingegliedert wurde, sowohl die Versicherungswerte der Gebäude wie auch die Steuerwerte der Grundstücke zu ermitteln, wodurch sich im System Gebäudeversicherung ein weiterer Synergieeffekt ergibt. Schliesslich wurde im Jahr 1998 auch das gesamte Versicherungswesen der kantonalen Verwaltung organisatorisch in die GVA eingegliedert. Gemeinsamkeiten in der Aufgabenstellung von Versicherung ganz allgemein haben auch hier Effizienz- und Kostengewinne ermöglicht.

Nachdem es sich nicht als zweckmässig erweist, sondern geradezu Demontage eines Erfolgsmodells von integriertem Risikomanagement wäre, den Feuerschutz oder allenfalls auch bloss das Feuerwehrwesen aus dem Gebäudeversicherungssystem von «Sichern und Versichern» herauszubrechen, zeigt sich bei gesamtheitlicher Sicht, dass auch das System insgesamt zweckmässigerweise dem Finanzdepartement zugeordnet bleibt. Bei der Departementsreform liess sich die Regierung von zwei grundsätzlichen Zielsetzungen leiten. Zum einen sollten

sachlich zusammenhängende Verwaltungsbereiche zusammengeführt und damit unnötige Schnittstellen abgebaut werden. Zum andern galt es, eine Ausgewogenheit zwischen Departementen bezüglich Bedeutung und Inhalt von Aufgaben sicherzustellen, mithin auch eine Ausgewogenheit in der Auslastung und der Breite des Verantwortungsbereichs für die den Departementen vorstehenden Mitglieder der Regierung. Von daher gesehen sind die Synergien zwischen Gebäudeversicherungssystem und Finanzdepartement evident und gewichtig. Daran gemessen sind die Berührungspunkte zwischen Feuerwehr und Zivilschutz von untergeordneter Bedeutung. Sie sind durch die im Bevölkerungsschutzsystem vorgekehrte Aufgabenzuteilung definiert und über die kantonale Bevölkerungsschutzgesetzgebung geregelt. Die Eingliederung des Feuerwehrwesens oder gar des gesamten Feuerschutzes in das Sicherheitsdepartement brächte keine zusätzlichen Effizienzgewinne. Es würden im Gegenteil zahlreiche neue Schnittstellen zum Versicherungs- und Präventionsauftrag der GVA erforderlich. Die gesamthafte Lostrennung des Gebäudeversicherungssystems vom Finanzdepartement würde im Bereich des Schätzungswesens jahrzehntelang bewährte, und im Risk Management neu gewonnene Synergien aufbrechen und ihrerseits neue Schnittstellen notwendig machen. Zudem wäre die Ausgewogenheit in der departementalen Aufgabenzuordnung gestört. Aus all diesen Gründen hat die Regierung davon abgesehen, den Feuerschutz dem neu geschaffenen Sicherheitsdepartement zuzuweisen.

3.4. Beurteilung

Der öffentliche Feuerschutzauftrag, als Verbundaufgabe aufgeteilt auf Gemeinden und Kanton, kann zweckentsprechend sowohl im baulich-technischen Bereich wie auch in der Brandbekämpfung erfüllt werden. In letztere ist auch die Elementarschadenbewältigung in ihrer Ersteinsatzdimension miteingebunden, dies in zielführendem Verständnis von Zusammengehörigkeit des Brandschutzes und der Brandversicherung sowie in zeitgemässer Ausprägung der integralen Gebäudeversicherung und des damit zusammenhängenden Gebäudeschutzes.

In der operativen Einheit von GVA und AFS ist eine rationelle, effiziente Verbindung personeller und sachlicher Ressourcen verwirklicht. Die darin bestehende konzeptionelle Einheitsbetrachtung in Bezug auf die Aufgabe des öffentlichen Feuerschutzes schlägt in adäquater Weise auf die Gemeindeebene durch, beziehungsweise unterstützten diese in ihrer eigenen effizienten Aufgabenerfüllung. Konzeptionelles Vorausdenken und Erkennen der zweckmässigen Einsatzdoktrin, Berücksichtigung der Abhängigkeit des Einsatz Erfolges von den bestehenden baulich-technischen Präventivmassnahmen an Gebäuden und nicht zuletzt die auf beste Wirksamkeit bei kostengünstigster Lösung gerichteten finanziellen Steuerungsmechanismen im Subventionswesen gewährleisten, dass das Richtige richtig gemacht wird. Eine kantonale Gebäudeversicherung rechtfertigt sich letztlich aus dieser Systemwirkung. Ohne integrierten Feuer- und Elementarschadenschutz, würde sie zur blossen Sachversicherung. Der jetzige Status der GVA mit dem bestehenden gesetzlichen Hintergrund wäre ohne diesen Bezug kaum mehr aufrechtzuerhalten. Das würde aber auch die heute bestehende Möglichkeit kostenbewusster Allokation personeller und sachlicher Mittel aufbrechen. Folgen wären finanzielle Nachteile für die versicherte Hauseigentümerschaft, die ihren Schutz jetzt zu günstigsten Prämienkonditionen bekommt, ebenso wie für den Staatshaushalt, der durch das System Gebäudeversicherung finanziell entlastet wird. Nachteilig wäre die Auftrennung nicht zuletzt auch für die Gemeinden und Wasserkorporationen, denen nur mehr geringere Fondsmittel zur Unterstützung ihrer Aufgaben zur Verfügung stünden. Nachhaltiger volkswirtschaftlicher Gesamtnutzen ginge verloren.

Die neue Bevölkerungsgesetzgebung hat nicht etwa die Sicherheitslandschaft für Gemeinden und Kanton verändert, sondern führt – unter klarerer und überschneidungsloser Aufgabenzuteilung – die bisherigen Partnerorganisationen dann in einem vorbereiteten System zusammen, wenn von einer Ereignisbewältigung her ein entsprechendes Erfordernis dafür gegeben ist. Was vor der Bevölkerungsschutzgesetzgebung schon als Zusammenarbeitsnotwendigkeit erkannt war und in unserem Kanton in entsprechender Umsetzung auch gespielt hat, ist jetzt institutionalisiert. Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit besteht indessen nicht generell, son-

dem für jene Ereignisfälle, bei denen es geboten ist, das gesamte System wirksam werden zu lassen. Alltagsereignisse kann die Feuerwehr in der Regel eigenständig und allein bewältigen.

Von solcher Gesamtbeurteilung ausgehend sind die gesetzlichen Grundlagen in der Feuer- schutz-, Polizei-, Gesundheits-, Zivilschutz- und Bevölkerungsschutzgesetzgebung umfassend wie detailliert ausreichend, um die der öffentlichen Hand zustehenden wie von ihr erwarteten Sicherheitsaufgaben zu erfüllen. In der hier speziell interessierenden Feuerschutzgesetzgebung ist weder ein grundlegender Änderungsbedarf auszumachen, noch eine Neu-, oder Zusatzregelung im Detail erforderlich. Die grundsätzliche Schutzzielorientierung und die organisatorische Zuteilung der Verantwortlichkeiten dafür auf Gemeinden und Kanton sind nach wie vor sinnvoll und zweckmässig. Sie lassen Entwicklungen und Anpassungen an sich wandelnde Bedürfnisse zu, entweder in freier Konzeptgestaltung oder wenn notwendig über Ergänzungen auf dem Verordnungsweg. Das hat bisher gespielt und kann auch fortan gehandhabt werden.

4. Schlussfolgerungen

Das Feuerwehrwesen funktioniert als typische Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden. Den Gemeinden obliegt auf operativer Ebene die Gewährleistung einer Feuerwehrorganisation, allein oder in nachbarlichem Zusammenwirken. Der Kanton sichert über Kader- und Spezialisten ausbildung sowie über konzeptionelle Vorgaben zu Einsatzdoktrin und Einsatzmitteln eine zweckmässige und zielführende Brandbekämpfung im Ereignisfall. Aufgabenkonform entwickelt hat sich seit Jahrzehnten überdies die Ersteinsatzverpflichtung der Feuerwehren bei Elementarschadenereignissen. Die Feuerwehren sind so längst zu eigentlichen Schadenwehren geworden, was auch im Gesetzesauftrag entsprechend formuliert ist.

Feuerwehrauftrag und Zuständigkeiten sind im Gesetz über den Feuerschutz vom 18. Juni 1968, das mit einem II. Nachtrag vom 9. Januar 1997 (nGS 32-109) angepasst wurde, auch heute noch rechtsgenügend geregelt. Grundsätzlicher Handlungsbedarf auf Änderungen oder Ergänzungen ergibt sich nicht. Die Gemeinden können ihre Funktionen im Feuerschutz wahrnehmen. Der Kanton handhabt seine bestehenden Weisungsrechte mit gebotener Zurückhaltung. Die neue Bevölkerungsschutzgesetzgebung von 2004 hat die beiden daraus für das Feuerwehrwesen notwendig gewordenen Änderungen ins Feuerschutzgesetz eingefügt, nämlich die unmissverständliche Definition der Feuerwehr als «Erstorganisation für Rettung» und allgemeine Schadenwehr sowie die Möglichkeit für Gemeinden zu einer Befreiung von Personen aus der Feuerwehrpflicht, soweit diese «in einer dem Bevölkerungsschutz dienenden Milizorganisation Dienst leisten, wenn die Belastung derjenigen einer aktiv feuerwehرداری leistenden Person entspricht.»²

Eine Steuerung des Feuerwehrwesens im Kanton erfolgt über die GVA und die ihr zugrunde liegende Gebäudeversicherungsgesetzgebung. Die dort verankerte Verpflichtung der GVA, neben der Versicherung aller Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden insbesondere auch Massnahmen zur Verminderung der Feuer- und Elementarschadengefahr, zur Schadenverhütung und zur Schadenbekämpfung zu fördern³, bietet die Basis für die praktizierte und immer wieder den Bedürfnissen und Möglichkeiten angepasste finanzielle Unterstützung der Gemeindefeuerwehren. In der Feuerschutzrechnung der GVA sind die Tätigkeit und die Wirkungsweise des AFS abgebildet. Die Einzelheiten zur Verteilung der zweckgebundenen Mittel regelt eine Beitragsverordnung der Regierung. Darin ist der Grundsatz verankert, jeweils die günstigste Lösung zu subventionieren, die den Zweck erfüllt. Auch das fördert Effizienz und Effektivität. Grundsätzlicher Handlungsbedarf auf Änderung besteht auch hier nicht, zumal seit mehr als zehn Jahren schon eine Beitragsprivilegierung für gemeinsame Feuerwehrlösungen Praxis ist. Damit werden Zweckmässigkeit und zukunftssträchtige Lösungen unterstützt und nicht blosse Begehrlichkeiten begünstigt. Der hohe Ausrüstungsstandard der st.gallischen

² Anpassungen und Änderungen von Art. 38 und 40 FSG.

³ Art. 1bis Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 26. Dezember 1960, sGS 873.1.

Feuerwehren macht die Einsätze wirksam. Die Schadenstatistiken der GVA vermögen das zu belegen. Die gute Ausbildungsqualität auf allen Stufen motiviert die Feuerwehrangehörigen. Die durch die Gebäudeversicherung ebenfalls mit namhaften Geldern geförderte Wasserversorgung sichert überall im Kanton die notwendigen Ressourcen für den Alltag und den Ereignisfall. Mit Mitteln aus der GVA wird auch die Erstellung der Naturgefahrenkarten im Kanton mitgetragen. Objektschutz als Eigenverantwortungsbereich der Haus- und Betriebseigentümer kann mit finanziellen Anreizen aus dem Fonds für Elementarschadenverhütung gefördert werden. Das Gebäudeversicherungssystem von «Sichern und Versichern» funktioniert als integrales Risiko-Management zum Wohl von Bürgerschaft und Staat. Dies gestützt auf dafür ausreichenden rechtlichen Grundlagen. Es besteht deshalb kein Anlass zu gesetzlichen Änderungen.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer