

Zusatzbericht zu den ergänzenden Fragen zu Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens

Bericht der Regierung vom 11. August 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Analyse der zukünftigen Gefahren und Risiken	3
1.1 Kantonale Gefährdungsanalyse	3
1.2 Bereits vorliegende (Teil-)Untersuchungen	3
2 Qualitätssicherung	5
2.1 Herleitung geeigneter Qualitätskriterien	5
2.2 Handhabung im Kanton St.Gallen	6
3 Abgeleitete Erkenntnisse und Konsequenzen	9
3.1 Allgemeines	9
3.2 Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz	9
4 Mobilität und Bestandessicherung	12
4.1 Problemstellung	12
4.2 Lösungsmöglichkeiten	13
5 Gesetzgebungsbedarf	14
6 Antrag	15
Anhänge	16
Anhang 1: Elementarschadenfälle 2005-2014 nach Regionen	16
Anhang 2: Gravitative Elementarschadenfälle 2005-2014 nach Regionen	16

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Zusatzbericht nimmt die Regierung Stellung zu den im Rahmen der Beratung des Postulatsberichts 40.07.08 vom Kantonsrat aufgeworfenen ergänzenden Fragen zur Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton.

Eine umfassende Gefährdungs- und Risikoanalyse, wie sie vom Kantonsrat erwartet wird, soll in den nächsten zwei bis drei Jahren in einem breit abgestützten Projekt erarbeitet werden. Sie wird sich nicht

nur auf die Feuerwehr und den Zivilschutz fokussieren, sondern den gesamten Bevölkerungsschutz umfassen und somit allen Partnern als Grundlage dienen. Bereits heute liegen jedoch bereichsspezifische (Teil-)Untersuchungen vor, die wertvolle Anhaltspunkte für die Aufgabenstellung von Feuerwehr und Zivilschutz zu liefern vermögen.

Unter dem Gesichtspunkt der Qualitätssicherung im Feuerwehrbereich wird aufgezeigt, welche geeignete Messgrössen sind und wie aktuell deren Handhabung im Kanton St.Gallen ist. Die heute bestehenden und genutzten Instrumente und Indikatoren zur Erfassung der Qualität der Feuerwehren erlauben es den Verantwortlichen auf Stufe Gemeinde und Kanton, sich ein insgesamt recht zuverlässiges Bild über den Zustand der Feuerwehren zu verschaffen. Das Instrumentarium soll dennoch gezielt weiterentwickelt werden.

Es zeigt sich, dass die Feuerwehren im Kanton St.Gallen gerüstet und in der Lage sind, ihren Kernauftrag als schnelle Erstinterventionskraft bei Bränden, Naturereignissen, Explosionen, Unfällen und ABC-Ereignissen zum Schutz von Mensch, Tier, Umwelt und Sachwerten kompetent wahrnehmen zu können. Bei Grossereignissen sind sie jedoch auf die Unterstützung durch weitere Partner des Bevölkerungsschutzes, insbesondere auch durch den Zivilschutz, angewiesen. Für eine enge Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz stehen die Bewältigung von Elementarereignissen und Gebäudeeinstürzen (z.B. bei Explosionen oder einem Erdbeben) im Vordergrund. In einem zurzeit laufenden Projekt sind Möglichkeiten für eine gezielte und effiziente künftige Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz erarbeitet worden. Die entsprechenden Vorschläge und Empfehlungen gehen nun in die Vernehmlassung.

Die heute höhere Mobilität der Bevölkerung, insbesondere der Umstand, dass Wohn- und Arbeitsort häufig nicht (mehr) identisch sind, stellt für die Feuerwehr eine Herausforderung dar. Es werden im vorliegenden Bericht Möglichkeiten und Massnahmen aufgezeigt, mit denen diesem erschwerenden Umstand entgegengetreten werden kann.

Die geltende Gesetzgebung steht Entwicklungen oder Veränderungen, wie sie im Bericht zur Darstellung kommen, nicht im Weg. Es ergibt sich somit kein unmittelbarer, dringender Handlungsbedarf für gesetzliche Anpassungen. Trotzdem sollen im Rahmen der geplanten Revision des Gesetzes über den Feuerschutz (sGS 871.1) auch die Bestimmungen betreffend die Feuerwehr einer vertieften Überprüfung unterzogen werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Junisession 2014 nahm der Kantonsrat Kenntnis vom Bericht der Regierung 40.07.08 «Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton» vom 18. Dezember 2007 samt Ergänzungsbericht vom 4. Februar 2014. Gleichzeitig lud er die Regierung ein, zusammen mit Botschaft und Entwurf eines Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Zivilschutzgesetz zu folgenden ergänzenden Fragen Bericht zu erstatten:

- a) Analyse der künftigen Risiken und Gefahren für den Kanton St.Gallen im Bereich des Bevölkerungsschutzes, fokussiert auf die grundsätzlichen Auswirkungen und deren Bewältigung durch die Feuerwehr und den Zivilschutz;
- b) Darlegung, wie die Qualität des st.gallischen Feuerwehrwesens inskünftig anhand messbarer Kriterien (in Umsetzung des Grundsatzes IX der Konzeption Feuerwehr 2015) erfasst und sichergestellt werden kann;
- c) Aufzeigen der aus beiden vorgenannten Punkten abgeleiteten Erkenntnisse und Konsequenzen für Auftrag, Organisation, Bestände, Ausrüstung und Ausbildung der Feuerwehr als Teil der Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes, insbesondere im Bereich eines Stützpunktsystems für die verschiedenen Einsatzbereiche;

- d) Auswirkungen der gesteigerten Mobilität auf die Bestandessicherung und mögliche Massnahmen;
- e) Aufzeigen der zur Umsetzung der erforderlichen Veränderungen beim Feuerwehrwesen nötigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen.

Die Regierung nimmt zu diesen Fragen nachfolgend Stellung.

1 Analyse der zukünftigen Gefahren und Risiken

1.1 Kantonale Gefährdungsanalyse

Eine umfassende, interdisziplinäre Gefährdungs- und Risikoanalyse, wie sie der Bund – gestützt auf Art. 8 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.1) – von den Kantonen erwartet, liegt im Kanton St.Gallen aktuell nicht vor. Es ist aber vorgesehen, eine solche zu erarbeiten. Entsprechende Vorbereitungsarbeiten sind bereits getroffen worden.

Die geplante Gefährdungs- und Risikoanalyse mit dem Titel 'Risiken St.Gallen' stützt auf die Grundlagen und Vorgaben des Bundes, den «Leitfaden KATAPLAN – Kantonale Gefährdungsanalyse und Vorsorge», ab. Dabei wird eine umfassende Auslegeordnung der relevanten Gefährdungen für die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen erstellt, anhand von Referenzszenarien die Auswirkungen solcher Katastrophen und Notlagen für den Kanton St.Gallen abgeschätzt sowie für alle relevanten Katastrophen und Notlagen ein Gefährdungsdossier erstellt. Diese drei Produkte führen zur Defizitanalyse, die allen Akteuren des Bevölkerungsschutzes im Kanton St.Gallen als Planungsgrundlage für ihre weiterführenden Vorsorgemassnahmen zur Verfügung stehen wird.

Für die Erarbeitung der Gefährdungsanalyse «Risiken St.Gallen» wird unter Federführung des Amtes für Militär und Zivilschutz (AfMZ) ein breit abgestütztes Projektteam eingesetzt. Der erste Teil der Projektarbeit (Gefährdungskatalog, Szenarien und Risikobild) wird rund ein Jahr in Anspruch nehmen und soll im Herbst 2016 abgeschlossen werden können. Es ist geplant, dass die Regierung einen entsprechenden Auftrag im Spätsommer 2015 erteilen wird. Der zweite Teil des Projektes, die Defizitanalyse, wird anschliessend an den ersten Teil des Projektes aufgearbeitet und wird rund ein bis zwei Jahre dauern.

Die Gefährdungs- und Risikoanalyse fokussiert nicht nur auf den Zivilschutz und die Feuerwehr, sondern umfasst den gesamten Bevölkerungsschutz und soll somit allen Partnern als Grundlage dienen. Zum heutigen Zeitpunkt bereits vorliegende Analysearbeiten, die Berührungspunkte zur Gefährdungsanalyse haben, wie beispielsweise die Naturgefahrenkarten, werden in «Risiken St.Gallen» mitberücksichtigt und stellen eine wertvolle Grundlage für die regional differenzierte Risikobetrachtung dar.

1.2 Bereits vorliegende (Teil-)Untersuchungen

Auch wenn heute eine umfassende Gefährdungsanalyse nach der Methodik des Bundes noch nicht vorliegt, so sind in der Vergangenheit einzelne Analysen zu den im Kanton St.Gallen allgemein zu beachtenden Gefahren und Risiken doch schon erarbeitet worden. Die dazu in den Jahren 1998 und 2010 erstellten Dokumente identifizieren grosse Brand- und Naturereignisse, schwere Verkehrsunfälle oder Störfälle auf der Strasse sowie Störungen in der Wasserversorgung als Gefährdungen, die relativ häufig vorkommen und ein hohes Schadenpotenzial aufweisen können. In beiden Grundlegendendokumenten wurden die Eintretenswahrscheinlichkeiten und das Schadenausmass jedoch nicht näher quantifiziert.

Eine primär auf den Zivilschutz ausgerichtete Analyse wurde unter Verwendung des vom Bund vorgegebenen Gefährdungskatalogs im Rahmen der Arbeiten zum Projekt «Zivilschutz 2015+» durch

das AfMZ vorgenommen. Hierbei wurden die für den Zivilschutz relevanten Gefahren eruiert. Relevanz für den Zivilschutz besteht dann, wenn dieser bei der Ereignisbewältigung oder der Instandstellung eingesetzt werden kann. Durch die relevanten Gefährdungen liess sich das Leistungsspektrum, das der Zivilschutz abdecken muss, festlegen.

Auch wenn im Rahmen des Projekts «Zivilschutz 2015+» bei der Gefährdungs- und Risikoanalyse das Hauptaugenmerk auf den Zivilschutz gerichtet war, lassen sich daraus auch für die Feuerwehr unmittelbar Erkenntnisse ableiten. Insgesamt zeigt sich, dass es recht viele Gefährdungen bzw. Ereignisse gibt, die sowohl für die Feuerwehr als auch für den Zivilschutz Relevanz haben. Bei den häufig auftretenden Vorkommnissen (also jenen mit einer hohen Eintretenswahrscheinlichkeit) handelt es sich hierbei um folgende Gefährdungen: Unwetter, Sturm, Hochwasser, Unfälle auf der Schiene, (Gross-)Brände und Explosionen, Einsturz von Gebäuden, Ausfall der Stromversorgung. Bei den weniger häufig bzw. selten auftretenden Ereignissen kommen hinzu: Erdbeben, Hangmuren, Waldbrand, Absturz eines Luftfahrzeuges, Erdbeben, Versagen einer Stauanlage.

Bei all diesen Ereignissen muss die Feuerwehr als eine der drei Blaulichtorganisationen in der Lage sein, die rasche Erstintervention sicherzustellen. Alltagsereignisse muss sie eigenständig bewältigen können. Eine der Aufgaben des Zivilschutzes ist namentlich, in ausserordentlichen Situationen die Durchhaltefähigkeit der Feuerwehr zu gewährleisten oder sie abzulösen. Ebenso soll der Zivilschutz bei der Instandstellung Unterstützung leisten oder diese übernehmen. Der Zivilschutz hat jedoch ein weitergehendes Aufgabenspektrum. Bei den genannten Aufgaben handelt es sich um die Aufgaben des Zivilschutzes mit Berührungspunkten zur Feuerwehr.

Ein wichtiger Einsatzbereich sowohl für die Feuerwehr als auch für den Zivilschutz bildet die Bewältigung von Elementarereignissen (Hochwasser/Überschwemmungen, Sturmwinde, Erdbeben/Murgänge usw.). Hier bieten die mittlerweile für den ganzen Kanton verfügbaren Naturgefahrenkarten eine wertvolle Grundlage für eine regional differenzierte Risikobetrachtung. Es zeigt sich, dass grossflächige Gefährdungsgebiete (v.a. zurückzuführen auf die Gefährdung durch Hochwasser bzw. Überschwemmung) hauptsächlich im Rheintal und im Sarganserland sowie in Teilen des Linthgebietes, des Toggenburgs und des Fürstenlandes vorzufinden sind. Das eigentliche Schadenrisiko ist letztlich jedoch abhängig von der Dichte der besiedelten Fläche, also von der Anzahl und dem Wert der Gebäude und Infrastrukturanlagen in den gefährdeten Gebieten. Insofern ist das grösste Schadenpotenzial hauptsächlich in den dicht besiedelten, eher städtisch geprägten Gemeinden und Regionen vorzufinden. Dies zeigt auch die Schadenstatistik der Gebäudeversicherungsanstalt (GVA). Bezogen auf die im Projekt «Zivilschutz 2015+» evaluierten 8 Zivilschutzregionen und gemessen an den in den letzten zehn Jahren (2005 bis 2014) insgesamt zu verzeichnenden Elementarschäden, liegt die Schadenhäufigkeit (Anzahl Schadenfälle in Relation zur Anzahl der versicherten Gebäude) in den Regionen Zürichsee-Linth, Rheintal, St.Gallen-Bodensee und Sarganserland über dem kantonalen Durchschnitt. Gemessen an der Schadenintensität (Schadenssumme in Relation zum Gesamtwert aller versicherten Gebäude) ist das Risiko deutlich am grössten in den Regionen Rheintal und Zürichsee-Linth und leicht über dem kantonalen Durchschnitt im Sarganserland (vgl. Beilage 1).

Ein ziemlich ähnliches, in seiner Ausprägung aber noch signifikanteres Bild ergibt sich, wenn man statt alle Elementarschäden lediglich jene heranzieht, welche auf die sogenannten gravitativen Naturgefahren zurückzuführen sind (vgl. Beilage 2). Die gravitativen Naturgefahren (Hochwasser/Überschwemmung, Erdbeben, Murgang usw.) haben für die Interventionskräfte und den Zivilschutz die grössere Relevanz als die meteorologischen Naturgefahren (Sturmwind, Hagel, Schneedruck usw.).

2 Qualitätssicherung

2.1 Herleitung geeigneter Qualitätskriterien

Die Qualität einer Feuerwehr misst sich letztlich am Einsatzerfolg, also daran, wie schnell und wie wirksam Ereignisse bekämpft und die Schadenfolgen in Grenzen gehalten werden. Der Einsatzerfolg in diesem Sinn ist jedoch nur bedingt messbar bzw. vergleichbar, weil jedes Ereignis seine eigenen Besonderheiten aufweist. Objektiv messen und vergleichen lassen sich lediglich die Einsatzzeiten (Zeitbedarf vom Eingang der Meldung bei der Alarmzentrale bis zum Empfang der Alarmmeldung durch die Interventionskräfte, jener von der Alarmierung der Feuerwehr bis zum Eintreffen am Ereignisort sowie die Dauer des Feuerwehreinsatzes vor Ort). Der Einsatzerfolg ganz allgemein ist jedoch abhängig von verschiedenen Faktoren und Gegebenheiten, die sich auf den Einsatzverlauf auswirken. Die Qualitätssicherung bzw. die Erfassung von Qualitätskriterien kann deshalb auch bei diesen Einflussfaktoren ansetzen. Wenn diesbezüglich einer Feuerwehr ein gutes Urteil ausgestellt werden kann, besteht Gewähr, dass die Ernstfalleinsätze in der Regel erfolgreich verlaufen.

Der Einsatzerfolg einer Feuerwehr ist im Wesentlichen von folgenden Merkmalen und Gegebenheiten abhängig:

- vom Vorhandensein einer geeigneten Organisation der Feuerwehr und von ausreichenden personellen Ressourcen;
- vom Ausbildungsstand der Feuerwehrleute, des Kaders und der Fachspezialisten;
- vom Vorhandensein geeigneter Mannschaftsausrüstung und Einsatzmittel (Gerätschaften und Fahrzeuge) in ausreichendem Umfang.

Zur Messung und Steuerung der Qualität einer Feuerwehr sind Indikatoren zu identifizieren, welche geeignet sind, ein verlässliches Bild über den Zustand der betreffenden Organisation in Bezug auf die genannten Einflussfaktoren für den Einsatzerfolg abzugeben. Solche Indikatoren sind:

Bereich der Organisation und personellen Ressourcen einer Feuerwehr

- Messbare Kriterien:
Personalstand absolut und je Einwohner; Anteil Kaderangehörige; Anzahl und Art verfügbarer Fachspezialisten; Alters- bzw. Dienstaltersstruktur der Angehörigen der Feuerwehr (AdF); Fluktuationsrate der AdF; aufgewendete Arbeitszeit für Übungen und Ernstfalleinsätze der AdF und der Kaderleute.
- Qualitative Kriterien:
körperliche Fitness der AdF; Zufriedenheit der AdF im Allgemeinen und der Kaderleute im Besonderen; Führungsqualität der Kaderpersonen.

Bereich des Ausbildungsstandes der Feuerwehrleute

- Messbare Kriterien:
Anzahl durchgeführter Übungen; geleistete Übungsstunden; Teilnahmequote an Übungen; Anzahl und Art der besuchten Kurse (kantonale Kurse für Kader und Spezialisten sowie Kurse der Feuerwehr-Regionalverbände).
- Qualitative Kriterien:
Vorbereitung, Gestaltung und Durchführung der Übungen; Inhalt des vermittelten Lehrstoffes; Übungs- und Kursauswertungen (Beurteilung durch Teilnehmer und/oder Kursleiter); vorhandene Fachkenntnisse der AdF.

Bereich der Einsatzmittel

- Messbare Kriterien:
Anzahl und Art der vorhandenen Fahrzeuge und Gerätschaften; Alter der Fahrzeuge und Gerätschaften.

- Qualitative Kriterien:
Zustand der Fahrzeuge, der Gerätschaften und der Mannschaftsausrüstung; Ausstattung und Zustand der Depoträumlichkeiten.

Bereich der Ernstfalleinsätze

- Messbare Kriterien:
Anzahl Einsätze insgesamt und nach Art der Einsätze; Anzahl Einsatzstunden; Ausrückzeit der Feuerwehr je Einsatz; Einhaltung der Richtzeiten; Anzahl AdF sowie Funktionsbesetzung des Ersteinsatzelements.
- Qualitative Kriterien:
Einsatzbereitschaftsgrad des Ersteinsatzelements bei Eintreffen am Einsatzort; Erfassung der Anforderungen des Ereignisses und Reaktion darauf.

2.2 Handhabung im Kanton St.Gallen

Die Qualitätssicherung zielt sowohl auf die Eigenbeurteilung durch die jeweiligen Ortsfeuerwehren als auch auf die Fremdbeurteilung durch eine übergeordnete Instanz – Feuerschutzkommission bzw. Gemeinderat auf Stufe Gemeinde sowie Feuerwehrinspektorat bzw. Amt für Feuerschutz (AFS) auf Ebene Kanton – ab.

Im Bereich der Eigenbeurteilung stützen sich die Ortsfeuerwehren auf verschiedene der genannten Qualitätskriterien und Indikatoren ab. Es entspricht dem allgemeinen Standard im Kanton St.Gallen, dass Informationen und Daten zu allen relevanten Merkmalsbereichen systematisch erhoben und bewirtschaftet werden. Im Bereich der personellen Gegebenheiten und Strukturen einer Feuerwehr sind dies insbesondere Kennziffern zum Personalbestand, zur Besetzung der Kaderpositionen, zur Organisation und zu den geleisteten Arbeitszeiten. Bezüglich des Ausbildungsstandes sind die durchgeführten Übungen vor Ort (einschliesslich Teilnehmer und Übungsdauer) sowie die von den einzelnen AdF absolvierten regionalen und kantonalen Kurse dokumentiert. Gleiches gilt für die Einsatzmittel, die in der Regel ordnungsgemäss inventarisiert sind. Schliesslich führen alle Feuerwehren seit Jahren eine detaillierte Einsatzstatistik, neuerdings ergänzt um Angaben zu den Ausrückzeiten.

Das kantonale Feuerwehrinspektorat stellt den Ortsfeuerwehren mit dem System «kurad» ein Instrument zur Bewirtschaftung der meisten der genannten Daten zur Verfügung. Das System ist in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut worden; zusätzliche Funktionserweiterungen – insbesondere auch zur Ermöglichung gezielter, organisationsübergreifender Auswertungen – sind geplant.

In Bezug auf die qualitativen Merkmale zum Zustand einer Feuerwehr fehlt ein verlässlicher, kantonsweiter Überblick. Es ist davon auszugehen, dass diesbezüglich zwischen den Feuerwehren Unterschiede bestehen. Das Feuerwehrinspektorat hat deshalb an einem der letzten Kommandanten-Weiterbildungskurse darauf hingewirkt, die Verantwortlichen der Ortsfeuerwehren für die Bedeutung und die Möglichkeiten der ergänzenden Zustandserfassung im Bereich der sogenannten weichen Faktoren zu sensibilisieren.

Die Erfassung wichtiger Kennziffern und Qualitätsmerkmale ist Grundvoraussetzung für ein adäquates Qualitätsmanagement. Aus Sicht der Eigenbeurteilung erhält man damit auf jeden Fall wichtige Anhaltspunkte für eine regelmässige Standortbestimmung. Eigene Kennziffern allein reichen jedoch nicht aus. Für eine umfassende Einschätzung der eigenen Situation braucht es auch entsprechende Referenzwerte, mit denen man sich vergleichen kann. Solche Referenzwerte sind sodann auch Voraussetzung für eine Fremdbeurteilung durch Aussenstehende. Aktuell stehen diesbezüglich im Kanton St.Gallen im Wesentlichen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

– *Bereich Organisation und personelle Ressourcen*

Die wichtigsten Kenndaten, nämlich der Personalbestand einer Feuerwehr und die Anzahl sowie der Grad der Kaderleute, werden vom Kantonal-Feuerwehrverband (KFV) für den ganzen Kanton jährlich zusammengetragen und allgemein zugänglich gemacht. Ergänzend stellt das AFS ein Werkzeug zur Ermittlung des Soll-Bestands einer Feuerwehr zur Verfügung. Die Gesamtzahlen werden von der Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) auch gesamtschweizerisch aufbereitet, so dass interkantonale Vergleiche möglich sind (vgl. dazu auch den Ergänzungsbericht vom 4. Februar 2014 zum Bericht 40.07.08, Ziff. 2.1). Für die Wahrnehmung der einzelnen Funktionen innerhalb der Feuerwehr gibt es Richtlinien und Pflichtenhefte des AFS.

– *Bereich Ausbildungsstand der Feuerwehrleute*

Die Anzahl der Übungen, die jede Feuerwehr jährlich durchführen muss, ist verbindlich geregelt (vgl. Art. 86 ff. der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Feuerschutz, sGS 871.11). Das AFS fordert von jeder Feuerwehr jährlich den von ihr zu erstellenden Übungsplan ein und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Es erlässt Weisungen zur Feuerwehrausbildung in den Gemeinden bzw. in den regionalen Feuerwehrverbänden. Für die Feuerwehrausbildung auf allen Stufen bilden das Ausbildungskonzept der FKS und die dazugehörigen Reglemente die massgebliche Grundlage.

– *Bereich Einsatzmittel*

Für die Beschaffung und Ausstattung der Feuerwehrfahrzeuge gibt es ein kantonales Fahrzeughandbuch, an dem sich die Verantwortlichen der Ortsfeuerwehren orientieren können. Das Fahrzeughandbuch definiert die Soll-Anforderungen an die verschiedenen Arten von Feuerwehrfahrzeugen und ihre Ausstattung. Im Rahmen der Subventionierung der Beschaffungskosten von Feuerwehrfahrzeugen prüft das kantonale Feuerwehrinspektorat die Einhaltung der Mindestanforderungen. Es kann überdies im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion intervenieren, wenn eine Ortsfeuerwehr unzureichend mit Feuerwehrfahrzeugen ausgestattet ist. Beides gilt analog für Depotbauten. Was die Mannschaftsausrüstung (Schutzbekleidung) betrifft, so sind die auf dem Markt erhältlichen Produkte heute in ganz Europa standardisiert und erfüllen die gestellten Anforderungen zum Vornherein sehr gut.

– *Bereich Ernstfalleinsätze*

Die Feuerwehren sind verpflichtet, über jeden Einsatz einen Rapport zu erstellen, auf dem alle relevanten Angaben (Art des Einsatzes, Einsatzstunden, Mannschaftsstärke usw.) erfasst sein müssen. Diese Daten können im System «kurad» bewirtschaftet werden. Seit 2014 kann im System auch die Ankunftszeit am Einsatzort erfasst werden, womit Auswertungen über die Einhaltung der diesbezüglichen Richtzeiten leicht möglich sind. Das kantonale Feuerwehrinspektorat hat auf die Daten zu den Ernstfalleinsätzen Zugriff. Es analysiert diese im Einzelfall und erstellt daraus jährlich eine gesamtkantonale Einsatzstatistik, die allgemein zugänglich ist (vgl. dazu auch den Ergänzungsbericht vom 4. Februar 2014 zum Bericht 40.07.08, Ziff. 2.2).

Die heute bestehenden und genutzten Instrumente und Indikatoren zur Erfassung der Qualität der Feuerwehren erlauben es den Verantwortlichen auf Stufe Gemeinde und Kanton, sich ein insgesamt recht zuverlässiges Bild über den Zustand der einzelnen Ortsfeuerwehren und das Feuerwehrwesen im Kanton zu verschaffen. Im Sinn des Grundsatzes IX der Konzeption Feuerwehr 2015 ist es jedoch angezeigt, das Instrumentarium gezielt weiterzuentwickeln. Gefragt sind vor allem zusätzliche Möglichkeiten, welche es den Ortsfeuerwehren und Gemeinden erlauben, Vergleiche mit andern Feuerwehren anzustellen.

Der Kantonal-Feuerwehrverband (KFV) hat diesbezüglich bereits im Jahr 2013 die Initiative ergriffen und ein Pilotprojekt zur Entwicklung eines umfassenden Indikatorensystems gestartet. Der bisherige Verlauf des Projekts zeigt, dass das Unterfangen sehr anspruchsvoll ist. Es bestätigt sich, dass die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung im Feuerwehrwesen schrittweise vorgenommen werden

muss – dies auch, um das Milizsystem nicht zu überfordern. Es entspricht denn auch dem Verständnis des Grundsatzes IX des Konzepts Feuerwehr 2015, dass mit ihm ein Prozess ausgelöst wird, der nicht innert weniger Jahre abgeschlossen werden kann, sondern kontinuierlich entwickelt und verstärkt werden will.

Das kantonale Feuerwehrinspektorat ist bereit, diesen anspruchsvollen Weg zusammen mit dem KfV weiter zu beschreiten und selber weitere Anstrengungen zur Bereitstellung verlässlicher Kennziffern und Richtwerte zu unternehmen. Es hat sich jedoch dazu entschieden, in erster Priorität die in den letzten Jahren aufgrund mangelnder Ressourcen nicht mehr systematisch betriebene Fremdbeurteilung der Ortsfeuerwehren durch die kantonale Aufsichtsinstanz zu reaktivieren. In diesem Sinn hat das AFS in der zweiten Hälfte 2014 ein Konzept zur Durchführung regelmässiger Inspektionen bei den Feuerwehren erarbeitet. Es kommt seit April dieses Jahres zur Anwendung.

Gemäss dem Konzept werden bei allen Feuerwehren im Kanton St.Gallen in regelmässigen Abständen (in der Regel alle 3 Jahre) im Rahmen von ordentlichen Ausbildungsübungen Inspektionen durchgeführt. Inspiziert werden Übungen, welche im Jahresprogramm der einzelnen Ortsfeuerwehren enthalten sind. Bekanntlich müssen die Übungspläne der Feuerwehren zu Jahresbeginn durch das AFS genehmigt werden. Auf der Grundlage dieser Übungspläne legt das Amt für Feuerschutz (Feuerwehrinspektorat) im Einzelnen fest, welche Feuerwehren bei welchen Übungen an welchem Tag inspiziert werden.

Prüfungsgegenstand der Inspektionen sind das Fachwissen der Teilnehmer einerseits und die Art der Ausbildung bzw. der Stoffvermittlung durch die Vorgesetzten andererseits. Im Weiteren werden die Organisation der Feuerwehr, die Einsatzbereitschaft des Materials sowie der aktuelle Zustand der Fahrzeuge überprüft. Damit sich die Ergebnisse der einzelnen Inspektionen auch vergleichen und systematisch auswerten lassen, sind sie aufgrund eines vorgegebenen, detaillierten Rasters durchzuführen. Sämtliche dort enthaltenen Punkte müssen durch die zuständigen Inspektoren geprüft und beurteilt werden. Das Feuerwehrinspektorat kann für jede Inspektion zusätzliche inhaltliche Schwerpunkte vorgeben.

Der genaue Durchführungstermin einer Inspektion wird den betroffenen Feuerwehren vorgängig nicht bekannt gegeben. Das Inspektionsteam findet sich 30 Minuten vor Übungsbeginn am Depotstandort der zu prüfenden Feuerwehr ein und informiert dann den Kommandanten oder den Übungsverantwortlichen über die bevorstehende Inspektion. Es wird immer die gesamte Übung inspiziert. Am Schluss der Übung gibt der Inspektor dem Kommandanten bzw. dem Übungsverantwortlichen der inspizierten Organisation ein erstes mündliches Feedback ab. Bis spätestens eine Woche nach der Inspektion reicht der verantwortliche Inspektor dem Amt für Feuerschutz einen schriftlichen Inspektionsbericht ein. Dieses prüft den Bericht, klärt mit dem Inspektor allenfalls verbleibende offene Punkte und leitet den Bericht anschliessend an die zuständige politische Behörde (in der Regel die Feuerschutzkommission) und den Kommandanten der geprüften Ortsfeuerwehr weiter. Jeweils auf Ende Jahr verfasst das Feuerwehrinspektorat zu Händen der Amtsleitung des Amtes für Feuerschutz einen Jahresbericht samt thematischer Auswertung der durchgeführten Inspektionen.

Die Inspektionen werden jeweils durch ein Team von wenigstens zwei Personen durchgeführt, bestehend aus einem verantwortlichen (leitenden) Inspektor und einem Zusatzexperten, allenfalls ergänzt durch eine weitere, dritte Fachperson. Als leitende Inspektoren wurden sechs sogenannte Regionalinspektoren bestimmt. Sie sind für die Durchführung der Inspektionen nach den Vorgaben des AFS und die Berichterstattung zuhanden des Feuerwehrinspektorates verantwortlich. Sie bestimmen den Zusatzexperten aus dem Kreis der aktiven kantonalen Feuerwehrinstruktoren. Bei der Zuteilung der zu inspizierenden Feuerwehren wird darauf geachtet, dass der Regionalinspektor nicht in seinem Verbandsgebiet eine Inspektion durchführen muss. Auch der oder die Zusatzexperten dürfen nicht aus den zu inspizierenden Wehren rekrutiert werden. Das AFS behält sich vor, die Inspektionen punktuell auch durch einen eigenen Mitarbeitenden des Feuerwehrinspektorates begleiten zu lassen.

Das AFS ist überzeugt, dass diese Inspektionen ein wichtiges und geeignetes Instrument zur Überprüfung und Sicherung der Qualität der örtlichen Feuerwehren im Kanton sind. Die bisher bereits vorgenommenen Inspektionen zeigen, dass eine solche Fremdbeurteilung von den Verantwortlichen der Ortsfeuerwehren auch durchaus geschätzt wird.

3 Abgeleitete Erkenntnisse und Konsequenzen

3.1 Allgemeines

Die Erkenntnisse aus den bisher vorliegenden Risikoanalysen (vgl. Ziff. 1.2 vorstehend) bestätigen das, was auch aus den Einsatzstatistiken der Feuerwehren ersichtlich ist: Die Feuerwehren müssen gerüstet sein, die schnelle Intervention hauptsächlich in folgenden Bereichen sicherzustellen: Brandbekämpfung, Strassenrettung (Verkehrsunfälle), Bekämpfung der Schadenwirkungen von Elementarereignissen (Hochwasser/Überschwemmung, Unwetter, Sturm, Erdbeben usw.), Öl- und Chemiewehr, technische Hilfeleistungen. Häufig vorkommende Ereignisse dieser Art muss sie in sachgerechter Aufgabenteilung mit der Polizei und den Rettungskräften (Sanität) eigenständig zu bewältigen in der Lage sein. Die Zusammenarbeit unter diesen drei sogenannten Blaulicht-Partnern ist eingespielt und funktioniert bestens. Die Feuerwehren ihrerseits sind heute in der Lage, die genannten Kernaufgaben zum Schutz von Mensch, Tier, Umwelt und Sachwerten erfolgreich zu erfüllen. Die verfügbaren Informationen und Indikatoren (vgl. Ziff. 2.2 vorstehend) zeigen, dass die Feuerwehren im Kanton St.Gallen personell, ausbildungsmässig und in Bezug auf ihre Einsatzmittel allgemein gut ausgerüstet und sehr leistungsfähig sind.

Bei Grossereignissen, also in ausserordentlichen Lagen und/oder Katastrophen, ist die Feuerwehr auf die Unterstützung durch weitere Partner des Bevölkerungsschutzes angewiesen. Dies gilt im Besonderen für den Zivilschutz. Gemäss der geltenden Konzeption des Bevölkerungsschutzes in der Schweiz ist es eine Aufgabe des Zivilschutzes, die Erstinterventionskräfte bei besonders schweren, grossflächigen oder lang andauernden Ereignissen zu unterstützen und ablösen zu können. Der Zivilschutz gewährleistet bei solchen Ereignissen gemeinsam mit seinen Partnern im Bevölkerungsschutz eine effiziente Ereignisbewältigung für den Schutz der Bevölkerung. Bei Bedarf kann er auch bereits in normalen Lagen beigezogen werden. Für eine enge Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz stehen die Bewältigung von Elementarereignissen und Gebäudeeinstürzen (bei Explosionen, Erdbeben usw.) im Vordergrund. Dabei lässt sich erkennen, dass die Bedeutung von Elementarereignissen in den letzten Jahren zugenommen hat und wohl weiter zunehmen wird. Diesem Umstand ist sowohl auf Seiten der Feuerwehr wie auch des Zivilschutzes Rechnung zu tragen. Im Vordergrund stehen dabei die Anforderungen an die Koordination zwischen Feuerwehr und Zivilschutz, an die Einsatzmittel und an die Ausbildung.

3.2 Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz

Die zunehmende Relevanz der Naturgefahren war einer der wichtigen Auslöser für die Überprüfung und Aktualisierung der Strategie des Bevölkerungsschutzes durch den Bund (Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+). In diesem Zusammenhang wurden auch die strategischen Leitplanken für den Zivilschutz in der Schweiz angepasst. Im Zuge dieser Neuausrichtung ist im Kanton St.Gallen das Projekt «Zivilschutz 2015+» initiiert worden. Dieses kantonale Projekt hat zum Ziel, den Zivilschutz nach den notwendigen Leistungen für die Bevölkerung aufzubauen, die aufgrund der wahrscheinlichsten Gefahren und Risiken im Kanton aktuell und künftig benötigt werden. Dabei sollen die Leistungen unter dem Blickwinkel der Wirtschaftlichkeit optimiert und – wo nötig – verbessert werden. Überdies verfolgt das Projekt «Zivilschutz 2015+» das Ziel, die Zusammenarbeit mit den Partnern des Bevölkerungsschutzes, insbesondere mit der Feuerwehr, gezielt zu fördern. Vorhandenes Potenzial für Synergiegewinne, Effizienz und Weiterentwicklung des Gesamtsystems Bevölkerungsschutz soll aufgespürt und genutzt werden.

Im Sinn der letztgenannten Zielsetzung ist im Spätherbst 2014 das Anschlussprojekt «Zusammenarbeit Feuerwehr-Zivilschutz (FZ21)» gestartet worden. Im Rahmen einer breit abgestützten Projektorganisation war aufzuzeigen, welche Ereignisse für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz im Vordergrund stehen, auf welche Weise in diesen Bereichen Doppelspurigkeiten abgebaut, Synergien genutzt und damit Effizienzgewinne erzielt werden können sowie welche weitere Unterstützung der Feuerwehr durch den Zivilschutz möglich und sinnvoll ist.

Die Projektarbeiten sind weit fortgeschritten. Die Projektgruppe kommt im Wesentlichen zu folgenden Erkenntnissen:

- Eine Unterstützung der Feuerwehr durch den Zivilschutz bringt bei ausserordentlichen Ereignissen und Notlagen, insbesondere bei Elementarereignissen sowie in den Fachbereichen Kulturgüterschutz und Trümmerrettung (sogenannte «Schwere Rettung») Vorteile und schafft einen entsprechenden Mehrwert.
- Die für solche Einsätze benötigten Gerätschaften und Fahrzeuge sind zwischen Feuerwehr und Zivilschutz abzustimmen, so dass sie kompatibel sind. Für die Kommunikation muss ein gemeinsames Funknetz zur Verfügung stehen (ist mit dem Polycom-Netz gegeben). Bei den Einsatzmitteln zur Bewältigung von Elementarereignissen und zur Trümmerrettung ist immer auch die Möglichkeit einer gemeinsamen Beschaffung zu prüfen. Auch bei der Bereitstellung der erforderlichen Transportmittel (für Personen und Material) sollen Synergiepotenziale ausgeschöpft werden.
- Die Ermittlung des Bedarfs der für die genannten Einsätze notwendigen Gerätschaften und Fahrzeuge solle zwischen Feuerwehr und Zivilschutz einerseits und zwischen den Organisationen in der Region andererseits angesprochen werden.
- Die Aufbewahrung und Wartung der Mittel erfolgt idealerweise in gemeinsamen Organisationsbauten (Depots) und durch die gleichen Personen. Im Bereich Materialwartung und Fahrzeug-Unterhalt dürfte eine enge Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Zivilschutz ganz allgemein für beide Seiten Vorteile bringen.
- Für eine regionale Zusammenfassung der für die gemeinsame Nutzung vorgesehenen Mittel in einem regionalen Stützpunkt bzw. bei einer grösseren Organisation im Einzugsgebiet sind prädestiniert: Mittel der «Schweren Rettung», subsidiär verfügbare Einsatzmittel zur Bewältigung grosser Elementareinsätze, Transportmittel für Personal und Material.
- Die Ausbildung der Einsatzkräfte im Bereich der Einsatzführung sowie der Bewältigung von Elementarereignissen und der Trümmerrettung muss zwischen Feuerwehr und Zivilschutz abgestimmt sein und sollte soweit wie möglich gemeinsam erfolgen. Eine gemeinsame Ausbildung erscheint insbesondere in folgenden Bereichen sinnvoll: Stabsarbeit, Stabsführung, Polycom-Nutzung, Kenntnisse und Fähigkeiten für den Einsatz bei Elementarereignissen (insbesondere bezüglich Vorgehen am Schadenplatz und Einsatz des Materials), Orten und Retten.

Gestützt auf diese Erkenntnisse hat die Projektgruppe mit Blick auf die Bewältigung von grossen Elementar- und Einsturzereignissen folgenden Konzeptvorschlag skizziert:

- 1.a) Die Feuerwehren müssen in der Lage sein, ein «normales» (häufig wiederkehrendes), örtlich begrenztes Elementar- oder Einsturzereignis selbständig zu bewältigen. Sie verfügen über die dazu erforderlichen Einsatzmittel und sind dafür ausgebildet.
 - 1.b) Im Fall eines nicht mehr «normalen», ausserordentlichen Elementar- oder Einsturzereignisses mit entsprechend grossem Schadenausmass stellen die lokalen Feuerwehren mit ihren auf den «Normalfall» ausgerichteten Einsatzmitteln die schnelle Erstintervention sicher. Gleichzeitig werden die zuständigen Zivilschutzeinheiten (ZSO) für die Unterstützung in der Ereignisbewältigung aufgeboten.
- 2. Die ZSO unterstützt im Fall eines entsprechenden Elementar- oder Einsturzereignisses die Feuerwehren in ihrer betroffenen Region im Sinn einer subsidiären Einsatzstaffel und leistet weitere Arbeit in ihren Fachbereichen. Sie verfügt über die für ihren Einsatz erforderlichen, ergänzenden Einsatzmittel. Ihre Einsatzkräfte sind in der Lage, bei einer länger dauernden Ereignisbewältigung die Feuerwehren abzulösen und bei Bedarf deren Geräte zu übernehmen. Sie verfügen über eine entsprechende Ausbildung.

- 3. Die lokalen Feuerwehren einerseits und die ZSO andererseits tragen ihre Kosten für die Bereitstellung und den Unterhalt ihrer eigenen Einsatzmittel und Gerätschaften sowie für die eigenen Einsätze je selber. Es findet keine gegenseitige Verrechnung statt.
- 4.a) Die zuständigen kantonalen Stellen (AfMZ und AFS) stellen durch Absprache und abgestimmte Weisungen sicher, dass die für die Bewältigung von Elementarereignissen benötigten Einsatzmittel der Ortsfeuerwehren einerseits und der ZSO andererseits kompatibel sind. Feuerwehr und Zivilschutz koordinieren die Beschaffung der Einsatzmittel und führen diese Beschaffungen soweit wie möglich gemeinsam durch.
- 4.b) Das AfMZ und das AFS legen für ausgewählte Mittel, die sowohl der Feuerwehr als auch den ZSO dienen (z.B. kantonaler Führungscontainer, Trägerfahrzeuge, Unwetter-WELAB) fest, wer die Beschaffung vornimmt und für den Unterhalt verantwortlich ist sowie mit welchem Anteil sich die beiden Seiten an der Finanzierung beteiligen.
- 5. Das AfMZ und das AFS sorgen für eine Koordination der Alarmierung und legen für überregionale ausserordentliche Lagen ein abgestimmtes Alarmierungskonzept fest. Sie regeln die Kostentragung.
- 6. Das AfMZ und das AFS stimmen die Ausbildung im Bereich der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen ab und führen gemeinsame Kader- und Spezialistenkurse durch.
- 7. Die Führungsstrukturen für die Bewältigung von Grossereignissen sind für die Feuerwehr und den Zivilschutz regional kongruent.

Im Übrigen hat das Projektteam folgende ergänzende Empfehlungen formuliert:

- Den Gemeinden wird empfohlen, bei der Regionalisierung der Organisationen die betreuten Gebiete von Feuerwehr und Zivilschutz aufeinander abzustimmen, allenfalls sogar gänzlich deckungsgleich zu organisieren.
- AFS, AfMZ und Gemeinden achten darauf, dass sie in ihrem Einflussbereich günstige Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit von Feuerwehr und Zivilschutz schaffen und dass sie entsprechende Anstrengungen bestmöglich unterstützen.
- Das AFS und das AfMZ stellen eine partiell gemeinsame Ausbildung in den Bereichen Führung, Elementarereignisse und «Schwere Rettung» sicher.
- Den Gemeinden und Regionen wird empfohlen, im Materialdienst und in der Administration Synergiemöglichkeiten zu nutzen und im Fall der Schaffung von (teil-)professionellen Lösungen gemeinsame Strukturen vorzusehen.
- Die Beschaffung von Mitteln und Fahrzeugen sollte in den Bereichen Elementarereignisse und Schwere Rettung abgesprochen werden.
- Die Feuerwehr soll den Zivilschutz in den Alarmstufenplan einbinden; die Alarmierung der vorgesehenen Einheiten aller Organisationen soll ausschliesslich über die Kantonale Notrufzentrale erfolgen.

Diese Vorschläge und Empfehlungen der Projektgruppe werden in einem nächsten Schritt den Gemeinden und Kommandanten der einzelnen Feuerwehr- und Zivilschutz-Organisationen zur Vernehmlassung unterbreitet. Sie bilden – unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus der Vernehmlassung – die Grundlage für die weiterführenden Projektarbeiten, mit welchen die Voraussetzungen für die Umsetzung der genannten Konzeptideen geschaffen werden sollen.

Im Übrigen ist auf Seiten der Feuerwehr bereits auf das laufende Jahr hin ein neuer Ausbildungskurs «Technische Hilfeleistung/Umwelt» ins Programm aufgenommen worden. Der zweitägige Kurs widmet sich schwergewichtig den Themen «Umweltereignisse» sowie «Einsatz von technischen Hilfsmitteln bei der Bewältigung von Elementarereignissen». Mit diesem kantonalen Kurs wird dem Umstand Rechnung getragen, dass inskünftig noch vermehrt mit heftigen Naturereignissen zu rechnen ist. Zudem bietet die Koordinationsstelle für Bevölkerungsschutz des Kantons seit einigen Jahren einen Fachkurs «Naturgefahren» an, der sich hauptsächlich an Mitglieder von Führungsstäben, Kommandanten der ZSO, Offiziere der Feuerwehr sowie Bauamtchefs der Gemeinden richtet.

4 Mobilität und Bestandessicherung

4.1 Problemstellung

Die zunehmende Mobilität der Bevölkerung äussert sich zum einen darin, dass Leute heute in der Tendenz häufiger ihren Wohnort wechseln als früher, und zum andern, dass Wohn- und Arbeitsort vermehrt nicht identisch sind. In Bezug auf die Auswirkungen auf die Feuerwehr ist vor allem die zweitgenannte Erscheinung von Relevanz. Blosser Wohnortwechsel stellen in der Regel kein grösseres Problem dar. In ländlichen Gemeinden, die tendenziell eher von der «Landflucht» betroffen sind, bestehen nicht signifikant grössere Rekrutierungsprobleme als in Gemeinden in der Agglomeration.

Weit grösser sind die Herausforderungen, die sich aus dem Umstand des Auseinanderklaffens von Wohn- und Arbeitsort ergeben. Davon sind die ländlichen Regionen in der Regel stärker betroffen (kleineres Angebot an Arbeitsstellen im Dorf) als die Städte. Hier kann bei einem Einsatzalarm, der wochentags zwischen 06.00 Uhr und 18.00 Uhr eingeht, erfahrungsgemäss mit einem Einrückungsbestand von lediglich etwa 50 Prozent der aufgebotenen AdF gerechnet werden. Diesem Umstand wird in der Weisung «Alarmstufenplan» des kantonalen Feuerwehrinspektorats Rechnung getragen. Die Anzahl AdF, die je Alarmstufe für den Einsatz vorgegeben ist, wurde so angesetzt, dass ein Ereignis auch mit einem Einrückungsbestand von 50 Prozent bewältigt werden kann. Entscheidend ist, dass die einzelnen Feuerwehrkommandos die Bestandesanforderungen für den Einsatz in ihrer Alarmdisposition entsprechend erfassen. Für den Einsatzerfolg ist überdies wichtig, dass im Alarmdispositiv auch die entsprechende Anzahl Offiziere (zur Sicherstellung der Führung) sowie eine ausreichende Anzahl an Atemschutzgeräteträgern und Maschinisten eingeteilt sind.

Eine auf den ersten Blick naheliegende Möglichkeit, der Problematik der Tagesverfügbarkeit von AdF entgegenzuwirken, besteht darin, dass ausgebildete AdF nicht nur in ihrer Wohngemeinde, sondern auch in der Gemeinde des Arbeitsortes Feuerwehrdienst leisten. Von dieser Möglichkeit wird auch im Kanton St.Gallen Gebrauch gemacht. Sie setzt allerdings die Einwilligung beider betroffenen Gemeinden voraus. Zudem ist der gleichzeitige Feuerwehrdienst in zwei Gemeinden mit Nachteilen verbunden. Ein AdF kann nicht nur an Übungen beispielsweise der Wohngemeinde teilnehmen, sondern hat auch Übungen in der Arbeitsortsgemeinde zu besuchen. Dies ist unumgänglich, weil insbesondere das Kennen der ortsspezifischen Abläufe und Gegebenheiten sowie der Kameraden für den Einsatz entscheidend ist. Die Teilnahme an Übungen an beiden Standorten kann für den einzelnen AdF eine grosse Belastung sein. Ein AdF mit einer Kaderfunktion beispielsweise hat zwischen 16 und 22 Übungen je Jahr zu absolvieren. Kommen nochmals annähernd so viele Übungen hinzu, ist dies im Milizsystem nurmehr in Ausnahmefällen zu verkraften. Ein weiterer Nachteil ist, dass dem betroffenen AdF an beiden Standorten eine komplette Brandschutzausrüstung zur Verfügung gestellt werden muss, was mit entsprechenden Kostenfolgen verbunden ist. Zudem gilt es zu beachten, dass gemäss Bundesamt für Statistik sich rund 40 Prozent aller Pendler mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder zu Fuss an den Arbeitsort begeben, weshalb ein schnelles Einrücken an den Depotstandort nicht ohne weiteres gewährleistet ist.

Erst recht schwierig wird es, wenn sich der Arbeitsort ausserhalb des Kantons befindet oder umgekehrt. Dann kann man nicht mehr ohne weiteres davon ausgehen, dass der betreffende AdF dank übereinstimmender kantonaler Standards in der Ausbildung und bei den Feuerwehrfahrzeugen keinen zusätzlichen Ausbildungsaufwand betreiben muss. Auch ist bei einem ausserkantonalen AdF die Alarmierung in der Regel nur über Natel möglich ist. Dies erschwert die Erreichbarkeit.

Insgesamt zeigt sich, dass die Leistung von Feuerwehrdienst sowohl am Wohnort als auch in der Gemeinde des Arbeitsortes nur bedingt ein taugliches Mittel ist, um der Problematik der Tagesverfügbarkeit von AdF begegnen zu können.

4.2 Lösungsmöglichkeiten

Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewältigung der Problematik der Tagesverfügbarkeit sind selbstredend dann zum Vornherein besser, wenn eine Feuerwehr über einen Personalbestand verfügt, der gewissen Reserven enthält. Der Bestandespflege und den Anstrengungen zur Gewinnung von Nachwuchskräften kommt deshalb grosse Bedeutung zu. Welche Massnahmen dazu geeignet und notwendig sind, wurde im Ergänzungsbericht vom 4. Februar 2014 zum Postulat 40.07.08 dargelegt (siehe dort Ziff. 4.3). Die Erfahrung zeigt, dass in diesem Zusammenhang ein gutes «Betriebsklima» innerhalb einer Feuerwehr und die Wertschätzung der Arbeit der AdF sehr wichtig sind. Eine im letzten Jahr im Kanton Graubünden durchgeführte Umfrage ergab, dass von 992 befragten bzw. antwortenden aktiven AdF fast die Hälfte (483 Antwortende) die mangelnde Wertschätzung ihrer Arbeit beanstandeten. An zweiter Stelle wurde der Wunsch nach einer attraktiveren Ausbildung genannt, gefolgt von der Beurteilung, eine Erhöhung des Soldes wäre gerechtfertigt und angezeigt.

Bereits vor Bekanntwerden der Ergebnisse dieser Umfrage hat das AFS des Kantons St.Gallen genau in diese Richtung zielende Massnahmen ergriffen. So wurden im Jahr 2013 sämtliche Instrukto:innen mit einer neuen und zeitgemässen Arbeitsbekleidung ausgerüstet, was als Zeichen der Wertschätzung wahrgenommen wurde und zu einer verbesserten Motivation führte. Überdies wird in der Ausbildung seit einiger Zeit vermehrt Wert gelegt auf methodische Vielfalt und auf mehr Eigenverantwortung der Instrukto:innen, was wiederum zur verbesserten Motivation beiträgt. Schliesslich wurden auf das Jahr 2015 hin die Entschädigungsansätze für Instrukto:innen spürbar erhöht. Dies erfolgte auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes V («Den Angehörigen der Feuerwehr dürfen durch ihre Tätigkeit in der Feuerwehr keine beruflichen und materiellen Nachteile entstehen.») der schweizerischen Konzeption Feuerwehr 2015.

Im November 2014 hat der Kantonal-Feuerwehrverband angepasste Empfehlungen für die Entschädigung im nebenamtlichen Feuerwehrdienst herausgegeben. Sie zielen auf eine kantonsweit harmonisierte Regelung der Entschädigung der Feuerwehrkader und besonderen Funktionsträger sowie auf eine moderate Erhöhung des allgemeinen Übungs- und Einsatzsoldes für alle AdF ab. Die für die Entschädigung ihrer Feuerwehrleute zuständigen Gemeinden richten sich beim Erlass ihrer Entschädigungsordnung in aller Regel nach den Empfehlungen des KfV. Die daraus resultierende Erhöhung der Entschädigung der AdF und besonderen Funktionsträger dürfte allgemein als starkes Zeichen der Wertschätzung wahrgenommen werden.

Zur Unterstützung der Gemeinden in ihren Anstrengungen zur Rekrutierung von neuen AdF hat das AFS kürzlich – zusammen mit den Feuerwehrinspektoraten der umliegenden Kantone – ein kantonsübergreifendes Projekt «Firefighters gesucht» lanciert. Mit diesem Projekt wurde eine Informationsplattform geschaffen und werden den örtlichen Feuerwehren Werbemittel zur Verfügung gestellt, mit denen vor allem junge Leute angesprochen und für den Dienst in der Feuerwehr motiviert werden sollen. Der gemeinsame Auftritt der beteiligten Ostschweizer Kantone (einschliesslich Kanton Zürich) trägt der kantonsübergreifenden Mobilität der Jugendlichen und jungen Erwachsenen Rechnung und erlaubt es, die nicht unbedeutenden Kosten zu teilen.

Spezifisch auf die Problematik der Tagesverfügbarkeit ausgerichtet, stehen ergänzend folgende Lösungsansätze im Vordergrund:

– *Funktionserweiterung beim Alarmierungssystem*

Aktuell ist eine Erneuerung der Alarmierungssoftware in der Kantonalen Notrufzentrale in Vorbereitung. Bei dieser Gelegenheit will das AFS die Alarmierung der Feuerwehr optimieren. Das Ziel ist es, mittels entsprechender Erweiterungen neue Möglichkeiten zur Gewährleistung eines ausreichenden Einrückungsbestands der Feuerwehr zu schaffen. Mit einem neuen Modul «Tagesverstärkung» soll das Aufgebot in einem vordefinierten Zeitraum (z.B. werktags, je 07.00 Uhr bis 19.00 Uhr) gezielt ergänzt und das Alarmdispositiv angepasst werden können. Die Inbetriebnahme des neuen Systems ist auf Mitte 2016 geplant.

- *Angepasste Dotierung der Ersteinsatzelemente*
Bei der Festlegung der für den Ernstfalleinsatz aufzubietenden Einsatzelemente gemäss Alarmstufenplan werden üblicherweise gewisse Reserven eingeplant, damit der erforderliche Mindestbestand an AdF dann auch wirklich rechtzeitig am Einsatzort eintrifft. Wenn im Alarmierungssystem voraussehbare Abwesenheiten differenziert erfasst werden können, erlaubt dies, kleinere Reserven einzuplanen. Man kommt damit mit einem kleineren Kontingent an aufgebotenen AdF aus.
- *Einbezug von Nachbar-Feuerwehren*
Im Fall absehbarer Probleme bei der Tagesverfügbarkeit der AdF empfiehlt es sich, mit Nachbar-Feuerwehren zusammenzuarbeiten und deren AdF soweit wie möglich in das eigene Alarmierungsdispositiv zu integrieren. Auch hier wird das neue Alarmierungssystem die Möglichkeit bieten, eine solche, gegenseitige Mitberücksichtigung von AdF aus der Nachbar-Feuerwehr flexibel anzusteuern.
- *Einbezug von Betriebsfeuerwehren*
Die gleichen Überlegungen wie bei den Feuerwehren aus Nachbargemeinden gelten auch in Bezug auf Betriebsfeuerwehren. Sie sind prädestiniert für eine Tagesverstärkung, weil die Verfügbarkeit ihrer Feuerwehrleute eben gerade primär auf die Werkstage ausgerichtet ist. Der Einbezug der AdF von Betriebsfeuerwehren setzt allerdings die Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der betreffenden Unternehmen voraus. Eine gesetzliche oder hoheitliche Verpflichtung solcher Betriebe zur Zurverfügungstellung ihrer AdF könnte längerfristig kontraproduktiv sein.
- *Vermehrter Einbezug von Frauen*
Eine weitere Möglichkeit, den Einrückungsbestand werktags zu optimieren, wäre der vermehrte Einbezug von Frauen in die Feuerwehr. Der Frauenanteil in den Feuerwehren liegt im Kanton St.Gallen aktuell lediglich bei rund 7 Prozent. Hier besteht ein gewisses zusätzliches Potenzial. Im Vordergrund stehen Frauen, die sich tagsüber am Wohnort aufhalten und keinen unabkömmlichen Verpflichtungen nachzukommen haben (z.B. Betreuung von Kleinkindern).
- *Frühzeitiger Einbezug des Zivilschutzes*
Die Zusammenarbeit mit dem Zivilschutz erlaubt es, bei besonderen Ereignissen weitere Ressourcen frühzeitig abzurufen.

5 Gesetzgebungsbedarf

Das geltende Gesetz über den Feuerschutz (sGS 871.1; abgekürzt FSG) steht Entwicklungen oder Veränderungen, wie sie im vorliegenden Bericht zur Darstellung kommen, nicht im Weg. Es ergibt sich vor dem Hintergrund der aufgeworfenen Fragen und Anliegen somit kein unmittelbarer, dringender Handlungsbedarf für Änderungen des FSG.

- Die Gefahren- und Risikoanalyse ist in der geltenden Gesetzgebung (einschliesslich Bevölkerungsschutzgesetz, sGS 421.1) nicht ausdrücklich geregelt. Die Vollzugsinstanzen haben somit die Möglichkeit, Umsetzungshandlungen wie die Gefahrenanalyse oder Vorsorge sachgerecht vorzunehmen.
- Gleiches gilt für die Qualitätssicherung in der Feuerwehr. Das Feuerwehrwesen liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die Gemeinden stehen somit in der Pflicht, eine adäquate Qualitätssicherung zu gewährleisten. Der Kanton bzw. das kantonale AFS überwacht gestützt auf Art. 9 FSG die Aufgabenerfüllung durch die örtlichen Feuerwehren. Es kann den Feuerwehren oder Gemeinden Weisungen erteilen und somit auf die Ausgestaltung der Qualitätssicherung einwirken.
- Das FSG behindert auch nicht die Zusammenarbeit zwischen Feuerwehren und Zivilschutz einerseits und zwischen Gemeinden andererseits. Die Bevölkerungsschutzgesetzgebung sieht eine Zu-

- sammenarbeit im erstgenannten Sinn ausdrücklich vor. Zum andern ermöglicht Art. 2 FSG ausdrücklich, dass Gemeinden beispielsweise auch die Aufgaben der Feuerwehr gemeinsam wahrnehmen können. Von dieser Möglichkeit machen verschiedene interkommunale Sicherheitsverbände im Kanton bereits heute erfolgreich Gebrauch. Bei solchen Kooperationen übernehmen die Organe des Sicherheitsverbundes die Aufgaben der Feuerschutzkommission nach Art. 5 FSG. Auch die Bildung regionaler Stützpunkte lässt das geltende FSG ausdrücklich zu (vgl. Art. 33bis). Die Kompetenz zur konkreten Ausgestaltung solcher Stützpunkte liegt bei der Regierung. Überdies ermöglicht die dem Kantonsrat zur Beschlussfassung vorgelegte Revision der Zivilschutzgesetzgebung die Bildung regional zusammengefasster, leistungsfähiger Zivilschutzorganisationen.
- Schliesslich erfordern auch die unter dem Aspekt der Bestandessicherung genannten Lösungsansätze zur Verbesserung der Tagesverfügbarkeit von AdF keine vorgängige Anpassung der Feuerschutzgesetzgebung. Die Erfüllung der Feuerwehrdienstpflicht in der Arbeitsortsgemeinde ist bereits heute Praxis. Zwar schreibt Art. 34 FSG vor, dass Männer und Frauen in der Wohnsitzgemeinde feuerwehrpflichtig sind. Gleichzeitig geben Art. 34 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 2 den Gemeinden einen gewissen Spielraum, um einem AdF zu ermöglichen, auch am Arbeitsort Feuerwehrdienst zu leisten.

Nicht zuletzt aufgrund der gutgeheissenen Motionen 42.13.10 «Aufhebung der ständigen Windwache» sowie 42.14.05 «Klare Rechtsgrundlagen und einheitliche Vollzugsgrundsätze auch im Brandschutz» plant die Regierung, dem Kantonsrat zu Beginn der kommenden Amtsdauer 2016/2020 eine Vorlage zur Revision des Feuerschutzgesetzes zu unterbreiten. Im Rahmen dieser Revision werden selbstverständlich auch die Bestimmungen betreffend die Feuerwehr einer vertieften Überprüfung unterzogen. Es wird dann die Möglichkeit bestehen, beispielsweise Art. 31 FSG offener zu formulieren, so dass nicht mehr explizit verlangt wird, dass «jede politische Gemeinde... eine den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechende Gemeindefeuerwehr» zu unterhalten hat. Gleiches gilt sodann etwa für Art. 34 FSG, der im Zusammenhang mit der Feuerwehrdienstpflicht lediglich von der Wohnsitzgemeinde spricht.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom vorliegenden Zusatzbericht Kenntnis zu nehmen.

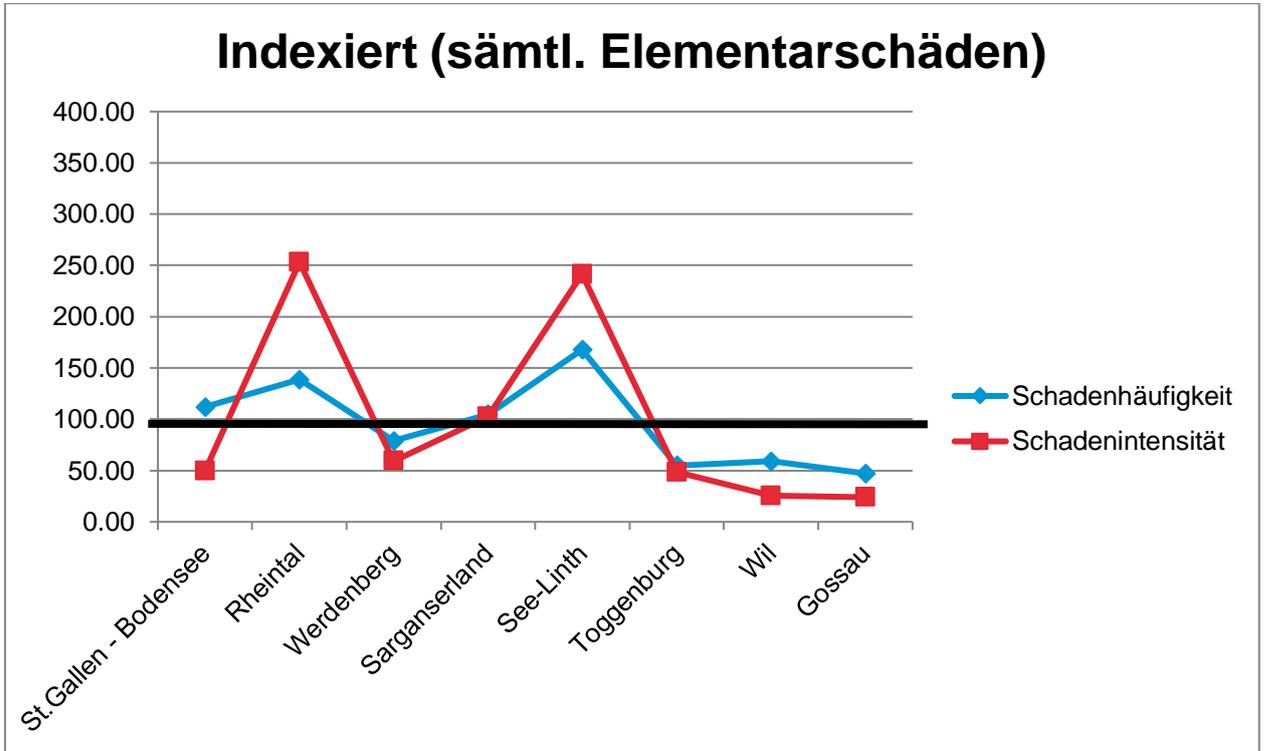
Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Elementarschadenfälle 2005-2014 nach Regionen



Anhang 2: Gravitative Elementarschadenfälle 2005-2014 nach Regionen

