

Gesetz über den Feuerschutz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 13. März 2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Geltendes Gesetz über den Feuerschutz	3
1.2 Motionsaufträge	3
1.3 Bezug zu weiteren parlamentarischen Vorlagen	3
1.4 Revisionsbedarf und Ziele der Revision	4
2 Wichtigste Revisionsanliegen	4
2.1 Zuständigkeiten und Organisation im Feuerschutz	4
2.1.1 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	4
2.1.2 Finanzierung des Feuerschutzes	6
2.1.3 Feuerschutzorgane und Feuerschutzorganisation der Gemeinden	9
2.2 Brandverhütung (Baulich-technischer Brandschutz)	10
2.2.1 Verbindlichkeit der schweizerischen Brandschutzvorschriften	10
2.2.2 Bewilligungspflicht und Bewilligungsverfahren	11
2.2.3 Bauabnahme und Betriebsbewilligung	12
2.2.4 Feuerschau (brandschutztechnische Kontrolle)	13
2.2.5 Kaminfegewesen	14
2.3 Feuerwehrwesen	17
2.3.1 Dienst- und Feuerwehrpflicht	17
2.3.2 Nachbarschaftshilfe und Stützpunktorganisation	18
2.3.3 Aus- und Weiterbildung	22
2.3.4 Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Löschwasserversorgung	24
2.4 Beiträge aus dem Feuerschutzfonds	25
2.5 Verschiedene weitere Revisionsanliegen	30
2.5.1 Umschreibung der Aufgaben der Feuerwehr	30
2.5.2 Hilfeleistung der Feuerwehr und Verursacherfinanzierung	31
2.5.3 Regelung der Alarmierung der Feuerwehr	31
2.5.4 Rückgriffnahme auf Dritte	32
2.5.5 Gebührenordnung für besondere Gefährdungssituationen	32
3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	32

4	Vernehmlassung	41
5	Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden	46
6	Referendum	47
7	Antrag	47
	Gesetz über den Feuerschutz	48

Zusammenfassung

Das Gesetz über den Feuerschutz stammt aus dem Jahr 1968 und wurde seither durch zwei Nachträge ergänzt. Es ist nicht mehr zeitgemäss und soll an veränderte Rahmenbedingungen im Bereich des Brandschutzes und der Feuerwehr angepasst werden. Dazu gehört auch die Umsetzung mehrerer parlamentarischer Aufträge.

Mit der Gesetzesrevision werden insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Subsidiaritätsprinzip): Die heutige Aufgabenteilung hat sich im Wesentlichen bewährt, wonach die Gemeinden grundsätzlich für den Vollzug zuständig sind und der Kanton primär eine Aufsichtsfunktion innehat. Einer Klärung bedürfen die Ausgestaltung der Aufsichtsfunktion sowie die Aufgabenteilung im Bereich der Aus- und Weiterbildung. Neu wird der Kanton für die Grundausbildung aller Angehörigen der Feuerwehr zuständig sein und nicht mehr nur für die Grundausbildung der Kaderleute. Zudem sollen Offizierinnen und Offiziere sowie Unteroffizierinnen und -offiziere periodisch einen kantonalen Weiterbildungskurs besuchen müssen;*
- Stärkung der Organisationsfreiheit der politischen Gemeinden im Bereich des Feuerschutzes: Die bisherigen detaillierten Vorgaben zur Organisation der Vollzugsinstanzen auf kommunaler Ebene werden aufgehoben und den Gemeinden damit weitgehende Organisationsautonomie gewährt;*
- Berücksichtigung der liberalisierten schweizerischen Brandschutzvorschriften: Neu werden die schweizerischen Brandschutzvorschriften als massgebliche Grundlage des Brandschutzes sowie dessen Ziele und Grundsätze explizit aufgeführt. Zudem werden Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich des baulich-technischen Brandschutzes den heutigen Anforderungen angepasst. So wird unter anderem nicht mehr in jedem brandschutztechnischen Bewilligungsverfahren eine brandschutztechnische Bauabnahme notwendig sein;*
- Förderung der Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung der Aufgaben des Brandschutzes: Zukünftig wird auf Feuerschauen vor Erteilung einer brandschutztechnischen Bewilligung ganz verzichtet. Periodische Feuerschauen (neu: brandschutztechnische Kontrollen) werden nicht nur bei Gebäuden mit einer grossen Personenbelegung, sondern auch bei solchen mit einem hohen Anteil an technischen Brandschutzeinrichtungen durchgeführt. Weiter wird das Kontrollintervall bei Feuerungsanlagen neu in Abhängigkeit von der Art und Nutzung einer Anlage zwischen Kaminfegerin bzw. Kaminfeger und der Eigentümerschaft vereinbart werden;*
- Aktualisierungen im Feuerwehrwesen: Die Nachbarschaftshilfe wird neu im Grundsatz entschädigungspflichtig sein. Der Regierung wird weiterhin die Kompetenz zur Bildung von Stützpunkt-Feuerwehren gegeben. Geplant ist, besonders teure Einsatzgeräte (Hubretter, Autodrehleitern und mobile Grossventilatoren) durch den Kanton koordiniert zu beschaffen und zu stationieren. Dies erlaubt, sowohl die Anzahl benötigter Einsatzgeräte als auch deren Stückpreis zu senken. Schliesslich wird das Milizsystem für den Feuerwehrdienst gestärkt: Weil der Wohnort*

immer seltener auch dem Arbeitsort entspricht, wird der Feuerwehrdienst neu nicht nur am Wohn-, sondern auch an einem anderen, sinnvollen Ort, z.B. dem Arbeitsort, geleistet werden können;

- *Abbau von unerwünschten Mitnahmeeffekten bei den Beiträgen aus dem kantonalen Feuerschutzfonds: Die Beiträge aus dem Feuerschutzfonds werden als effizientes Instrument der Qualitätssicherung über Anreize beibehalten. In gewissen Bereichen sollen jedoch im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Beitragswesens auf Verordnungsstufe bestehende Fehlreize und Mitnahmeeffekte eliminiert werden. Im Gegenzug soll die Möglichkeit geschaffen werden, auch Investitionen zur brandschutzmässigen Ertüchtigung bestehender Gebäude finanziell zu unterstützen.*

Die vorgesehenen Änderungen bedingen weitreichende Anpassungen des geltenden Gesetzes. Da zugleich auch die Systematik und viele Formulierungen bei den einzelnen Bestimmungen nicht mehr zeitgemäss sind, drängt sich eine Totalrevision des Erlasses auf. Die Totalrevision des vorliegenden Erlasses zieht die Anpassung diverser Verordnungen nach sich. Wo wesentliche Konkretisierungen auf Verordnungsstufe geplant sind, wird deren Stossrichtung in der Botschaft aufgezeigt.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des totalrevidierten Gesetzes über den Feuerschutz.

1 Ausgangslage

1.1 Geltendes Gesetz über den Feuerschutz

Das geltende Gesetz über den Feuerschutz vom 18. Juni 1968 (sGS 871.1; abgekürzt FSG) trat am 1. Januar 1970 in Vollzug und ist seither durch drei Nachträge ergänzt worden. Das Gesetz ist nicht mehr zeitgemäss, weshalb sich eine Überprüfung und Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen im Bereich des Brandschutzes und der Feuerwehr rechtfertigt.

1.2 Motionsaufträge

In der Junisession 2014 hiess der Kantonsrat die Motion 42.14.05 «Klare Rechtsgrundlagen und einheitliche Vollzugsgrundsätze auch im Brandschutz» mit folgendem Wortlaut gut: «Die Regierung wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Revision des Gesetzes über den Feuerschutz und eine genügende gesetzliche Grundlage für Brandschutzvorschriften zu unterbreiten».

Im Weiteren hiess der Kantonsrat in der Novembersession 2013 die Motion 42.13.10 «Aufhebung der ständigen Windwache» gut, mit der die Regierung beauftragt wurde, «dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Aufhebung der Abs. 1 und 2 in Art. 41 des FSG beantragt.»

1.3 Bezug zu weiteren parlamentarischen Vorlagen

Zusätzlich zu den genannten Motionsaufträgen sind bei einer Revision der Feuerschutzgesetzgebung die Aussagen und Erkenntnisse aus der Beratung des Berichts zum Postulat über den Stand und die Entwicklung des Feuerwesens im Kanton (40.07.08 und Zusatzbericht zu 22.15.09) sowie jene aus der Beratung der Vorlage zum II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz (22.15.09) zu berücksichtigen.

1.4 Revisionsbedarf und Ziele der Revision

Eine kritische Analyse der geltenden Feuerschutzgesetzgebung zeigt auf Seiten des baulich-technischen Brandschutzes Änderungsbedarf in Bezug auf die Bewilligungszuständigkeiten und -verfahren, die Feuerschau und das Kaminfegerwesen. Im Bereich des Feuerwehrwesens stehen die Dienst- und Feuerwehrpflicht, die Aus- und Weiterbildung der Feuerwehren, die Nachbarschaftshilfe und Stützpunktregelung im Vordergrund. Die vorzusehenden Änderungen bedingen weitreichende Anpassungen des geltenden Gesetzes bzw. der dazugehörigen Verordnungen. Da zugleich auch die Systematik und viele Formulierungen bei den einzelnen Bestimmungen nicht mehr zeitgemäss sind, drängt sich eine Totalrevision des Erlasses auf.

Mit der Gesetzesrevision werden insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen (insbesondere Berücksichtigung der liberalisierten schweizerischen Brandschutzvorschriften und der Entwicklung im Bereich des Bevölkerungsschutzes);
- sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Subsidiaritätsprinzip);
- Stärkung der Organisationsfreiheit der politischen Gemeinden im Bereich des Feuerschutzes;
- Schaffung von Rahmenbedingungen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit bei der Erfüllung der Aufgaben des Feuerschutzes;
- Aufrechterhaltung des Milizsystems im Bereich des Feuerwehrwesens;
- Abbau von Fehlanreizen und Mitnahmeeffekten bei den Beiträgen aus dem kantonalen Feuerschutzfonds.

2 Wichtigste Revisionsanliegen

Nachfolgend werden die zentralen Revisionsanliegen dargelegt. Dazu wird für jedes Thema die aktuelle Situation und der sich daraus ergebende Handlungsbedarf sowie der Inhalt der Revision erläutert. Zudem werden die wesentlichen Auswirkungen der Anpassungsvorschläge ausgeführt.

2.1 Zuständigkeiten und Organisation im Feuerschutz

2.1.1 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

2.1.1.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Beim öffentlichen Feuerschutz besteht eine differenzierte Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Sowohl im Bereich der Brandverhütung (baulich-technischer Brandschutz) als auch bei der Schadenbekämpfung (Feuerwehr) liegen die Zuständigkeiten für den Vollzug grundsätzlich bei den Gemeinden. Der Kanton ist im Allgemeinen zuständig für die Aufsicht über den öffentlichen Feuerschutz und die Qualitätssicherung. Die dem Kanton zugewiesenen Aufgaben, die im Gesetz namentlich genannt sind, werden durch das kantonale Amt für Feuerschutz (AFS) wahrgenommen. Das AFS ist, wie in allen Kantonen mit eigener kantonomer Gebäudeversicherung, organisatorisch in diese eingegliedert. Damit wird ein optimales Zusammenwirken von Prävention, Intervention und Versicherung gewährleistet.

Gemäss der abschliessenden Aufzählung der Aufgaben des AFS im Gesetz ist dieses zuständig für die Überwachung des Vollzugs der Feuerschutzvorschriften, für die Erteilung von Weisungen gegenüber den «untergeordneten Organen», für deren Aus- und Weiterbildung sowie für die Bestellung der Fachberater der regionalen Stützpunkte. Des Weiteren ist das AFS in den vom Gesetz genannten Fällen Bewilligungs- und Kontrollorgan. Die Regierung hat die Kompetenz, Aufgaben des Feuerschutzes auf andere Verwaltungsstellen zu übertragen.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die ihr zugrunde liegende Finanzierungsordnung (vgl. Abschnitt 2.1.2) haben sich grundsätzlich bewährt. Gleiches gilt in Bezug auf die organisatorische Eingliederung des AFS in die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA), die typisch ist für alle Kantone mit einer eigenen, öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherung. Wie bereits in früheren Berichten¹ ausgeführt und durch verschiedenste Studien² belegt, führt die integrierte Betrachtung und Steuerung von Prävention (Schadenverhinderung), Intervention (Schadenbekämpfung und -minimierung) und Versicherung (Schadenregulierung) durch die kantonalen Gebäudeversicherungen zu einem hohen Versicherungsschutz mit tiefen Versicherungsprämien. Dabei gelten für alle Versicherten im Kanton St.Gallen die gleichen Prämiensätze. Jede bzw. jeder einzelne Versicherte ist daher an einer wirksamen Prävention und einer funktionierenden, sicheren und effizienten Intervention im ganzen Kanton – und nicht nur in seiner Gemeinde – interessiert. Steigende Brandschäden in einer Gemeinde müssten über höhere Prämien im ganzen Kanton finanziert werden. Aus diesem Grund beteiligt sich die Gebäudeversicherung mit Beiträgen, die von den Hauseigentümern über Prämien und Feuerschutzabgaben finanziert werden, an den Kosten der Prävention und Intervention.

Im heutigen FSG ist unklar, ob es sich bei der gesetzlich festgelegten Weisungsbefugnis gegenüber den «untergeordneten Organen» um die Befugnis zu Weisungen im Einzelfall oder nur zur Erteilung allgemeiner Weisungen handelt. Hinzu kommt, dass das AFS wohl Weisungen erlassen kann, es aber letztlich unklar ist, wo die Grenze zur Gemeindeautonomie liegt. Gemäss gelebter Praxis beschränkt sich das AFS diesbezüglich auf eine aufsichtsrechtliche Funktion, d.h. es trifft im Einzelfall keine konkreten Anordnungen betreffend Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben durch die Gemeinden. Im Lichte eines zeitgemässen Verständnisses über die Aufgabenteilung ist mit Bezug auf die kommunalen Feuerschutzorgane auch das Wort «untergeordnet» fehl am Platz.

Eine weitere Unschärfe besteht in Bezug auf die Aus- und Weiterbildung der Feuerschutzorgane der Gemeinden. Der Wortlaut des geltenden Gesetzes legt nahe, dass das AFS im gesamten Bereich des Feuerschutzes, also namentlich auch beim baulich-technischen Brandschutz, die Ausbildung selber anbieten sollte. Tatsächlich nimmt der Kanton die unmittelbaren Ausbildungsaufgaben unbestrittenermassen nur im Bereich der Kaderleute und Spezialistinnen bzw. Spezialisten der Feuerwehr wahr.

2.1.1.b Inhalt der Revision

Die Umschreibung der Zuständigkeiten des Kantons bzw. der von ihm wahrzunehmenden Aufgaben wird dem heutigen Verständnis einer sachgerechten Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden angepasst. Die Rolle des Kantons bzw. der zuständigen Stelle ist primär jene einer Aufsichtsinstanz. Sie dient der Sicherstellung eines im ganzen Kanton erwarteten Qualitätsstandards. Die Weisungsbefugnis gegenüber den einzelnen Organen des kommunalen Feuerschutzes beschränkt sich auf die Festlegung allgemeiner Leistungsanforderungen, die beim Vollzug durch die Gemeinden zu beachten sind, sowie auf die Abgabe von Vollzugshilfen und Handlungsempfehlungen. Im Übrigen sind die Gemeinden in der Aufgabenerfüllung frei. In allen Bereichen des Feuerschutzes – so auch im Brandschutz – ist neben einer interkommunalen auch eine interkantonale bzw. internationale Zusammenarbeit möglich.

¹ U.a. Bericht der Regierung vom 18. Dezember 2007 und Ergänzungsbericht der Regierung vom 4. Februar 2014 zu «Stand und Entwicklung des Feuerwehrewesens im Kanton» (40.07.08); Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Oktober 2014 zu «Public Corporate Governance: Umsetzung» (22.14.07)

² U.a. R. Schwarze et al., Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, Bern 2015; G. Kirchgässner, Die Effizienz eines öffentlichen Versicherungsmonopols: Das Beispiel der schweizerischen Gebäudeversicherungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 24 (3), S. 249–266; G. Kirchgässner, On the Efficiency of a Public Insurance Monopoly: The Case of Housing Insurance in Switzerland, in: P. Baake / R. Borck (Hrsg). Public Economics and Public Choice Contributions in Honor of Charles B. Blankart. Berlin 2007, S. 221–242.

Zur Aufsichts- und Qualitätssicherungsfunktion des Kantons gehört auch die Beratung der kommunalen Feuerschutzinstanzen in fachlicher Hinsicht, soweit dies gewünscht wird und sachdienlich ist. Grundsätzlich liegt es aber in der Eigenverantwortung der Gemeinden, dafür zu sorgen, dass ihre Vollzugsorgane den notwendigen fachlichen Anforderungen gerecht werden. Nebst der fachlichen Beratung kann der Kanton bei Bedarf auch koordinative Aufgaben übernehmen, wenn es darum geht, die interkommunale Zusammenarbeit zu unterstützen. Festgehalten wird des Weiteren an der bewährten Regelung, dass im Bereich der Feuerwehr für die Aus- und gezielte Weiterbildung der Kaderleute und Instruktorinnen und Instrukturen sowie für die besondere Fachausbildung der Angehörigen der Feuerwehr (AdF) der Kanton zuständig ist (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3.3 nachstehend).

2.1.2 Finanzierung des Feuerschutzes

2.1.2.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Abgestimmt auf die geltende Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist auch die Finanzierungsordnung geregelt. Sie erlaubt es beiden Staatsebenen, die Finanzierung der zugewiesenen Aufgaben eigenständig und bedarfsgerecht zu gewährleisten. Die Gemeinden decken ihre Aufwendungen für den Feuerschutz aus der Feuerwehersatzabgabe, welche diejenigen feuerwehrepflichtigen Personen entrichten, die nicht selber Feuerwehrdienst leisten, sowie – ergänzend und bezogen auf den allgemeinen Feuerschutz – aus allgemeinen Steuermitteln. Auf Ebene des Kantons erfolgt die Finanzierung der dem Kanton (dem AFS) zugewiesenen Aufgaben durch die Feuerschutzabgabe, die von der Hauseigentümerschaft zusammen mit der Versicherungsprämie für die Gebäudeversicherung erhoben wird. Diese ist nach dem geltenden Recht auf 20 Rappen je tausend Franken des versicherten Gebäudewertes begrenzt; faktisch liegt sie schon seit langem bei 10 Rappen.

Die GVA führt für die Belange des öffentlichen Feuerschutzes eine besondere Feuerschutzrechnung und unterhält einen zweckgebundenen Feuerschutzfonds (vgl. auch Art. 53 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung [sGS 873.1; abgekürzt GVG]). Dem Feuerschutzfonds werden nebst der zweckgebundenen Feuerschutzabgabe auch die Erträge aus dem sogenannten «Löschfünfer» zugewiesen, den die privaten Feuerversicherer nach der Bundesgesetzgebung³ den öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherungen abzuliefern haben. Die Mittel des Feuerschutzfonds dienen nicht nur zur Finanzierung der dem Kanton gemäss Feuerschutzgesetzgebung zugewiesenen Aufgaben, sondern auch zur Ausrichtung von Beiträgen an die Kosten der Gemeinden für die Feuerwehr und die Löschwasserversorgung. Zudem werden Beiträge an private Dritte für baulich-technische Brandschutzmassnahmen aus dem Feuerschutzfonds finanziert.

³ Art. 88 Abs. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz (SR 961.01; abgekürzt VAG).

Die Finanzierungsquellen sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst:

Quellen ⁴	Belastete	Gemeinden (Mio. Fr.) ⁵	Kanton (Mio. Fr.) ⁶
Feuerschutzabgabe: Max. Fr. 0.20 / Fr. 1'000.– Ver- sicherungswert (VW), seit lan- gem Fr. 0.10 / Fr. 1'000.– VW	Gebäudeeigentümer/innen		+ 14,2
«Löschfünfer»: 5 Rappen je Fr. 1'000.– Versicherungskapital	Privatversicherer, indirekt Feuer- /Elementar-Sachversicherungsneh- mer/innen (Bewohner/innen)		+ 2,8
Beiträge⁷	Feuerschutzfonds (gespeist aus Feuerschutzabgabe und «Lösch- fünfer»)	+ 12,7	- 12,7
Feuerwehrabgabe: Je nach Gemeinde: 5 bis 30 % der einfachen Steuer, maximal Fr. 350.– bis 700.–	Feuerwehrpflichtige, die weder Feu- erwehrdienst leisten noch mit einer Partnerin bzw. einem Partner, der Feuerwehrdienst leistet, in unge- trennter Ehe / ungetrennter Partner- schaft leben	+ 38,3 ⁸	
allgemeine Steuermittel	Steuerpflichtige	(k. A.)	
diverse Einnahmen (u.a. Einsatzkosten, Bussen)	Verursacher	(k. A.)	
Total		rund 60⁹	4,3¹⁰

Unterschiedlich beurteilt werden der Nutzen und die Notwendigkeit der Beiträge, welche die GVA den Gemeinden und Wasserversorgungen für die Belange der Feuerwehr und der Löschwasserversorgung aus dem kantonalen Feuerschutzfonds ausrichtet. Verschiedentlich wurde angeregt, diese Beiträge gänzlich fallen zu lassen und den Gemeinden stattdessen zu ermöglichen, bei der Hauseigentümerschaft selber eine zweckgebundene Feuerschutzabgabe zu erheben. Man verspricht sich davon, dass sich auf diese Weise die Einflussnahme des Kantons zurückbinden und vermutete Fehlanreize beseitigen liessen. Überdies könnte sich den Gemeinden damit eine neue Einnahmequelle zur Entlastung des allgemeinen Haushalts erschliessen.

Die bisherige Finanzierungsregelung hat sich jedoch im Grundsatz sehr bewährt. Daher wird an der Möglichkeit der Ausrichtung von Beiträgen aus dem Feuerschutzfonds der GVA festgehalten und die Kompetenz zur Erhebung einer besonderen Feuerschutzabgabe nicht auf die Gemeinden verschoben. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Finanzhilfen aus dem Feuerschutzfonds geben dem Kanton ein zusätzliches und wirksames Mittel zur Qualitätssicherung in die Hand, zumal die Beiträge an die Bedingung geknüpft

⁴ Ohne Chemie- und Nationalstrassen-Wehr, Zinsen und Erträgen aus Dienstleistungen und Nutzungsabgaben.

⁵ Unter Gemeinden sind alle Träger von Aufgaben des Feuerschutzes zusammengefasst: politische Gemeinden, selbständige Wasserversorgungen usw.

⁶ Durchschnitt 2012–2016.

⁷ Beiträge an Feuerwehren (Objekt- & Pauschalbeiträge, Berufsfeuerwehr St.Gallen) und Löschwasserversorgung, ohne technischen Brandschutz.

⁸ Quelle: Kantonales Steueramt, 2016.

⁹ Durchschnitt der Jahre 2014–2016 des Bruttoaufwands aller Gemeinden in der Funktion «Feuerwehr» (Amt für Gemeinden, Gemeindefinanzstatistik).

¹⁰ Zur Finanzierung der brandschutztechnischen Beiträge, der Alarmierung, des Kurswesens sowie des Personal- und Verwaltungsaufwands.

sind, dass die erwarteten Qualitätsstandards eingehalten werden. Sie erfüllen eine wichtige Anreizfunktion, indem sie die Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfänger zu einem gewünschten Verhalten motivieren (die politischen Gemeinden dazu, ihren Feuerwehren die erforderlichen Einsatzmittel unter Berücksichtigung der minimalen Qualitätsstandards zur Verfügung zu stellen; die Träger der öffentlichen Wasserversorgungen dazu, der Verfügbarkeit von ausreichendem Löschwasser die gebührende Beachtung zu schenken).

- Die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sollen sich über ihre Gebäudeversicherung weiterhin an den Aufwänden für die Prävention und Intervention im ganzen Kantonsgebiet beteiligen. Die Versicherten bezahlen im ganzen Kanton dieselben Prämien und tragen damit die Schadenskosten im ganzen Kanton solidarisch. Gemeindegrenzen sind somit aus Versicherungssicht irrelevant. Die Mittel für Prävention und Intervention sind dort einzusetzen, wo sie benötigt werden, um die Schadenzahl und die Schadenhöhe möglichst tief zu halten.
- Bei Projekten der Wasserversorgung im Berggebiet sind Beiträge des Kantons überdies Voraussetzung dafür, dass zusätzliche Beiträge des Bundes erhältlich gemacht werden können. Würden die Mittel des Feuerschutzfonds dem Kanton nicht mehr zur Verfügung stehen, müsste auf diese Kantonsbeiträge verzichtet oder sie müssten aus Steuermitteln finanziert werden.
- Eine Abschaffung der Beiträge aus dem Feuerschutzfonds würde die Gemeinden unterschiedlich treffen. Es ist daher zu erwarten, dass zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bezüglich der Höhe der kommunalen Feuerschutzabgabe entstehen würden, so wie dies bereits heute bei der Feuerwehrabgabe der Fall ist. Gewisse Gemeinden – insbesondere mit dünn besiedelten oder anspruchsvoll zu erschliessenden Regionen, namentlich in Berggebieten – könnten die zusätzlichen Kosten mit den Erträgen aus der neuen Feuerschutzabgabe kaum decken. Diese Gemeinden könnten daher versucht sein, allenfalls den Feuerschutz zu reduzieren, was sich allerdings in höheren Schadenssummen niederschlagen würde, die wiederum über höhere Versicherungsprämien der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer im ganzen Kanton gedeckt werden müssten. Alternativ könnten die Gemeinden mehr Steuermittel für den Brandschutz einsetzen, wodurch das Verhältnis zwischen den an der Finanzierung des Brandschutzes Beteiligten in Schieflage geraten würde.
- Der Kanton könnte auch bei einer Abschaffung der Subventionen aus dem Feuerschutzfonds auf die Erträge aus der Feuerschutzabgabe nicht einfach verzichten. Die eigenen Aufgaben, die dem Kanton im Bereich des Feuerschutzes obliegen, müssen ebenfalls aus den Erträgen der Feuerschutzabgabe finanziert werden, jedenfalls, wenn nicht eine Verlagerung zulasten des allgemeinen Haushalts, d.h. zulasten von Steuermitteln, erfolgen soll. Es handelt sich dabei namentlich um den eigenen Personal- und Verwaltungsaufwand, die gesamten Aufwendungen für die Aus- und Weiterbildung der Feuerwehr, soweit es die kantonalen Kurse betrifft, sowie die Kosten zur Alarmierung der Feuerwehr. Zur Deckung dieser Aufwendungen des Kantons müssten weiterhin mindestens fünf Rappen je tausend Franken des Gebäudeversicherungswertes von der Hauseigentümerschaft erhoben werden.
- Wenn neu auch die Gemeinden von der Gebäudeeigentümerin bzw. vom Gebäudeeigentümer eine Sonderabgabe von acht bis zehn Rappen je tausend Franken des Gebäudeversicherungswertes erheben dürften, müssten die Gebäudeeigentümerinnen bzw. Gebäudeeigentümer inskünftig einen grösseren Beitrag an die Kosten des öffentlichen Feuerschutzes leisten, als dies heute der Fall ist. Das wäre nicht sachgerecht, kommen die Leistungen des Feuerschutzes – insbesondere jene der Feuerwehr und der Löschwasserversorgung – doch nicht nur den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern zugute.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass das heutige Beitragswesen optimiert werden kann, so dass Mitnahmeeffekte und fehlende oder falsche Anreizwirkungen reduziert werden (vgl. Kapitel 2.4).

2.1.3 Feuerschutzorgane und Feuerschutzorganisation der Gemeinden

2.1.3.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Obwohl für den öffentlichen Feuerschutz gemäss geltendem Recht primär die Gemeinden zuständig sind, greift der kantonale Gesetzgeber in mehreren Artikeln umfangreich in die Organisationshoheit der Gemeinden ein. Das heutige FSG gibt im Detail vor, welche Feuerschutzorgane einzusetzen sind und welche Aufgaben und Kompetenzen sie haben. Die Feuerschutzorgane der Gemeinde sind Gemeinderat, Feuerschutzkommission, Feuerschutzbeamter, Feuerschauer, Kaminfeger und Feuerwehr. Die Gemeinden sind durch das Eingreifen des kantonalen Gesetzgebers in ihrer Organisationshoheit stark eingeschränkt. Dies kann gerade kleinere Gemeinden beim heute nach wie vor vorherrschenden Milizsystem vor erhebliche Rekrutierungsprobleme stellen. Zudem wurden die Aufgabenfelder einzelner Organe in den letzten Jahren zum Teil stark reduziert. So wurde mit der letzten Überarbeitung der Vollzugsverordnung zum Feuerschutzgesetz (sGS 871.11; abgekürzt VV zum FSG) die Feuerschau so stark reduziert, dass sich dafür die Beibehaltung eines eigenen Organs nicht mehr rechtfertigen lässt. Weiter ist eine Aufgabendelegation an Dritte heute nur nach grosszügiger Auslegung des Gesetzes möglich. Dabei wäre es sinnvoll, die Aufgaben an Dritte zu übertragen, sofern das nötige Fachwissen bei den Behörden und Verwaltungsstellen der Gemeinde nicht vorhanden ist. Das wird von einigen Gemeinden denn auch bereits heute so praktiziert.

Die detaillierten organisatorischen Vorgaben erschweren nicht nur eine adäquate Regelung der Organisation innerhalb einer Gemeinde, sondern auch in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit. Zwar sieht das geltende Gesetz ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass die Gemeinderäte zweier oder mehrerer Gemeinden vereinbaren können, bestimmte Aufgaben des Feuerschutzes gemeinsam zu erfüllen. Diese Freiheit steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zur detaillierten Regelung der Feuerschutzorgane, die gemäss geltendem Recht im Grundsatz jede Gemeinde bereitstellen muss. Am augenfälligsten zeigt sich dies am Beispiel der Feuerwehr. Nach der ausdrücklichen Vorgabe im Gesetz hat jede politische Gemeinde eine den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechende Gemeindefeuerwehr zu unterhalten. Verschiedene Gemeinden haben sich jedoch schon seit längerem zur Erfüllung ihrer Feuerwehraufgaben mit anderen Gemeinden zu sogenannten Sicherheitsverbänden oder Zweckverbänden zusammengeschlossen. Das ist im Grundsatz mit dem geltenden Recht zwar vereinbar. Bezüglich der faktischen und rechtlichen Stellung einzelner Organe im Verhältnis zu den Gemeinschaftsorganen im Verbund können sich jedoch Konstellationen ergeben, die zu Diskussionen führen. So zeigt es sich beispielsweise, dass die höchsten Vertreterinnen bzw. Vertreter der Feuerwehr nicht mehr im Verwaltungsrat eines Verbundes oder Zweckverbandes vertreten sind, was als Widerspruch zum geltenden Recht angesehen werden kann.

2.1.3.b Inhalt der Revision

Im Licht des heutigen Rechtsverständnisses erscheint es nicht mehr sachgerecht, die Organe und Vollzugsinstanzen des Feuerschutzes auf Ebene der Gemeinden durch den kantonalen Gesetzgeber im Detail vorzugeben. Die Organisationshoheit kann den Gemeinden überlassen werden. Damit erhalten sie den Spielraum, um sich selbständig oder im Verbund mit anderen Gemeinden auch im Bereich des Feuerschutzes adäquat organisieren zu können. Der Kanton macht lediglich insofern Vorgaben, als diese zur Sicherstellung eines gesamtkantonal einheitlichen Qualitätsstandards erforderlich sind. So ist es etwa im Bereich der Feuerwehr nicht entscheidend, dass jede Gemeinde eine eigene Feuerwehr unterhält, sondern vielmehr, dass die vorgegebenen Einsatzzeiten überall im Kanton gewährleistet werden können. Oder der Kanton kann verlangen, dass die für den Brandschutz oder die Feuerwehr zuständigen Gemeindeinstanzen bestimmte fachliche Voraussetzungen erfüllen, die sie durch entsprechende Ausbildungen erreichen. Die Qualitätsanforderungen für die mit dem Vollzug betrauten Personen werden dabei in der Feuerschutzgesetzgebung des Kantons – namentlich auf Stufe Verordnung – lediglich in allgemeiner Form vorgegeben. Faktisch sind die Anforderungen an die einzelnen Funktionen wie Feuer-

schutzbeamtin (Brandschutzfachfrau) bzw. Feuerschutzbeamter (Brandschutzfachmann), Kaminfegerin bzw. Kaminfeger (Meisterprüfung) oder Feuerwehroffizierinnen bzw. Feuerwehroffiziere (entsprechende Kurse) schon heute einheitlich geregelt. Darüber hinaus steht dem Kanton ein allgemeines Aufsichtsrecht zur Verfügung, das ebenfalls zur Qualitätssicherung beiträgt.

2.1.3.c Auswirkungen

Die Zulassung einer umfassenden Organisationsfreiheit der Gemeinden wird vielerorts zu tiefgreifenden organisatorischen Veränderungen – im Sinn von Vereinfachungen – im Feuerschutzbereich führen. Die Gemeinden werden mehrheitlich ihre rechtlichen Grundlagen anzupassen haben. Die veraltete Regelung der Organisation durch den Kanton kann einer modernen und der Gemeindeautonomie Rechnung tragenden Regelung durch die Gemeinden weichen, ohne dass die fachlichen Anforderungen an die für den Feuerschutz zuständigen Personen geschmälert werden. Die Zusammenarbeit über die Gemeinde-, Kantons- oder gar Landesgrenzen hinaus oder die Beauftragung von Dritten durch die Gemeinden wird erleichtert. Durch die Möglichkeit, die eigenen Strukturen weitgehend frei festlegen zu können, ist vielerorts mit Effizienzgewinnen zu rechnen, die zu einer finanziellen Entlastung der Gemeindehaushalte führen.

2.2 Brandverhütung (Baulich-technischer Brandschutz)

2.2.1 Verbindlichkeit der schweizerischen Brandschutzvorschriften

2.2.1.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Mit der Gutheissung der Motion 42.14.05 verlangt der Kantonsrat eine «genügende gesetzliche Grundlage für Brandschutzvorschriften». Dies erscheint, worauf auch die Regierung in ihrer Stellungnahme vom 6. Mai 2014 hingewiesen hatte, insofern als entbehrlich, als diese Brandschutzvorschriften übergeordnetes und verbindliches Recht darstellen und auch über eine ausreichende formell-gesetzliche Grundlage verfügen: Mit dem Grossratsbeschluss über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.53) und dessen Verknüpfung mit dem Gesetz über den Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.5) wurde ein interkantonales Organ mit rechtsetzenden Kompetenzen geschaffen. Jede Kantonsregierung delegiert aus ihrer Mitte ein Mitglied in dieses Interkantonale Organ. Den Kanton St.Gallen vertritt der Vorsteher des Baudepartementes. Gestützt auf diese interkantonale Vereinbarung erklärte das interkantonale Organ die schweizerischen Brandschutzvorschriften für alle Kantone als verbindlich; die Kantone sind verpflichtet, die schweizerischen Brandschutzvorschriften in ihr eigenes Recht zu übernehmen und anzuwenden. Für diese Rechtssetzungsdelegation besteht nach den aufgezeigten Rechtsnormen eine ausreichende Rechtsgrundlage, der selbst dann unmittelbare normative Rechtswirkung zukommt, wenn eine formelle Übernahme in das kantonale Recht nicht stattgefunden haben oder das kantonale Recht abweichende Bestimmungen enthalten sollte (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 1C_303/2010 vom 28. September 2010).

2.2.1.b Inhalt der Revision

Aufgrund dieser Argumentation, die nicht nur vom erwähnten Bundesgerichtsentscheid, sondern auch von einem Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen vom 28. April 2015 gestützt wird (B 2013/257, Erw. 4.3; zu finden unter www.gerichte.sg.ch), ist allein zur Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für die Brandschutzvorschriften eine Gesetzesänderung nicht erforderlich. Auf der anderen Seite ist nicht zu übersehen, dass das geltende FSG in die Jahre gekommen ist und sich deshalb eine Überprüfung und Anpassung an veränderte rechtliche und technische Rahmenbedingungen im Bereich des Brandschutzes rechtfertigt. Im Rahmen einer solchen Revision können deshalb insbesondere auch die Zuständigkeiten und Verfahren im Bereich des baulich-technischen Brandschutzes überprüft und – wo angezeigt – den heutigen Anforderungen und Bedürfnissen angepasst werden. Sodann wird im Gesetz im Grundsatz festgehalten, welche Ziele mit dem Brandschutz verfolgt werden und an welchen Grundsätzen er sich zu orientieren hat.

In diesem Zusammenhang wird im Gesetz auch ausdrücklich auf die harmonisierten, schweizerischen Brandschutzvorschriften als die für den Brandschutz massgeblichen Bestimmungen verwiesen. Diese sind gemäss übergeordnetem Recht für alle Kantone verbindlich und direkt anwendbar.

2.2.2 Bewilligungspflicht und Bewilligungsverfahren

2.2.2.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Das geltende Gesetz umschreibt im Einzelnen einerseits, in welchen Fällen eine Bewilligung notwendig ist und andererseits, welche Ebene – Kanton oder Gemeinde – in welchen Bewilligungsfällen zuständig ist. Demzufolge ist das kantonale AFS für die brandschutztechnische Beurteilung all jener Bauvorhaben zuständig, in denen es um Betriebe im Sinn des eidgenössischen Arbeitsgesetzes (SR 822.11; abgekürzt ArG) geht oder um Gebäude, die der Aufnahme einer grösseren Zahl von Personen dienen. Sodann sind die Bewilligung der Aufstellung oder des Betriebs von ortsfesten Wärmekraftanlagen Sache des kantonalen AFS. Schliesslich ist das kantonale AFS für die Bewilligung von Feuerwerksverkäufen ab einer Lagermenge von über 300 Kilogramm zuständig.

Das Bewilligungsverfahren wird mit einem Gesuch eingeleitet. Die brandschutztechnische Bewilligung des AFS ist Teil des koordinierten Verfahrens des Kantons nach Art. 132 ff. des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG).

Die geltende Gesetzgebung misst der Bewilligungspflicht von Feuerungsanlagen sehr grosse Bedeutung zu. Dabei wird mit der alleinigen Nennung einer Ölfeuerung – Gas, Holz, Pellets, Schnitzel werden nicht erwähnt – den heutigen und auch zukünftigen Technologien bzw. Brennstoffen nicht Rechnung getragen. Des Weiteren müssten gemäss der heutigen Gesetzgebung streng genommen nur industrielle Betriebe im Sinn des ArG bei Bau, Umbau oder Erweiterung über eine brandschutztechnische Bewilligung verfügen. Gewerbe- oder Dienstleistungsbetriebe werden im geltenden Gesetz nicht speziell erwähnt. Die heutige Umschreibung der Bewilligungsfälle ist nicht mehr zeitgemäss und berücksichtigt heutige und auch zukünftig mögliche Gefährdungsbilder und bauliche Möglichkeiten zu wenig. Um dies zu korrigieren, bedarf es einer offeneren Formulierung.

Auch die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden erscheint nicht mehr zeitgemäss und sachgerecht. Ein Gebäude ohne technische Brandschutzeinrichtungen mit einer Nutzung als industrieller Betrieb (z.B. ein Betrieb mit acht Personen, der serienmässig Sockelleisten herstellt) fällt heute in die Zuständigkeit des Kantons. Demgegenüber würde streng genommen ein Neubau eines Gewerbebetriebs mit 60 Angestellten und einem hohen technischen Anteil von Brandschutzmassnahmen (Brandmeldeanlage, mechanische Entrauchung usw.) in der Zuständigkeit der Gemeinden liegen. Die Feuerschutzverantwortlichen der Gemeinden sind im Regelfall jedoch gar nicht in der Lage, Gebäude zu beurteilen bzw. zu bewilligen, die über technische Brandschutzeinrichtungen verfügen. Damit eine solche Überforderung der kommunalen Feuerschutzbeauftragten verhindert wird, legte das AFS bereits vor einiger Zeit in einer Weisung im Detail fest, welche Gebäude zwingend durch das AFS zu bewilligen sind. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinde sollte nicht primär über die Nutzung eines Gebäudes definiert werden, sondern über dessen bauliche und/oder technische Komplexität.

2.2.2.b Inhalt der Revision

Die Bewilligungspflicht wird zweckmässigerweise durch eine Formulierung ersetzt, die in einfacher, aber trotzdem umfassender Weise umschreibt, welche Tatbestände einer Bewilligung bedürfen. Das Gesetz wird daher so abgeändert, dass alle Bauvorhaben, Veränderungen haustechnischer Anlagen, Nutzungsänderungen und Veranstaltungen sowie der Verkauf von Feuerwerk einer brandschutztechnischen Bewilligung bedürfen, wenn die schweizerischen Brandschutzvorschriften für die entsprechenden Vorhaben brandschutztechnische Anforderungen enthalten.

Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden wird ebenfalls eine allgemeine und umfassende Formulierung gewählt. Sachgerecht erscheint dabei, dass die Gemeinden für die brandschutztechnische Bewilligung zuständig sind, wenn ein Bauvorhaben bzw. ein Gebäude die Hochhausgrenze (30 Meter) nicht erreicht, einen geringen Anteil an technischen Brandschutzmassnahmen erfordert (keine Sprinkler- oder Brandmeldeanlagen, keine mechanischen Rauch- und Wärmeabzüge), keinen speziellen Brandrisiken ausgesetzt ist (gefährliche Stoffe, sehr hohe Brandlasten, mehrgeschossige Holzbauten) und keine besondere Personengefährdung (Raum für mehr als 300 Personen oder Veranstaltung in Fahrnisbauten mit mehr als 2'000 Personen) gegeben ist. In denjenigen Fällen, in denen diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, obliegt die Erteilung der Bewilligung der zuständigen Stelle des Kantons.

Für Bewilligungen, die von der Baugesetzgebung erfasst werden, richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen des PBG zur Verfahrenskoordination¹¹. Da z.B. Veranstaltungen, Nutzungsänderungen, Anpassungen haustechnischer Anlagen oder der Verkauf von Feuerwerk von der Baugesetzgebung nicht oder nur teilweise erfasst werden, kann auf eine spezielle Regelung zum brandschutztechnischen Bewilligungsverfahren auch in Zukunft nicht verzichtet werden.

2.2.2.c Auswirkungen

Bei der vorgeschlagenen Neuumschreibung der Zuständigkeiten werden Beherbergungsbauten und Bauten mit grosser Personenbelegung weiterhin in die Zuständigkeit des Kantons fallen. Nicht mehr durch den Kanton zu bearbeiten sein werden hingegen Schulhäuser und Kindergärten, da solche gemäss den neuen schweizerischen Brandschutzvorschriften mit Bürogebäuden gleichgesetzt werden bzw. an sie keine besonderen Anforderungen mehr gestellt werden. Auf der anderen Seite werden brandschutztechnisch komplexe Gewerbe- und Holzbauten neu durch den Kanton zu bearbeiten sein, was einer Nachführung des Gesetzes an die bereits heute gelebte Praxis entspricht. Unter dem Strich wird die Verschiebung der Zuständigkeiten für die Gemeinden und den Kanton in etwa aufwandsneutral sein.

2.2.3 Bauabnahme und Betriebsbewilligung

2.2.3.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Bewilligungspflichtige Bauten dürfen nach geltendem Recht erst bezogen und bewilligungspflichtige Anlagen erst in Betrieb genommen werden, wenn die zuständige Behörde festgestellt hat, dass die mit der Bewilligung verbundenen Pflichten erfüllt worden sind.

Diese Regelung ist nicht mehr zeitgemäss, da sie sich nur auf Neubauten bezieht und mit der Formulierung «Pflichterfüllung» ausdrückt, dass die Abnahme mängelfrei sein muss, bevor eine Nutzung stattfindet. Dies würde streng genommen eine Nutzung der Baute selbst im Fall von unwesentlichen Baumängeln untersagen. Des Weiteren ist festzustellen, dass es sich bei fast der Hälfte aller Baugesuche um Umbauten oder Umnutzungen bei laufendem Betrieb handelt. Diesem Umstand wird das geltende FSG nicht gerecht.

Von der Sache her erscheint es aus heutiger Sicht vertretbar, dass die Nutzung einer Baute auch ohne restlos mängelfreie Abnahme durch die Brandschutzbehörde möglich sein sollte. Mit den neuen schweizerischen Brandschutzvorschriften muss die Bauherrschaft den Abschluss ihres Bauvorhabens mit dem Einreichen einer brandschutztechnischen Übereinstimmungserklärung (Bestätigung der mängelfreien Umsetzung) der Brandschutzbehörde anzeigen. Es sollte deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, unbedeutende Bauvorhaben oder die Behebung unwesentlicher Mängel lediglich mit einer Übereinstimmungserklärung abzuschliessen. Auch bei normalen Bauvorhaben im Sinn des Brandschutzes sollte nach Vorliegen der Übereinstimmungserklärung

¹¹ Vgl. Art. 132 ff. PBG.

die Nutzung möglich sein, auch wenn die Abnahme erst später erfolgt. Lediglich bei komplexeren Bauten ist es angezeigt, dass die Inbetriebnahme weiterhin an eine vorgängige Brandschutzabnahme gekoppelt wird.

Des Weiteren gilt es zu vermerken, dass im Brandschutzbereich heute anstelle eines einfachen baulichen Konzepts vermehrt unterhaltsintensive technische Konzepte oder aufwendige organisatorische Konzepte umgesetzt werden. Diese Entwicklung bedingt, dass der Nutzer- bzw. Eigentümerschaft die Pflichten für Betrieb und Unterhalt entsprechend verfügt werden. Dies ist in der heutigen Gesetzgebung so nicht vorgesehen.

2.2.3.b Inhalt der Revision

Am Grundsatz, dass ein brandschutztechnisches Baubewilligungsverfahren in jedem Fall durch eine brandschutztechnische Bauabnahme abgeschlossen werden muss, ist nicht mehr festzuhalten. Bei Bauten mit Mängeln wird deren Behebung unter Ansetzung einer Frist mit dem Bauabnahmeschreiben verlangt. Die Brandschutzbehörde legt bereits in der jeweiligen brandschutztechnischen Baubewilligung fest, wie das Baugesuch abzuschliessen ist. Es sind zwei Formen denkbar:

- a) Einreichen der Übereinstimmungserklärung und sofortige Nutzung möglich (ohne Bauabnahme);
- b) Abnahme erforderlich; entweder Nutzung vor Abnahme möglich oder Nutzung erst nach erfolgter Abnahme.

Die Erteilung einer separaten Betriebsbewilligung ist inskünftig bei Bauvorhaben erforderlich, die über einen hohen technischen Brandschutzanteil verfügen oder für eine grosse Personenbelegung vorgesehen sind. Der Umstand, dass die heutigen Baugesuchstellerinnen bzw. Baugesuchsteller (z.B. Generalunternehmerinnen und Generalunternehmer, institutionelle Investorinnen und Investoren) als Empfängerinnen bzw. Empfänger der Baubewilligung in sehr vielen Fällen nicht identisch sind mit der Nutzer- oder Eigentümerschaft einer Baute, unterstreicht die Wichtigkeit, dass man nach der Erstellung einer komplexen Baute der Nutzer- bzw. Eigentümerschaft ihre brandschutztechnischen Pflichten für den Betrieb und Unterhalt der Baute vorlegt bzw. verfügt.

2.2.3.c Auswirkungen

Mit diesen Neuerungen werden die Gemeinden im Vollzug spürbar entlastet werden, da nicht mehr jede kleine bauliche Veränderung brandschutztechnisch abzunehmen sein wird. Auch der Kanton wird von einigen Bauabnahmen entlastet. Umgekehrt wird im Vergleich zum heutigen faktischen Zustand beim Kanton ein gewisser Mehraufwand resultieren, da inskünftig bei speziellen Bauvorhaben (hoher technischer Brandschutzanteil oder grosse Personenbelegung) nebst der Abnahme noch eine Betriebsbewilligung ausgestellt werden muss. Dies gilt jedoch nur für Bauten und Anlagen mit brandschutztechnischen Einrichtungen (Sprinkler, Brandmeldeanlagen usw.) oder Bauten mit Räumen für grosse Personenbelegungen (mehr als 300 Personen). Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, Eigentümerinnen und Eigentümerinnen oder Nutzerinnen und Nutzer erhalten jedoch einen Mehrwert im Sinn eines gesetzlich korrekt abgestützten und den Verhältnissen angepassten Abnahmeverfahrens, ohne dafür zusätzliche Aufwendungen tätigen zu müssen.

2.2.4 Feuerschau (brandschutztechnische Kontrolle)

2.2.4.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Nach geltendem Recht wird die Einhaltung der Feuerschutzvorschriften periodisch und von Fall zu Fall durch Feuerschauen geprüft. Die Überprüfung erfolgt entweder durch den Feuerschauer der Gemeinde oder durch das AFS. Sie wird nach Massgabe der Personenschutzanforderungen und der Brandgefährdung nach Möglichkeit im Beisein der Besitzerin bzw. des Besitzers durchgeführt. Heute ist in folgenden Fällen eine Feuerschau gesetzlich vorgeschrieben: auf Anzeige

hin, bei Anzeichen einer Gefährdung, vor Erteilen einer brandschutztechnischen Bewilligung, periodische Feuerschauen bei Gebäuden mit grosser Personenbelegung und sogenannte schwarze Feuerschau¹² durch die Kaminfeger bzw. den Kaminfeger.

Die Feuerschau vor Erteilen einer brandschutztechnischen Bewilligung hatte bis zum Inkrafttreten der neuen schweizerischen Brandschutzvorschriften im Jahr 2015 ihre Berechtigung. Seither wird die Eigentümerschaft (bzw. Baugesuchstellerinnen oder Baugesuchsteller) dazu verpflichtet, dem Baugesuch Brandschutzpläne sowie einen Brandschutznachweis beizulegen. Dies gilt auch für Bestandesbauten. Dieser Umstand macht die Feuerschau vor Erteilung einer brandschutztechnischen Bewilligung überflüssig.

Feuerschauen auf Anzeige hin, bei Anzeichen einer Gefährdung und die schwarze Feuerschau haben weiterhin ihre Berechtigung. Das Gleiche gilt für die Feuerschau in Gebäuden mit einer grossen Personenbelegung. Neu sind davon aber nur noch Gebäude mit Räumen für mehr als 300 Personen (früher 100 Personen) betroffen.

Bei Gebäuden mit einem hohen Anteil an technischen Brandschutzmassnahmen (Sprinkleranlagen, Brandmeldeanlagen, mechanische Entrauchung, Rauchdruckanlagen, Feuerwehraufzüge usw.) müssen diese technischen Einrichtungen durch die Eigentümerschaft im Sinn der Eigenverantwortung periodisch kontrolliert werden. Des Weiteren müssen in vielen dieser Gebäude und Nutzungen (Verkaufsgeschäfte, Spitäler, Discotheken, etc.) zusätzliche organisatorische Massnahmen (z.B. Sicherstellung von Personenbeschränkungen oder integrale Tests der Brandfallsteuerungen) durch die Eigentümerschaft durchgeführt bzw. periodisch kontrolliert werden. Leider muss festgestellt werden, dass diese Eigenverantwortung durch die Eigentümerschaft in sehr vielen Fällen nicht oder nur sehr schlecht wahrgenommen wird. Da diese Unterlassungen einen unmittelbaren Einfluss auf die Personensicherheit haben, erscheint es unabdingbar, bei dieser Art von Gebäuden und Nutzungen periodische brandschutztechnische Kontrollen (Feuerschauen) vorzusehen.

2.2.4.b Inhalt der Revision

Periodische brandschutztechnische Kontrollen werden inskünftig nicht nur bei Gebäuden mit einer grossen Personenbelegung sondern auch bei solchen mit einem hohen Anteil an technischen Brandschutzeinrichtungen durchgeführt. Im Bereich der Blitzschutzanlagen (alle 10 Jahre), der Sprinkleranlagen (alle 5 Jahre) sowie der Brandmeldeanlagen (alle 15 Jahre) finden bereits heute durch das AFS entsprechende Kontrollen statt. Sie sind weiterhin gerechtfertigt. Hingegen kann inskünftig auf die Durchführung einer Feuerschau vor Erteilung einer brandschutztechnischen Bewilligung verzichtet werden. Der veraltete Begriff Feuerschau wird durch den Begriff «brandschutztechnische Kontrolle» ersetzt.

2.2.4.c Auswirkungen

Der Aufwand für die brandschutztechnischen Kontrollen durch die Gemeinden wird sich erheblich verringern, weil nicht mehr vor jedem Umbau oder jeder Umnutzung eine Kontrolle durchgeführt werden muss. Beim Kanton wird mit der Ausweitung der periodischen Kontrollen ein gewisser Mehraufwand resultieren.

2.2.5 Kaminfegewesen

2.2.5.a Ausgangslage

Heute dürfen im Kanton St.Gallen periodische Kontrollen von Feuerungsanlagen nur durch amtlich bestellte und fachlich qualifizierte Kaminfegerinnen bzw. Kaminfeger durchgeführt werden.

¹² Kontrolle über die Einhaltung von Feuerschutzvorschriften im Zusammenhang mit dem Betrieb der Feuerungsanlagen.

Jeder Kaminfegerin bzw. jedem Kaminfeger ist ein bestimmtes Kontroll-Gebiet zugewiesen. Anlagenbesitzerinnen und -besitzer dürfen allerdings auch Kaminfegerinnen und Kaminfeger aus einer anderen Gemeinde im Kanton beziehen.

In einzelnen anderen Kantonen ist das Kaminfegewesen vollständig oder teilweise liberalisiert, indem das Kaminfegermonopol ganz abgeschafft oder nur noch ein Teilmonopol aufrechterhalten worden ist. Ein Vergleich der verschiedenen Modelle, die es in der Schweiz gibt, ergibt folgendes Bild:

Modell «Vollständige Liberalisierung»

Das Konzept «Vollständige Liberalisierung» zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Reinigung in der Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümerschaft (keine staatlichen Kontrollen mehr);
- kein fest vorgegebener Reinigungssturnus;
- Überprüfung / Reinigung durch Fachperson (kein bestimmtes Ausbildungsniveau vorge-schrieben);
- freie Preisgestaltung;
- keine Feuerschau durch die Kaminfegerin bzw. den Kaminfeger.

Die Befürworter einer Liberalisierung berufen sich hauptsächlich auf die neuen Technologien (Temperaturüberwachung, Anlage schaltet auf Störung usw.), die eine periodische Kontrolle oder Reinigung überflüssig machen würden. Dies entspricht aber nicht der Wirklichkeit. Die meisten bestehenden Feuerungsanlagen verfügen noch nicht über diese Technologie; und überdies wird es entsprechende Vorkehrungen bei vielen Anlagen (insbesondere bei Feststofffeuerungen) auch weiterhin nicht geben. Wenn Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Eigenverantwortung wirklich wahrnehmen, ändert sich für sie im Modell «Vollständige Liberalisierung» wenig. Sie bleiben in der Pflicht, ihre Feuerungsanlagen periodisch reinigen zu lassen. Die Erfahrung zeigt, dass dies in der Regel zu höheren liberalisierten Preisen führt. Vor allem in Randregionen muss mit deutlich höheren Reinigungskosten gerechnet werden (Anfahrtskosten, höhere Stundenansätze). Jedoch darf die Reinigungskraft (keine Anforderung an die Ausbildung und Qualität der Kaminfegerin bzw. des Kaminfegers) frei gewählt werden.

Die höheren Kosten für die Reinigung, das Risiko für die Eigentümerschaft, dass es in Brandfällen zur Kürzung der Versicherungsleistungen kommen kann, das nicht mehr vorgeschriebene Ausbildungsniveau der Kaminfegerinnen und Kaminfeger sowie der Wegfall jeglicher «schwarzer Feuerschau» sind Argumente, die gegen eine vollständige Liberalisierung sprechen.

Modell «Teil-Liberalisierung»

Das Konzept «Teil-Liberalisierung» zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Reinigung in der Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümerschaft;
- gesetzlich vorgegebener Reinigungssturnus;
- Festlegung der zugelassenen Kontrolleurinnen und Kontrolleure durch den Staat;
- freie Wahl der Kontrolleurin bzw. des Kontrolleurs aus einem Pool zugelassener Kon-trolleurinnen bzw. Kontrolleure;
- Varianten mit oder ohne Ausbildungsanforderung an Kontrolleurinnen bzw. Kontrolleure;
- mit oder ohne Feuerschau durch die zugelassenen Kontrolleurinnen bzw. Kontrolleure;
- mit oder ohne staatlich vorgegebene Höchstarife.

Viele der Argumente aus dem Modell «Vollständige Liberalisierung» haben auch für die Teil-Libe-ralisierung Gültigkeit. Bei einer Teil-Liberalisierung ergeben sich für die Eigentümerschaft ausser der freien Kaminfegerwahl im Vergleich zum Modell, wie es der Kanton St.Gallen heute kennt, kaum Vorteile. Als Nachteile sind demgegenüber zu erkennen: höhere Kosten, Eigenverantwor-tung der Eigentümerschaft (Konsequenzen bei Unterlassung der vorausgesetzten Reinigung),

zusätzlicher administrativer Aufwand für den Staat, keine Mitsprache der Gemeinden, Feuer-schauen sind kaum mehr durchsetzbar (Gefahr des Kundenverlustes). In diesem Modell wird hauptsächlich die unternehmerische Freiheit der Kaminfegerbetriebe erhöht.

Modell «Status quo» (ausser SG z.B. AR, AI oder LU)

Das Konzept «Status quo» zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- gesetzlich vorgegebener Reinigungssturnus;
- vorausgesetzte schwarze Feuerschau;
- staatlich fixierte Tarifstruktur mit einem Höchstarif;
- freie Wahl einer Kaminfegerin bzw. eines Kaminfegers aus einem andern Kreis.

Die heute geltende Regelung im Kanton St.Gallen wurde 1998 gelockert, indem seither ein Wechsel der Kaminfegerin oder des Kaminfegers ohne Begründung möglich ist. Zur Wahl stehen Kaminfegerinnen und Kaminfeger, die einen Kreis im Kanton St.Gallen betreuen. Im nicht-liberalisierten System macht die Möglichkeit, eine ausserkantonale Kaminfegerin bzw. einen ausserkantonalen Kaminfeger beiziehen zu dürfen, wenig Sinn, da in diesem Fall keine Bezeichnung durch eine st.gallische Gemeinde vorliegt. Die Gemeinden können aber auch ausserkantonale Kaminfe-gerinnen oder Kaminfeger bestimmen.

Ein Nachteil des heutigen Modells ist die eingeschränkte unternehmerische Freiheit der Kaminfe-gerbetriebe. Zwar profitieren sie vom Schutz durch das Teilmonopol, der aber umgekehrt auch bewirkt, dass die Kaminfegerinnen und Kaminfeger ihr Gebiet nicht alleine durch wettbewerbliche Mittel erweitern können. Für eine Erweiterung ihres Tätigkeitsgebiets sind sie auf die Wahl bzw. Zulassung durch eine Gemeinde angewiesen. Der Trend in den letzten Jahren zeigt aber, dass die Kreise vergrössert werden, indem die Gemeinden zusammenarbeiten und für ihr Gebiet einen gemeinsamen Kaminfegerbetrieb einsetzen.

Eine kürzlich durchgeführte Erhebung bei den Kaminfegerinnen und Kaminfegern im Kanton zeigt, dass die schwarze Feuerschau ein wesentlicher Bestandteil einer funktionierenden Präven-tion ist. Im Jahr 2015 wurden knapp 2'000 mündliche oder mittels Arbeitsrapport festgestellte Mängel der Eigentümerschaft mitgeteilt. Zusätzlich wurden über 200 Beanstandungen in Form eines formellen Feuerschaurapports an die Gemeinde weitergeleitet. Nebst der Kontrolle von 43 auszubrennenden Kaminen wurden die Kaminfegerinnen und Kaminfeger von den Feuerwehren zusätzlich 32mal dazu aufgeboten. Bei einer weitergehenden Liberalisierung oder allenfalls einer gänzlichen Abschaffung des Kontrollzwanges würde die schwarze Feuerschau erheblich einge-grenzt, wenn nicht sogar gänzlich wirkungslos. Den Kaminfegerinnen und Kaminfegern wurde 29mal der Zutritt zu den Feuerungsanlagen verweigert. Bei einer Liberalisierung fände bei sol-chen Anlagen keine Kontrolle oder Reinigung mehr statt.

Die GVA verzeichnete in den letzten Jahren im Durchschnitt 54 Brandschadenfälle je Jahr im Zu-sammenhang mit Feuerungsanlagen. Die Schadensumme betrug im Durchschnitt 1,8 Mio. Fran-ken je Jahr. Die durchschnittlich 54 Brandschadenfälle setzen sich gemäss Schadenstatistik wie folgt zusammen: Cheminées 11, Zimmeröfen 5, Kachelöfen 5, Zentralheizungsöfen 12 (6 Fest-stoffe, 4 flüssig, 2 Gas), Industrie 1, Kamine 11, Feuerungsrückstände 5, übrige 4.

2.2.5.b Inhalt der Revision

Die Art und Zahl der durch Feuerungsanlagen verursachten Schäden zeigt auf, dass eine Kon-trolle und Reinigung von Anlagen weiterhin gerechtfertigt und wichtig ist. Bei einer vollständigen Liberalisierung würden die Schäden sicherlich nicht abnehmen und die sich daraus resultierende Personengefährdung eher erhöhen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Stands der Technik be-steht zurzeit kein Anlass an der grundsätzlichen Kontroll- und Reinigungspflicht aller Feuerungs-anlagen etwas zu ändern.

Es steht somit weniger die Systemfrage – Monopol oder kein Monopol – im Vordergrund, sondern die Frage, ob und in welchem Abstand eine Anlage zu kontrollieren und allenfalls zu reinigen ist. Heute wird das Kontrollintervall in Abhängigkeit von der Leistung eines Gerätes, der verwendeten Brennstoffe oder – wie dies teilweise in anderen Kantonen gehandhabt wird – in Abhängigkeit von der Betriebsdauer (Ganzjahresbetrieb oder nur Winterbetrieb) festgelegt. Diese Regelung wird einer gezielten nutzungs- und anlagenspezifischen Festlegung des Intervalls nicht gerecht. Die massgebenden Faktoren, nämlich die Menge des verbrauchten Brennmaterials sowie das Funktionieren der Anlage selbst, werden nicht berücksichtigt.

Eine zukunftsweisende Festlegung des Kontrollintervalls bezieht den Verbrauch wie auch die Eigenarten einer Feuerungsanlage mit ein. In welchem Intervall eine Anlage zu reinigen ist, kann aufgrund der persönlichen Kenntnisse der Anlage grundsätzlich nur die Kaminfegerin oder der Kaminfeger festlegen, die bzw. der die Anlage bereits früher gereinigt hat. Der Kanton gibt künftig entsprechende Richtlinien vor, die sich nach anlage- und nutzungsspezifischen Kriterien richten. Das sich daraus ergebende notwendige Reinigungsintervall wird mit der Eigentümerschaft vereinbart. Mit einer solchen Regelung können externe Wartungsverträge, vor allem bei Gasheizungen, zusätzlich mitberücksichtigt werden. Bei vielen Anlagen, beispielsweise in der Industrie, wo das gesetzlich festgelegte Kontroll- und Reinigungsintervall zwischen einem und zwölfmal je Jahr liegt, wird dies bereits heute so praktiziert. Falls sich die Eigentümerschaft der Anlage und der Kaminfeger nicht einigen können, entscheidet die Gemeinde.

2.3 Feuerwehrwesen

2.3.1 Dienst- und Feuerwehrpflicht

2.3.1.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Männer und Frauen sind gemäss geltendem Gesetz in der Wohnsitzgemeinde feuerwehrpflichtig. Dies suggeriert, dass sie den Feuerwehrdienst auch nur dort erbringen können.

Der Umstand, dass Wohn- und Arbeitsort in der heutigen Zeit vermehrt auseinanderfallen, stellt für die Feuerwehren eine Herausforderung dar. Das Problem äussert sich hauptsächlich darin, dass die Verfügbarkeit der Angehörigen der Feuerwehr (AdF) tagsüber, wenn sich die Leute am Arbeitsort aufhalten, oftmals stark eingeschränkt ist. Das erschwert es, Notfalleinsätze mit einem ausreichenden Mannschaftsbestand leisten zu können. Diese Problematik liesse sich entschärfen, wenn die Möglichkeit geschaffen würde, den Feuerwehrdienst nicht nur in der Wohngemeinde, sondern – alternativ oder gegebenenfalls auch zusätzlich – am Arbeitsort oder an jedem anderen Ort, an dem es sinnvoll ist, leisten zu können. Dass die Feuerwehrdienstpflicht in der Gemeinde des Arbeitsortes erfüllt wird, kommt bereits heute vereinzelt vor. Um für die Dienstleistung an einem Ort ausserhalb der Wohnsitzgemeinde eine saubere Rechtsgrundlage zu schaffen, drängt sich eine Gesetzesanpassung auf. Mit der Erfüllung der Feuerwehrpflicht an einem anderen Ort als dem Wohnort geht auch die Pflicht zum regelmässigen Übungsbesuch am Erfüllungsort einher.

2.3.1.b Inhalt der Revision

Es ist inskünftig möglich, den Feuerwehrdienst nicht nur in der Wohnsitzgemeinde, sondern wahlweise auch am Arbeitsort oder an jedem anderen Ort, wo es sinnvoll ist, zu leisten. Der Entscheid, ob die Dienstleistung an einem anderen Ort erbracht werden kann, hat allerdings bei der Wohnortsgemeinde zu verbleiben. Es ist jedoch möglich, dass sie diesen Entscheid an eine grössere Organisation, zum Beispiel einen Sicherheitsverbund, delegiert. Es muss zudem sichergestellt sein, dass die Wohnsitzgemeinde keine Ersatzabgabe erhebt, obwohl jemand Feuerwehrdienst leistet (wenn auch andernorts).

2.3.2 Nachbarschaftshilfe und Stützpunktorganisation

2.3.2.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die Aufgaben der Erstintervention bei Bränden, Explosionen, Naturereignissen, Unfällen oder ABC-Ereignissen obliegen den örtlichen Feuerwehren bzw. den Feuerwehren der regionalen Sicherheitsverbunde. Das Einsatzgebiet einer Feuerwehr ist grundsätzlich die betreffende politische Gemeinde oder – im Fall eines Sicherheitsverbundes – das ihm zugewiesene Gebiet. Jede Feuerwehr hat die gesetzliche Pflicht, bei Bedarf und im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch ausserhalb ihres Einzugsgebiets Hilfe zu leisten. Diese sogenannte Nachbarschaftshilfe erfolgt in der Regel unentgeltlich; lediglich besondere Materialkosten können der vom Ereignis betroffenen Gemeinde in Rechnung gestellt werden.

Ergänzend zu dieser grundsätzlichen Regelung kann die Regierung zur Erfüllung besonderer Aufgaben der Feuerwehr regionale Stützpunkte bilden, indem sie Gemeindefeuerwehren als Stützpunkte ausgestaltet oder Gemeindefeuerwehren zu Stützpunkten zusammenlegt. Solche Stützpunkte bilden die Chemiewehr-Stützpunkte St.Gallen, Buchs, Rapperswil-Jona und Rorschach (See-Stützpunkt). Die (Investitions-)Kosten für die bauliche und materielle Ausrüstung dieser Stützpunkte sowie die Ausbildungskosten des Stützpunktpersonals trägt der Kanton. Die übrigen (Betriebs-)Kosten werden nach Massgabe der Bevölkerungszahl auf alle Gemeinden im Kanton verteilt, soweit sie nicht den Verursacherinnen oder Verursachern der jeweiligen Chemiewehreinsätze überbunden werden können.

Nebst den durch Verordnung der Regierung namentlich bezeichneten Chemiewehr-Stützpunkten existieren im Kanton St.Gallen weitere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, denen faktisch eine Stützpunktfunktion zukommt. Speziell zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Strassenrettungs-Stützpunkte und das sogenannte Hubretter- bzw. Leiternkonzept:

- Dem *Hubretterkonzept* liegt die Erkenntnis zugrunde, dass es unverhältnismässig wäre, wenn jede Ortsfeuerwehr über ein eigenes schweres Rettungsfahrzeug (Hubretter oder Autodrehleiter) verfügen würde. Stattdessen haben sich um die Jahrtausendwende unter koordinierender Mithilfe des AFS in allen Regionen die jeweiligen Regionsgemeinden auf einen gemeinsamen Standort dieser Fahrzeuge geeinigt. In dieser Funktion sind heute im Kanton 22 Hubrettungsfahrzeuge und vier Autodrehleitern (ADL) stationiert. Die Beschaffungskosten dieser Fahrzeuge subventioniert der Kanton mit Beiträgen aus dem Feuerschutzfonds der GVA zu 60 Prozent. Die Finanzierung der verbleibenden 40 Prozent der Kosten ist in den verschiedenen Regionen unterschiedlich gelöst worden. Die einen haben die Kosten unter den betroffenen Regionsgemeinden aufgeteilt, andere nicht. Dritte haben auch Unterhaltsvereinbarungen abgeschlossen, tragen also nicht nur die Beschaffungskosten als solche gemeinsam. Die Einsätze der Hubrettungsfahrzeuge bzw. ADL haben den Charakter der Nachbarschaftshilfe, wobei die diesbezüglichen Kosten der vom Ereignis betroffenen Gemeinde nach geltendem Recht grundsätzlich verrechnet werden können.
- Im Bereich der *Strassenrettung* gibt es zwei Kategorien von Stützpunkten: einerseits solche, die einen Autobahnanschluss haben und somit auch für Rettungen auf den Nationalstrassen zuständig sind, und andererseits Feuerwehren, die Strassenrettungen ausschliesslich auf Haupt- und Nebenstrassen erledigen. Aufgrund von Leistungsvereinbarungen mit dem Bund (ASTRA) erhalten Feuerwehren mit Strassenrettungsaufgaben auf Autobahnen eine Entschädigung, mit der die Vorhaltekosten abgedeckt werden. Feuerwehren, die keine Aufgaben auf Autobahnen erfüllen, tragen die gesamten Kosten selber (soweit sie nicht durch die allgemeinen Beiträge aus dem kantonalen Feuerschutzfonds subventioniert werden; vgl. dazu Abschnitt 2.4). Die Einsatzkosten als solche können in der Regel der Verursacherin oder dem Verursacher der Rettungseinsätze belastet werden. Im Kanton St.Gallen gibt es 27 Feuerwehren mit der Zusatzfunktion «Strassenrettung», davon haben 18 Feuerwehren den Status eines Nationalstrassen-Stützpunkts. Die Gelder des ASTRA werden an das AFS überwiesen, das einen Grossteil der Gelder direkt den Feuerwehren mit Zusatzaufgabe «Strassenrettung auf Autobahnen»

weiterleitet. Das AFS verwaltet den verbleibenden Teil der ASTRA-Gelder und setzt diese zur Finanzierung des Kurses «Strassenrettung auf Autobahnen» (inkl. Anteil Tagesentschädigung an die Gemeinden) und zur Subventionierung zusätzlicher technischer Ausrüstungen an Grossfahrzeugen der Feuerwehren ein. Weitere Gelder werden eingesetzt für die anteilmässige Teilnehmerentschädigung an die Gemeinden für den Besuch der AdF an den Spezialkursen für Tunnelrettungen (spezielle durch das ASTRA finanzierte Kurse) und für die Inspektionen der Feuerwehren mit der Zusatzaufgabe «Strassenrettung auf Autobahnen». Der Besuch der Tunnelrettungs-Kurse sowie Durchführung von Inspektionen sind Bestandteil der Vereinbarung zwischen ASTRA und AFS.

Das Konzept der *Nachbarschaftshilfe* hat sich grundsätzlich bewährt. Es funktioniert auf Basis eines eigens definierten Alarmstufenplans einwandfrei. Dank der Nachbarschaftshilfe können von allen Feuerwehren auch grössere Einsätze mit Unterstützung der Nachbarfeuerwehren bewältigt werden. Zu Diskussionen Anlass gibt gelegentlich der Umstand, dass die Nachbarschaftshilfe grundsätzlich unentgeltlich zu erfolgen hat. An seine Grenzen stösst das Konzept der Nachbarschaftshilfe allenfalls im Fall von sehr grossen Brandereignissen (z.B. Altstadtbrand), bei denen viele gut ausgerüstete Einsatzkräfte benötigt werden. Über ausreichende und leistungsfähige Einsatzmittel verfügen in der Regel nur die grösseren Feuerwehren in den eher städtischen Gemeinden im Kanton. Da kann es bei einem ausserordentlichen Ereignis vorkommen, dass in der engeren Region nicht genügend Einsatzmittel und Einsatzkräfte zur Verfügung stehen, so dass solche auch aus entfernteren Regionen aufgeboten werden müssen. In solchen Fällen besteht Unklarheit, wer die Kompetenz hat, die Zusatzkräfte anzubieten, und wie die Kostentragung erfolgt.

In Bezug auf das *Hubretter- bzw. Leiternkonzept*, das grundsätzlich sehr sinnvoll ist und auch anstandslos funktioniert, bildet die Vielfalt der Zusammenarbeits- bzw. Finanzierungsregelungen ein Problem. Dies hauptsächlich angesichts des Umstands, dass die heute im Einsatz stehenden Geräte zu einem grossen Teil im Zeitraum 2021 bis 2025 ersetzt werden müssen. Hier stellt sich die Frage, wie diese Ersatzbeschaffungen koordiniert und finanziert werden können.

Im Bereich der *Strassenrettung* verfügt der Kanton St.Gallen über eine Dichte an Strassenrettungs-Stützpunkten, die von der Sache her (d.h. unter Berücksichtigung der Richtzeiten für den Einsatz) nicht notwendig wäre. Bei geschickter Verteilung könnte die Versorgung auch mit weniger Stützpunkten sichergestellt werden. Da die Aufgabe der Strassenrettung jedoch Statussymbolcharakter hat, leisten sich viele Feuerwehren den «Luxus», die dafür notwendigen speziellen Gerätschaften zu beschaffen und für die Sonderausbildung der Einsatzkräfte besorgt zu sein. Ein weiteres Problem bildet der Umstand, dass die Strassenrettungs-Stützpunkte, die nicht gleichzeitig Autobahn-Stützpunkte sind, finanziell benachteiligt sind. Dies, weil von den Geldern des ASTRA, mit denen die Vorhaltekosten für Einsätze auf den betreffenden Nationalstrassenabschnitten abgegolten werden, lediglich die Nationalstrassen-Stützpunkte profitieren.

2.3.2.b Inhalt der Revision

Einführung der Entschädigungspflicht bei Nachbarschaftshilfe

Der nach heutigem Recht geltende Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Nachbarschaftshilfe hat den Vorteil, dass damit kein administrativer Aufwand zur nachträglichen Verrechnung von Einsatzkosten erbracht werden muss. Aus grundsätzlichen Überlegungen ist er jedoch nicht sachgerecht. Denn er steht im Widerspruch zu einer klaren Regelung der Finanzierungsverantwortung, gemäss der diejenige Gemeinde, auf deren Hoheitsgebiet ein Ereignis stattfindet, für die gesamten Einsatzkosten aufkommt – unabhängig davon, ob ihre eigene Feuerwehr das Ereignis selber bewältigen kann oder auf Drittunterstützung angewiesen ist.

Es empfiehlt sich deshalb eine Abkehr vom heute geltenden Prinzip der Unentgeltlichkeit der Nachbarschaftshilfe hin zu einer grundsätzlichen Pflicht zur Entschädigung aller Einsatzkosten¹³ durch die vom Ereignis betroffene Gemeinde. Damit fällt auch nicht mehr ins Gewicht, wenn eine Gemeinde ihre Feuerwehr weniger gut ausrüstet und deshalb vielleicht auch einmal schneller als üblich auf externe Unterstützung angewiesen ist. Oder es löst sich das Problem, dass eine von weiter her beigezogene Feuerwehr entschädigungsmässig anders behandelt werden muss als die Feuerwehren in der unmittelbaren Nachbarschaft. Es ist jedoch weiterhin möglich, dass eine unterstützende Feuerwehr auf eine Entschädigung ihrer Einsatzkosten verzichtet, aus welchen Gründen auch immer.

Koordinierte Stationierung von besonderen Einsatzgeräten

Für die im Hinblick auf die anstehenden Ersatzbeschaffungen angezeigte Erneuerung des sogenannten Hubretter- bzw. Leiternkonzepts bieten sich zwei unterschiedliche Modelle an: eine Variante, bei der die Gemeindeautonomie hochgehalten wird, und eine alternative Variante, bei der die Beschaffung und Verteilung von besonderen Einsatzgeräten in die Zuständigkeit des Kantons übergehen würde.

– Variante «Gemeindeautonomie»

Diese Variante entspricht mehr oder weniger dem Ist-Zustand. Die Festlegung der Stationierung der Hubrettungsfahrzeuge bzw. ADL ist Sache der Gemeinden. Sie organisieren sich innerhalb ihrer Region selbständig und regeln die Finanzierung nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten. Der Kanton leistet die ordentlichen Beiträge an die Kosten der Beschaffung der Fahrzeuge (aktuell mit einem Beitragssatz von 60 Prozent, der aber gesenkt werden soll). Das AFS berät die Gemeinden und unterstützt sie bei der regionsübergreifenden Koordination, sofern dies gewünscht wird. Denkbar wäre auch, dass das AFS die in den nächsten Jahren anstehenden Ersatzbeschaffungen im Namen der Gemeinden federführend koordiniert, beispielsweise bis hin zur gemeinsamen Ausschreibung für den ganzen Kanton. Bei einer gemeinsamen Beschaffung könnten erfahrungsgemäss deutlich günstigere Konditionen erzielt werden (identische Chassis und Aufbauten).

Die Kosten für die Beschaffung eines Hubrettungsfahrzeugs liegen bei etwa 700'000 Franken, jene für eine ADL bei rund 1,1 Mio. Franken. Geht man davon aus, dass inskünftig je etwa gleich viele Hubretter und ADL beschafft werden, dann wären dies 13 Hubretter und 13 ADL. Die Beschaffungskosten werden somit über den ganzen Kanton betrachtet rund 23,4 Mio. Franken betragen. An diese Kosten würde der Kanton zu Lasten der Feuerschutzrechnung der GVA gemäss heutiger Regelung Beiträge von rund 14,0 Mio. Franken. Bei einer koordinierten Ersatzbeschaffung wäre es angezeigt und aus Sicht der Erreichbarkeit (Einhaltung der vorgegebenen Richtzeiten) vertretbar, die Zahl der insgesamt zu stationierenden Hubrettungsfahrzeuge/ADL etwas tiefer anzusetzen als bei 26 Fahrzeugen.

– Variante «Kantonale Stützpunkte»

Bei dieser Variante wird die Zuständigkeit für die Beschaffung und die Stationierung von besonderen Einsatzgeräten dem Kanton übertragen. Solche besonderen Einsatzgeräte sind aus heutiger Sicht die Hubrettungsfahrzeuge bzw. ADL sowie die sogenannten mobilen Grossventilatoren (MGV). Die konkrete Ausgestaltung des Modells erfolgt sinnvollerweise analog der heutigen Regelung der Chemiewehr. Das heisst, es werden entsprechende kantonale Stützpunkte gebildet, welche die Regierung durch Verordnung festlegt. Die entsprechende Verordnung wird vorgängig bei den Gemeinden und anderen interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben. Die Regelung der einzelnen Stützpunkte erfolgt mittels Vereinbarung zwischen Kanton und den mit den regionalen Aufgaben betrauten Gemeinden.

Die Beschaffung der betreffenden Einsatzgeräte erfolgt durch den Kanton und die Finanzierung geht vollständig zu Lasten der Feuerschutzrechnung der GVA. Auch die Kosten für die

¹³ Die Einsatzkosten umfassen die Kosten, die direkt durch den Einsatz ausgelöst werden (z.B. Sold der AdF). Nicht entschädigt werden die Vorhaltekosten (z.B. Depotbauten).

alle zehn Jahre erforderliche Revision der Hubrettungsfahrzeuge und ADL (im Betrag von rund 100'000 Franken je Hubretter bzw. rund 50'000 Franken je ADL) und für die Ausbildung je einer Ausbilderin oder eines Ausbildners der AdF der Stützpunkte (rund 25'000 Franken je Jahr) trägt der Kanton. Die jährlichen Betriebskosten, welche die betreffenden Einsatzgeräte verursachen, werden nach dem gleichen Schlüssel wie bei der Chemiewehr – nach Massgabe der Einwohnerzahl – auf die Gemeinden im Kanton verteilt. Zu den anrechenbaren Betriebskosten zählen insbesondere die laufenden Kosten für den Betrieb und den Unterhalt (Wartung) der Geräte, die Entschädigung für den Einstellplatz sowie die Kosten der internen Ausbildung der AdF. Die Einsatzkosten (insbesondere Personalaufwand) trägt die politische Gemeinde, auf deren Gebiet ein Einsatz stattgefunden hat, soweit sie nicht allfälligen Verursacherinnen oder Verursachern verrechnet werden können. Die genauen Modalitäten der Rechte und Pflichten der eingesetzten Stützpunkt-Feuerwehren werden in einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und den Standortgemeinden geregelt.

Wirtschaftliche Überlegungen sprechen für die Variante «kantonale Stützpunkte». Die Schaffung einer zusätzlichen Kategorie kantonaler Stützpunkte (nebst den heutigen Chemiewehr-Stützpunkten) erlaubt es, die Anzahl der im ganzen Kanton zu beschaffenden besonderen Einsatzgeräte (Hubretter, ADL, MGV) und die Festlegung ihrer Standorte nach sachlichen Kriterien zu optimieren. Durch eine zentral gesteuerte und abgewickelte Beschaffung der kostspieligen Gerätschaften lassen sich massgebliche Kosteneinsparungen realisieren. Diese Vorteile wiegen schwerer als der Nachteil des Verlustes an Gemeindeautonomie, weshalb die Gesetzgebung in diesem Sinn ergänzt werden soll.

Organisation der Strassenrettungs-Stützpunkte

Im Bereich der Strassenrettung könnte den Unzulänglichkeiten des heutigen Zustandes zweckmässigerweise ebenfalls mit der Schaffung eines kantonalen Stützpunkt-Modells begegnet werden. Analog zur Chemiewehr bzw. gleich wie beim vorgeschlagenen Hubretterkonzept würde die Zuständigkeit für die Festlegung der Strassenrettungs-Stützpunkte sowie für die Beschaffung der Einsatzgeräte dem Kanton übertragen. Vorgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern sowohl der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) als auch des kantonalen Feuerwehrverbandes haben jedoch gezeigt, dass eine solche Lösung auf Widerstand stossen würde. Man will allgemein, dass die Strassenrettung Sache der Gemeinden bleibt. Eher ist man bereit, die bestehenden Unzulänglichkeiten weiterhin in Kauf zu nehmen.

2.3.2.c Auswirkungen

Die Einführung einer grundsätzlichen *Entschädigungspflicht bei Nachbarschaftshilfe* wird im Fall grösserer Ereignisse zu einer Mehrbelastung der vom Ereignis betroffenen Gemeinde führen. Gleichzeitig werden die Trägergemeinden der beigezogenen, hilfeleistenden Feuerwehren entlastet. Unter dem Strich wird für die Gemeinden insgesamt jedoch weder eine finanzielle Mehr- noch eine Minderbelastung resultieren. Einzig ein gewisser administrativer Mehraufwand ist in Kauf zu nehmen. Dieser wird sich aber in Grenzen halten, zumal die statistische Erfassung der massgeblichen Eckwerte von Feuerwehreinsätzen heute ohnehin standardmässig erfolgt.

Die Bildung neuer *kantonalen Stützpunkte* für die Stationierung von besonderen Einsatzgeräten (Hubretter, ADL, MGV) wird folgende Auswirkungen haben: Die Gemeinden (bzw. Regionen) werden nicht mehr selber bestimmen können, welchen Gerätetyp (Hubretter oder ADL) von welchem Hersteller und in welchem Ausführungsstandard sie beschaffen wollen. Ein Mitspracherecht kommt den politischen Gemeinden bei der Bildung von Stützpunkten zu, indem sie vorgängig angehört werden, d.h. zum Konzept über die Stützpunkte eine Vernehmlassung durchgeführt wird. Dafür werden sie von der Kostentragung für die Beschaffung und die periodischen Revisionen vollständig entlastet. Die Kostenverschiebung auf den Kanton dürfte im Zuge der anstehenden Ersatzbeschaffungen insgesamt rund 10 Mio. Franken ausmachen, die über eine Nutzungsdauer von 20 Jahren abzuschreiben sind. Zusammen mit der Übernahme der Ausbildungskosten und der Kosten für die periodischen Fahrzeug-Revisionen ist damit zu rechnen, dass zulasten der

kantonale Feuerschutzrechnung (GVA) in der Mehrjahresbetrachtung Mehrkosten von jährlich rund 600'000 bis 700'000 Franken anfallen werden. Da die koordinierte Beschaffung zu günstigeren Konditionen führen wird und zudem eine Straffung der Anzahl Stationierungsstandorte möglich ist, werden sich diese Mehrkosten wohl um mindestens 10 bis 15 Prozent¹⁴ reduzieren lassen (auf höchstens 500'000 bis 600'000 Franken). Hinzu werden die Kosten für die Beschaffung von MGV kommen. Wie viele solcher Geräte inskünftig im Kanton stationiert werden sollen, muss im Moment offenbleiben. Die Einhaltung der gesamtschweizerischen Richtzeiten für Einsätze wird durch das neue System nicht tangiert.

Die Schaffung neuer kantonaler Stützpunkte wird beim Kanton auch einen personellen Mehraufwand zur Folge haben, der durch Schaffung einer zusätzlichen Stelle (jährliche Kosten rund 150'000 Franken) aufgefangen wird. Insbesondere wird sich diese Stelle mit der Beschaffung der Mittel, Koordination innerhalb der Stützpunkte und über die Kantongrenze hinaus sowie der zusätzlichen Ausbildungsplanung befassen. In mindestens diesem Umfang werden die Feuerwehrverantwortlichen der Gemeinden von planerischen und administrativen Aufgaben entlastet.

Der vorliegende Erlass bietet der Regierung wie bisher die Möglichkeit zur Bildung von Stützpunkten. Die tatsächliche Schaffung von neuen Stützpunkten durch die Regierung wird erst, nach Anhörung der Gemeinden, durch Verordnung erfolgen.

2.3.3 Aus- und Weiterbildung

2.3.3.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Nach geltendem Recht ist die Rollenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf Verordnungsebene näher geregelt. Demzufolge ist der Kanton zuständig für die Aus- und Weiterbildung der Kaderleute (Kommandantinnen bzw. Kommandanten, Offizierinnen bzw. Offiziere, Unteroffizierinnen bzw. Unteroffiziere), der Instruktorinnen bzw. Instruktoressen sowie der «Spezialistinnen bzw. Spezialisten der Feuerwehren und Stützpunkte». Die Gemeinden wiederum haben die «Ausbildung der Feuerwehrmannschaft und die Weiterbildung des Kaders» nach den Weisungen des AFS sicherzustellen. Für die Weiterbildung des Kaders sind nach geltender Regelung somit sowohl der Kanton als auch die Gemeinden zuständig.

In der Praxis erfolgt die allgemeine (Grund-)Ausbildung der AdF durch die verschiedenen Feuerwehr-Regionalverbände. Das führt dazu, dass die erreichten Ausbildungsniveaus zum Teil unterschiedlich sind. Diskussionen gab es in der jüngeren Vergangenheit in Bezug auf die Weiterbildung der Kaderleute. Mittlerweile besteht diesbezüglich aber weitgehend Konsens, und zwar in dem Sinn, dass der Kanton lediglich punktuell auch für die Weiterbildung der Kaderleute zuständig sein soll.

Jährlich werden im Kanton 400 bis 450 AdF an dreitägigen Kursen auf ihre Tätigkeit in der Feuerwehr vorbereitet. Diese dreitägige Grundausbildung umfasst die beiden Module «allgemeine Feuerwehrausbildung» (in der Regel zwei Tage) und «Atemschutz-Grundausbildung» (ein Tag). Ergänzt wird diese allgemeine Grundausbildung durch einen eintägigen Kurs «Motorspritzen-Grundausbildung» sowie den kantonalen Einführungskurs für Atemschutz (drei Tage: Spezialistenausbildung, liegt in der Hoheit des Kantons). Die Regionalverbände sind für die Organisation, das Ausbildungsprogramm und das Aufgebot des Lehrpersonals verantwortlich. Die Kosten werden den jeweiligen Gemeinden auf Grund der Teilnehmerzahl verrechnet. Sold und Spesen sind Sache der Gemeinde, wobei der Kanton einen Teil dieser Kosten trägt, indem er den Gemeinden jährlich eine Pauschale von insgesamt Fr. 150'000.– rückvergütet.

Da die allgemeine Grundausbildung der AdF, die allgemeine Weiterbildung im Feuerwehrhandwerk und weitgehend auch die Weiterbildung des Kaders Sache der Gemeinden ist, besteht für

¹⁴ Beschaffung von 24 statt 26 Fahrzeugen und günstigere Konditionen von 3 bis 5 Prozent.

den Kanton nur beschränkt die Möglichkeit, die Qualität der Ausbildung zu überprüfen und zu beeinflussen. Es werden bei den Feuerwehren wohl Inspektionen im normalen Übungsbetrieb durchgeführt; dies sind aber lediglich Momentaufnahmen. Die Ausbildungsprogramme in den acht Feuerwehrregionen sind zwar ähnlich oder sogar mehrheitlich deckungsgleich; sie werden auch durch das AFS begutachtet. Das ändert jedoch nichts daran, dass es Unterschiede bei der Ausbildungsinfrastruktur und in der Gestaltung der Kurse gibt, was die Sicherstellung einer einheitlichen Qualität der Grundausbildung erschwert.

Gleiches gilt für die Weiterbildung der Offizierinnen bzw. Offiziere und Unteroffizierinnen bzw. Unteroffiziere der Feuerwehr, für die ebenfalls die Regionalverbände verantwortlich zeichnen. Hier ist keine Harmonisierung der Programme in Sicht. Vereinzelt führen die Regionalverbände auch Fachkurse durch, wie beispielsweise Strassenrettung, Maschinisten-Ausbildung, Tierrettung usw. Verschiedene dieser durch die Regionalverbände durchgeführten Fachkurse finden sich auch im kantonalen Kursangebot.

2.3.3.b Inhalt der Revision

Gut ausgebildete Feuerwehrleute sind – nebst adäquaten Einsatzmitteln – die Grundvoraussetzung für einen wirkungsvollen Feuerwehreinsatz im Ernstfall. Es muss deshalb das Ziel sein, dass bei der Feuerwehrausbildung im ganzen Kanton ein solides und einheitliches Qualitätsniveau gewährleistet ist. Dieses Ziel lässt sich dann bestmöglich erreichen, wenn der Kanton nicht mehr nur für die (Grund-)Ausbildung der Kaderleute, sondern integral für die Grundausbildung *aller* AdF für zuständig erklärt wird. Dies ermöglicht es, dass die gesamte Grundausbildung «aus einer Hand» bereitgestellt wird. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass bei denjenigen Ausbildungsmodulen, bei denen die infrastrukturellen Rahmenbedingungen auf die Qualität der Ausbildung massgeblichen Einfluss haben, alle AdF aus dem ganzen Kanton vom neuen Ausbildungszentrum in Bernhardzell profitieren können. Für die Durchführung der kantonalen Ausbildungskurse werden weiterhin rund 80 Instruktorinnen und Instruktoren aus den Gemeindefeuerwehren eingesetzt. Diese gut ausgebildeten Instruktorinnen und Instruktoren sind zum einen wichtige Wissensträger in den Gemeindefeuerwehren, zum anderen garantiert ihr Einsatz in den kantonalen Kursen eine hohe Praxisrelevanz und Miliztauglichkeit der Ausbildung.

Der Übergang der Zuständigkeit für die gesamte Grundausbildung an den Kanton hat eine klärende Schärfung der Aufgabenteilung zur Folge und erscheint unter diesem Aspekt konsequent. Die Regionalverbände werden damit jedoch einen Teil ihrer Ausbildungsfunktion verlieren. Umso wichtiger ist es, allfällige Korrekturen im Bereich der Weiterbildung behutsam anzugehen. An der heutigen Aufgabenteilung, bei der für die Weiterbildung der AdF aller Stufen grundsätzlich die Gemeinden zuständig sind, wird deshalb im Wesentlichen festgehalten. Ausnahme bilden heute schon die Feuerwehr-Kommandantinnen bzw. -Kommandanten, die Instruktorinnen bzw. Instruktoren sowie ausgewählte Spezialistinnen bzw. Spezialisten der Feuerwehr. Die diesbezügliche kantonale Zuständigkeit ist sachlich gerechtfertigt und hat sich bewährt. Eine punktuelle Ergänzung drängt sich lediglich bei den Offizierinnen und Offizieren sowie Unteroffizierinnen und Unteroffizieren der Feuerwehr auf. Zwar bleibt die grundsätzliche Verantwortung für die regelmässige Weiterbildung dieser Kaderleute weiterhin bei den Gemeinden. Die Regionalverbände können somit weiterhin jährlich einen Weiterbildungskurs anbieten. Da eine gute Aus- und Weiterbildung aller Kaderleute Voraussetzung für zielführende Übungen mit den AdF vor Ort ist und sie in diesem Sinn eine wichtige Komponente der Qualitätssicherung bei den Feuerwehren bildet, drängt es sich jedoch auf, dass die Offizierinnen und Offiziere sowie Unteroffizierinnen und Unteroffiziere in einem gewissen Turnus – beispielsweise alle vier Jahre – an einem kantonalen Weiterbildungskurs teilnehmen. In den betreffenden Jahren wären diese Kaderleute dann von der Teilnahme am regionalen Weiterbildungskurs dispensiert.

Das vorgeschlagene Konzept für die Weiterbildung der Offizierinnen und Offiziere – jährliche Weiterbildungskurse in den Regionalverbänden und periodische Teilnahme an einem kantonalen

Weiterbildungskurs – entspricht der Regelung, die auf schweizerischer Ebene für die Feuerwehr-Instruktorinnen und -Instruktoren gilt: Für die regelmässige Weiterbildung der Instruktorinnen und Instruktoren sind nämlich grundsätzlich die Kantone zuständig, jeweils einmal innert sechs Jahren hat jede Instruktorin und jeder Instruktor jedoch einen schweizerischen Kurs zu absolvieren.

2.3.3.c Auswirkungen

Eine Kantonalisierung der allgemeinen Grundausbildung der AdF mit gleichzeitiger Einführung eines alle vier Jahre obligatorisch zu absolvierenden kantonalen Weiterbildungskurses für Offizierinnen bzw. Offiziere und Unteroffizierinnen bzw. Unteroffiziere wird beim Kanton jährliche Mehrkosten von rund 700'000 bis 750'000 Franken zur Folge haben. Darin enthalten sind die direkten Kurskosten und eine Teilentschädigung der Soldkosten an die Gemeinden (Fr. 120.– je Tag). Mit einem gewissen zusätzlichen Mehraufwand ist beim Kanton bei der Kursplanung und -administration zu rechnen. Mit der Verlagerung der gesamten Grundausbildung der AdF zum Kanton wird selbstredend die heutige Pauschalsubvention von Fr. 150'000.– je Jahr, die den Gemeinden für eben diesen Zweck zukommt, hinfällig. Unter dem Strich werden sich die jährlichen Mehrkosten zu Lasten der Feuerschutzrechnung der GVA somit auf 550'000 bis 600'000 Franken belaufen.

Die vorgeschlagene Lösung hat weiter zur Folge, dass einige Regionalverbände aufgrund der wegfallenden Einnahmen für die Durchführung der AdF-Grundausbildung finanziell in Bedrängnis geraten könnten, da diese Kurse heute einen gewissen Deckungsbeitrag abwerfen.

Auf der anderen Seite sind die Vorteile einer kantonalen Lösung jedoch markant. Dies betrifft insbesondere auch die Ausbildungszeit. Bei der heutigen Lösung – AdF-Grundausbildung sowie Motorspritzenkurs dauern zusammen vier Tage, der kantonale Einführungskurs Atemschutz (Spezialistenausbildung) dauert drei Tage – beträgt die gesamte Ausbildungsdauer sieben Tage. Mit der vorgeschlagenen Kantonalisierung kann der Zeitaufwand eines einzelnen AdF bezüglich Grundausbildung dank einer optimalen Infrastruktur im Ausbildungszentrum auf fünf Tage verkürzt werden. Die Zeitersparnis resultiert vor allem aus der Kombination der Lektionen aus den drei einzelnen Kursen (Nutzen von Synergien) und den kürzeren Wegen zu den Arbeitsplätzen und Verpflegungsstätten. Eine Einbusse der Ausbildungsqualität ist nicht zu befürchten.

Die Bedenken der Gemeinden, wonach die Feuerwehr mit der neuen Lösung aus dem Dorfbild verschwinden könnte, sind unbegründet. Zum einen wurden auch im bisherigen System die Kurse nicht in den einzelnen Gemeinden durchgeführt, sondern konzentriert in den Regionen. Zum anderen sind die Feuerwehren aufgrund der Anzahl Übungen nach wie vor im Dorf sichtbar. Gemäss VV zum FSG müssen die Gemeindefeuerwehren mindestens acht, für das Ersteinsatzelement sogar mindestens zehn, allgemeine Übungen durchführen. Dazu kommen noch die Übungen der Spezialistinnen und Spezialisten, z.B. Atemschutz (mind. sechs Übungen) und mindestens zwei Kaderübungen.

2.3.4 Kostenbeteiligung der Gemeinden an der Löschwasserversorgung

2.3.4.a Heutige Regelung und Handlungsbedarf

Die Gemeinden, die nicht Träger der Wasserversorgung sind, haben sich gemäss geltendem Gesetz an den Kosten der Sicherstellung von Löschwasser angemessen zu beteiligen. Mit den Trägern der Wasserversorgung sind Vereinbarungen über Wartung und Unterhalt sowie über die Kostentragung abzuschliessen. Rund ein Drittel der Gemeinden leistet unter diesem Titel in der Regel einen gleich grossen Beitrag an die Investitionskosten der Wasserversorgung wie die GVA aus dem Feuerschutzfonds. Mit rund 80 Korporationen bzw. Ortsgemeinden bestehen entsprechende Vereinbarungen. Es gibt aber auch einzelne Wasserversorgungen, die freiwillig auf einen Gemeindebeitrag an die Löschwasserversorgung verzichten. Wo Beiträge geleistet werden, werden sie aus den Erträgen der Feuerwehrersatzabgabe (Spezialfinanzierung) finanziert und allfällige Fehlbeträge dem allgemeinen Haushalt belastet. Darüber hinaus gibt es weitere Gemeinden,

die bestehenden Vereinbarungen für die Kostenbeteiligung aus finanziellen Überlegungen aufheben möchten. Dies steht jedoch im Widerspruch zur gesetzlichen Regelung.

Hinzu kommt, dass Gemeinden, welche die Wasserversorgung in eigener Zuständigkeit betreiben, zum Teil keine Beiträge an die (Mehr-)Kosten der Löschwasserversorgung leisten, weder aus der Spezialfinanzierung noch aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt. Sie finanzieren die Löschwasserversorgung weitestgehend durch einmalige Anschlussbeiträge und Gebühren für den Wasserbezug. Diese unterschiedliche Praxis – je nach Trägerschaft der Wasserversorgung – ist unbefriedigend.

2.3.4.b Inhalt der Revision

Die ausdrückliche Verpflichtung, dass die politischen Gemeinden sich an den Kosten der Löschwasserversorgung angemessen zu beteiligen haben, wenn sie nicht selber Träger der Wasserversorgung sind, wird beibehalten. Für die rund 80 selbständigen öffentlich-rechtlichen Wasserversorgungen, die meist in ländlichen Gebieten bestehen, ist eine entsprechende Kostenbeteiligung der politischen Gemeinde unerlässlich, da diese sonst übermässig hohe Nutzungsgebühren erheben müssten. Als Gegenleistung kann die politische Gemeinde die Träger der Wasserversorgung verpflichten, das nötige Löschwasser sicherzustellen und die erforderlichen Anlagen zu errichten oder zu erweitern. Dies liegt im Interesse einer leistungsfähigen, zonengerechten Löschwasserversorgung und ist einer kleinkalibrigen Trinkwasserversorgung vorzuziehen.

Aus Gründen der Gleichbehandlung der Wasserbezüger aller Gemeinden erscheint es jedoch auch bei Gemeinden, welche die Wasserversorgung selber betreiben, angezeigt, dass sie ebenfalls Beiträge an die Löschwasserversorgung (z.B. für Bau, Betrieb und Unterhalt von Hydranten) zu leisten haben, sei es aus den Erträgen der Feuerwehrabgabe oder – wenn diese nicht ausreichen – aus dem allgemeinen Haushalt.

2.4 Beiträge aus dem Feuerschutzfonds

2.4.1.a Heutige Regelung

Die Aufwendungen, die dem Kanton aus der Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben im Bereich des Feuerschutzes erwachsen, werden der Feuerschutzrechnung der GVA belastet. Ergänzend fördert die GVA Massnahmen zur Brandverhütung sowie eine zweckdienliche Ausstattung der Feuerwehren und der Löschwasserversorgung durch Leistung von besonderen Investitionsbeiträgen. Auch diese Aufwendungen gehen zu Lasten der Feuerschutzrechnung bzw. des Feuerschutzfonds der GVA.

Die Beitragsvoraussetzungen und die Höhe der Beiträge sind in der Verordnung über Beiträge aus dem Feuerschutzfonds (sGS 872.3) geregelt. Nach dieser Verordnung leistet die GVA Beiträge an die Kosten für die Erstellung von Anlagen und Einrichtungen der Löschwasserversorgung, an die Investitionskosten von Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümern für freiwillig getroffene Massnahmen zur Verbesserung des Brandschutzes von Gebäuden (betrifft v.a. Brandmelde-, Sprinkler- und Blitzschutzanlagen), wobei im Erneuerungsfall sogar gesetzlich vorgeschriebene Massnahmen subventioniert werden, sowie an die Kosten der örtlichen Feuerwehren für die Erstellung von Depotbauten, für die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen und für die Anschaffung von ergänzendem Feuerwehrmaterial und der Mannschaftsausrüstung. Ergänzend dazu und gestützt auf eine Sonderbestimmung in der Verordnung über die Beiträge aus dem Feuerschutzfonds gewährt die GVA der Stadt St.Gallen einen jährlichen Beitrag an die Personal- und Betriebsaufwendungen der Berufsfeuerwehr. Schliesslich wird den Gemeinden an ihre Kosten für die Grundausbildung der Feuerwehrleute ein jährlicher Pauschalbeitrag von insgesamt Fr. 150'000.– ausgerichtet.

Die Beitragssätze sind je nach Bedeutung einer Investition bzw. Beschaffung für den Brandschutz bzw. die Feuerwehr unterschiedlich hoch und reichen von 15 bis 40 Prozent. Im Fall der Beiträge an Depotbauten der Feuerwehr und an Feuerwehrfahrzeuge kann der ordentlicherweise vorgesehene Beitragssatz um bis 50 Prozent erhöht werden, wenn mehrere politische Gemeinden ein Feuerwehrdepot für den gemeinsamen Betrieb erstellen oder ein Fahrzeug für den gemeinsamen Einsatz beschaffen. So beträgt beispielsweise im Fall eines gemeinsam beschafften Tanklöschfahrzeuges (TLF) der GVA-Beitrag 60 Prozent statt wie allgemein üblich 40 Prozent. Die Beitragszuschläge wurden Ende der 1990er Jahre eingeführt, um einen besonderen Anreiz zur interkommunalen Zusammenarbeit zu schaffen. Solche Beitragszuschläge sind seither sehr häufig ausgerichtet worden.

Im Bereich der Löschwasserversorgung können die Beiträge um fünf Prozent erhöht werden, wenn die betreffenden Anlageteile überwiegend dem Feuerschutz dienen. Umgekehrt werden die Beiträge gekürzt, wenn die Ersatzbeschaffung vor Ablauf der Amortisationszeit erfolgt oder Anlagen und Einrichtungen überwiegend zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung dienen.

Die Summe der jährlich ausbezahlten Beiträge liegt im Bereich der Brandschutzmassnahmen der Gebäudeeigentümerschaft bei durchschnittlich rund 1,9 Mio. Franken und im Bereich der Löschwasserversorgung bei rund 7,5 Mio. Franken. Im Bereich der Feuerwehr sind sie stark schwankend, je nachdem, ob in einem Jahr von den Gemeinden mehr oder weniger Fahrzeuge beschafft oder Depotbauten erstellt worden sind. Im Durchschnitt der letzten Jahre beliefen sich die Beiträge an die Feuerwehren auf rund 5 Mio. Franken je Jahr. Über alle Bereiche zusammen richtete die GVA in den letzten fünf Jahren Beiträge in Höhe von durchschnittlich 14,5 Mio. Franken aus.

2.4.1.b Handlungsbedarf

In grundsätzlicher Hinsicht haben die Beiträge aus dem Feuerschutzfonds heute und auch in Zukunft ihre Berechtigung. Sie erfüllen eine wichtige Anreizfunktion, indem sie die Beitragsempfängerin bzw. den Beitragsempfänger zu einem gewünschten Verhalten motivieren. Zudem ermöglichen sie eine direkte Kostenbeteiligung der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer an den spezifischen Kosten der Löschwasserversorgung oder der Feuerwehr und erlauben es dem AFS als kantonaler Aufsichtsinstanz, auf dem Weg der Subventionierung auf die Qualität der für eine wirksame Aufgabenerfüllung notwendigen Infrastruktur und Mittelausstattung direkt Einfluss zu nehmen (vgl. dazu auch Ausführungen unter Abschnitt 2.1.1.b und 2.1.2.a).

Obwohl all diese Faktoren für eine Beibehaltung der Beiträge aus dem Feuerschutzfonds sprechen, zeigen sich beim geltenden Beitragsregime in verschiedener Hinsicht Optimierungsmöglichkeiten:

- Im Bereich der Beiträge für den baulich-technischen Brandschutz erlaubt die geltende Regelung unerwünschte Mitnahmeeffekte, indem etwa die Erneuerung von gesetzlich vorgeschriebenen Anlagen durch Beiträge unterstützt wird, obwohl es hier eine besondere Anreizfunktion nicht bräuchte.
- Umgekehrt fehlt eine solche Möglichkeit in wichtigen Bereichen, wo es sehr erwünscht wäre, einen zusätzlichen Anreiz für die Realisierung sinnvoller Schutzmassnahmen schaffen zu können. Dies gilt insbesondere mit Blick auf bestehende Gebäude, bei denen aufgrund der verfassungsmässigen Bestandesgarantie keine entsprechenden Auflagen gemacht werden können.
- Im Bereich der Löschwasserversorgung erweist sich die geltende Ordnung aus heutiger Sicht als zu grosszügig. Entsprechend hoch ist denn auch das jährliche Beitragsvolumen – dies sowohl im interkantonalen Vergleich als auch innerkantonal im Vergleich mit den Beiträgen an die Feuerwehr und an Brandschutzmassnahmen Privater. Ganz allgemein muss es das Ziel sein, dass Investitionen der Wasserversorgung, bei denen keine besonderen Anforderungen des Feuerschutzes zu berücksichtigen sind, nicht durch Beiträge aus dem Feuerschutzfonds quersubventioniert werden. Mitnahmeeffekte und Fehlanreize sollen eliminiert werden.

- Bei den Beiträgen an die Feuerwehr stellt sich zum einen die Frage, ob eine Subventionierung von Depotbauten noch zeitgemäss ist. Ein Nachholbedarf besteht heute nicht mehr – es gibt unterdessen ausreichend viele Feuerwehrdepots im Kanton und diese befinden sich an den relevanten Standorten. Auch aus Gründen der Qualitätssicherung erscheint eine Mitwirkung des AFS bzw. die Aufrechterhaltung einer Anreizfunktion durch Leistung von Beiträgen nicht weiter notwendig. Es kommt hinzu, dass heute die Raumbedürfnisse der Feuerwehr oft mit anderen Bedürfnissen kombiniert und in Mehrzweckgebäuden untergebracht werden (z.B. zusammen mit Werkhof, technischen Betrieben oder Zivilschutz), was eine aufwendige Kostenausscheidung und -kontrolle der Bauabrechnungen notwendig macht.
- Im Bereich der Subventionierung von Feuerwehrfahrzeugen stellen sich zum Teil ähnliche Fragen. Ist es noch zeitgemäss und sinnvoll, dass der Kanton z.B. die Beschaffung eines Personentransporters, eines Verkehrsdienstfahrzeuges, eines Sanitätsfahrzeuges oder von Anhängern subventioniert? Beiträge aus dem kantonalen Feuerschutzfonds sollten auf die für Feuerwehrereinsätze essenziellen und kostenintensiven Fahrzeuge ausgerichtet sein, bei denen die Einhaltung vorgegebener Minimalstandards für einen wirksamen Einsatz entscheidend ist. Der Katalog der für eine Subventionierung vorgesehenen Feuerwehrfahrzeuge kann somit einerseits gestrafft werden. Andererseits erscheint es sinnvoll, bei der Subventionierung von Feuerwehrfahrzeugen Pauschalen einzusetzen. Die Möglichkeit, den ordentlichen Beitragssatz um bis zu 50 Prozent zu erhöhen, wenn mehrere politische Gemeinden ein Fahrzeug für den gemeinsamen Einsatz beschaffen, soll gänzlich wegfallen. Der ursprüngliche Sinn hinter dieser Möglichkeit, nämlich die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern (Abschnitt 2.4.1.a, dritter Absatz) wird nicht mehr erfüllt. Heute resultiert ein reiner Mitnahmeeffekt, der nur einigen wenigen Feuerwehren zugutekommt. So profitiert zum Beispiel die Feuerwehr der Stadt St.Gallen davon, indem sie den Ersteinsatz für die Gemeinde Untereggen durchführt. Dies lässt zu, dass der grösste Teil der kostenintensiven Neuanschaffungen der Feuerwehr St.Gallen mit dem erhöhten Beitragssatz subventioniert wird, da eine genaue Differenzierung zwischen den Einsatzmitteln für den eigenen und jenen für den gemeinsamen Einsatz (Ersteinsatz in Untereggen) nicht vorgenommen werden kann.
- Schliesslich soll eine Revision der Beitragsordnung zum Anlass genommen werden, um auch die weiteren Beitragskategorien im Bereich der Feuerwehr einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und bei Bedarf den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören auch Änderungen, die sich aufgrund der Revision der Feuerschutzgesetzgebung bei der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ergeben.

Ein weiteres Ziel der Überarbeitung der Beitragsordnung ist es, das heute bestehende finanzielle Ungleichgewicht in der Feuerschutzrechnung des Kantons zu korrigieren (vgl. Tabelle unten).

Auszug aus der Feuerschutzrechnung (Werte in Mio. Franken):

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Betriebsaufwand	19,3	21,1	18,8	23,5	27,3	21,6	24,3
davon Beiträge	11,4	13,6	12,1	16,1	18,8	12,3	16,8
Jahresergebnis (– = Verlust)	–1,3	–2,7	0,3	–4,5	–7,4	–0,3	–4,7

Die steigenden Beiträge aus dem Feuerschutzfonds haben nämlich dazu geführt, dass die Feuerschutzrechnung der GVA in den letzten Jahren mit einem beträchtlichen Defizit abgeschlossen hat (im Durchschnitt der letzten fünf Jahre rund 3,3 Mio. Franken). Wenn eine Erhöhung der Feuerschutzabgabe vermieden werden soll – was das Ziel ist –, so kommt man nicht darum herum, eine spürbare Entlastung der Feuerschutzrechnung anzustreben.

2.4.1.c Inhalt der Revision

Das Regime über die Beiträge aus dem Feuerschutzfonds soll auf Verordnungsebene umfassend revidiert werden. Gleichzeitig wird im Feuerschutzgesetz für die Ausrichtung von Beiträgen an Gemeinden und Wasserversorgungen eine formelle Rechtsgrundlage geschaffen. Diese findet sich heute lediglich im Gesetz über die Gebäudeversicherung.

Das Ziel der Revision des Beitragsregimes ist es, die Beiträge inskünftig auf wesentliche, steuerungsrelevante Sachverhalte (Schaffung von gezielten Anreizen) zu fokussieren. Der haushälterische Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie die Vermeidung von Fehlanreizen gebieten, dass Beitragssätze insgesamt tiefer liegen müssen. Subventioniert werden zudem nur die kostengünstigsten Lösungen, die den Zweck erfüllen. Dieser zentrale Grundsatz ist im vorliegenden Erlass neu ausdrücklich verankert.

In der Stossrichtung sollen auf Verordnungsebene die heutigen Beiträge für die Errichtung von Feuerwehrdepots abgeschafft und der Katalog der beitragsberechtigten Feuerwehrfahrzeuge gestrafft werden. Im Bereich der Löschwasserversorgung sollen die Nutzungsdauern verlängert und die Beiträge auf die zusätzlichen Kosten der Löschwasserversorgung fokussiert werden. In gleicher Weise sollen auch die Modalitäten für die Ausrichtung von Beiträgen im Bereich des baulich-technischen Brandschutzes gezielt optimiert und ergänzt werden.

Im Einzelnen sind folgende Anpassungen auf Verordnungsstufe geplant:

Bereich Feuerwehr

Auf Beiträge an die Kosten für die Errichtung von Feuerwehrdepots soll inskünftig verzichtet werden. Das würde sowohl auf Seiten der bauwilligen Gemeinden als auch des Kantons zu einer administrativen Entlastung führen (Wegfall Gesuchseinreichung und -prüfung samt Bauabrechnungskontrolle). Die Feuerschutzrechnung der GVA würde im Durchschnitt um 0,5 bis 0,6 Mio. Franken je Jahr entlastet. Das Pflichtenheft für Depotbauten bliebe bestehen.

Der Katalog der beitragsberechtigten Feuerwehrfahrzeuge soll gestrafft und die Beiträge als solche pauschaliert werden. Beiträge sollen grundsätzlich nur noch für Tanklöschfahrzeuge und für Rüstwagen vorgesehen werden (neu soll der Kanton jedoch die vollen Kosten für Hubrettungsfahrzeuge, ADL und MGV übernehmen; vgl. dazu Abschnitt 2.3.2 vorstehend). Die Kostenbeteiligung des Kantons soll für diese Fahrzeugtypen grundsätzlich einen Drittel ausmachen, aber als absoluter Pauschalbeitrag ausgerichtet werden. Dank des pauschalen Beitrags (anstelle eines prozentualen Beitrags) soll ein stärkerer Anreiz zu einer möglichst kostengünstigen Beschaffung geschaffen werden. Zudem soll eine Verlängerung der Nutzungsdauer geprüft werden. Für die Beschaffung von kleinen Fahrzeugen ist ein finanzieller Anreiz in Form einer Subvention nicht notwendig. Eine solchermaßen angepasste Beitragsordnung im Bereich der Feuerwehrfahrzeuge würde auf Seiten der kantonalen Feuerschutzrechnung zu einer durchschnittlichen jährlichen Entlastung von 0,8 bis 0,9 Mio. Franken führen. Auch hier würden die Pflichtenhefte beibehalten.

Im Lichte der geschärften Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden des Weiteren die Höhe des Sonderbeitrags an die Berufsfeuerwehr der Stadt St.Gallen von heute 0,7 Mio. Franken je Jahr und die jährlichen Pauschalbeiträge für das allgemeine Feuerwehrmaterial und die Mannschaftsausrüstung im Betrag von 1,2 Mio. Franken zu überprüfen sein. Unter diesen Titeln dürfte auf der Seite der kantonalen Feuerschutzrechnung nochmals eine Entlastung von 0,7 bis 0,8 Mio. Franken je Jahr resultieren.

Bereich Löschwasserversorgung

Im Bereich der Löschwasserversorgung ist geplant, insbesondere folgende Anpassungen vorzunehmen, um Mitnahmeeffekte und Fehlanreize zu eliminieren:

- Die Amortisationszeiten für Leitungen und Anlagen werden unter Berücksichtigung von Branchenempfehlungen erhöht;
- Beiträge für Transport- und Reservoirhauptleitungen, die überwiegend der Verbesserung und Sicherung der Trinkwasserversorgung dienen, werden gekürzt;
- Beiträge für Versorgungsanlagen und -bauten (Reservoir, Pumpwerke, Fernsteuerungsanlagen) werden nach dem Nutzen für den Feuerschutz proportional zum Verhältnis der Lösch- zur Trink- und Brauchreserve gewichtet.

Neu wird im Gesetz verankert, dass der Kanton die politischen Gemeinden vor der Ausrichtung von Beiträgen anzuhören hat, sofern die politische Gemeinde nicht selber Trägerin der Wasserversorgung ist. Damit wird sichergestellt, dass sich die politischen Gemeinden nicht nur finanziell beteiligen müssen, sondern sich auch entsprechend einbringen können.

Insgesamt würden die genannten Massnahmen zu einer Entlastung der Feuerschutzrechnung der GVA um 2,0 bis 2,3 Mio. Franken je Jahr führen. In Fällen, wo nicht die politische Gemeinde Trägerin der Wasserversorgung ist, würden wie die GVA auch die betreffenden politischen Gemeinden entlastet (und zwar im Umfang von rund 0,7 bis 0,8 Mio. Franken je Jahr).

Bereich baulich-technischer Brandschutz

Auf Beiträge an die Kosten einer Erneuerung *gesetzlich vorgeschriebener* Brandmelde- und Sprinkleranlagen soll inskünftig gänzlich verzichtet werden (Anreizfunktion nicht notwendig). Darüber hinaus lässt sich im Fall der Erneuerung *freiwillig erstellter* Brandmelde- und Sprinkleranlagen eine Reduktion des geltenden Beitragssatzes von 30 auf 20 Prozent vertreten (Anreizfunktion hier erfahrungsgemäss weniger wichtig als bei der erstmaligen Erstellung). Mit diesen Massnahmen, ergänzt um weitere punktuelle Anpassungen (z.B. Abschaffung der Beiträge für Wasserlöschposten oder für Gaslöschanlagen) kann der Feuerschutzfonds um durchschnittlich 0,7 bis 0,8 Mio. Franken je Jahr entlastet werden.

Umgekehrt empfiehlt es sich, dass neu die Möglichkeit geschaffen wird, dass auch Investitionen zur brandschutzmässigen Ertüchtigung bestehender Gebäude in den Genuss von Beiträgen kommen. Solche sind gemäss geltender Ordnung nicht vorgesehen. Im Vordergrund einer solchen Erweiterung stehen bauliche Massnahmen zur Erstellung oder zur Verbesserung von vertikalen Rettungswegen (Fluchttreppenhäuser, Aussenfluchttreppen, Feuerwehrlifte usw.). Solche Einrichtungen sind nach den geltenden Brandschutzvorschriften bei Neubauten unter gewissen Bedingungen gesetzlich vorgeschrieben. Diese Vorschrift lässt sich bei bestehenden Gebäuden aufgrund der verfassungsmässigen Bestandesgarantie jedoch nicht ohne weiteres durchsetzen. In solchen Fällen können entsprechende Beiträge aus dem Feuerschutzfonds einen starken Anreiz bilden, die gewünschten Vorsorgemassnahmen auf freiwilliger Basis trotzdem vorzunehmen. Eine diesbezügliche Ergänzung der Beitragssachverhalte hätte für den Feuerschutzfonds Mehrkosten von schätzungsweise 0,3 bis 0,7 Mio. Franken je Jahr zur Folge (stark abhängig von der Anzahl Gesuche).

Ergänzend dazu ist grundsätzlich erwünscht, den heutigen Höchst-Beitragssatz in ausgewiesenen Fällen von 30 auf 40 Prozent erhöhen zu können. Die Anreizwirkung könnte dann nochmals verstärkt werden. Ob eine solche Erhöhung des Standard-Beitragssatzes finanziell tragbar wäre, wird noch genauer zu prüfen sein. Das Ziel muss sein, dass das heutige Beitragsniveau von insgesamt rund 2,0 Mio. Franken je Jahr im Bereich des baulich-technischen Brandschutzes beibehalten werden kann.

2.4.1.d Auswirkungen

Die neue Gesetzesbestimmung bezweckt einerseits, dem Beitragsregime im Feuerschutzgesetz eine formell-gesetzliche Grundlage zu geben, andererseits bestimmte grundsätzliche Vorgaben zu machen. Die detaillierte Ausgestaltung erfolgt auf Verordnungsstufe. Die vorgeschlagenen Änderungen auf Verordnungsstufe werden insgesamt folgende finanziellen Auswirkungen haben:

- Der Feuerschutzfonds bzw. die Feuerschutzrechnung der GVA wird über alle Bereiche hinweg jährlich um rund 4,0 Mio. Franken je Jahr entlastet, nämlich um rund 2,0 bis 2,3 Mio. Franken im Bereich der Feuerwehr und um ebenfalls 2,0 bis 2,3 Mio. Franken im Bereich der Löschwasserversorgung (total 4,0 bis 4,6 Mio. Franken).
- Ob und wenn ja in welchem Umfang sich die tieferen Beiträge in Mehraufwänden bei den Gemeinden und Wasserversorgungen niederschlagen werden, ist schwer abschätzbar. Geht man davon aus, dass durch Anpassung der Beiträge primär Fehlanreize eliminiert werden, haben die Anpassungen kaum negative, allenfalls sogar positive Auswirkungen. Werden z.B. Wasserleitungen erst nach 70 statt wie bisher nach 50 Jahren mit dem vollen Beitragssatz unterstützt, so sollte dies dazu führen, dass die Wasserleitungen erst später erneuert werden. Damit entgehen weder der Gemeinde noch einer allfälligen Wasserkorporation Beiträge. Beide profitieren von der erst später getätigten Investition.

2.5 Verschiedene weitere Revisionsanliegen

2.5.1 Umschreibung der Aufgaben der Feuerwehr

In den Artikeln 40 ff. FSG sind die Aufgaben der Feuerwehr festgelegt. Gemäss diesen Bestimmungen sind die Feuerwehren zuständig für Rettung und allgemeine Schadenwehr (Hilfeleistung), für das Aufstellen von Feuerwachen sowie für die Überwachung privater Brandmelde- und Löschanlagen. Sodann können die Feuerwehren für weitere Dienstleistungen herangezogen werden, soweit sich das mit der Erfüllung der Hilfeleistungspflicht vereinbaren lässt.

Die Umschreibung der Aufgaben der Feuerwehr ist aus verschiedenen Gründen den heutigen Gegebenheiten und dem heutigen Verständnis anzupassen:

- Die Definition der Hilfeleistungsaufgaben soll der Terminologie der schweizerischen Konzeption «Feuerwehr 2015» angepasst werden. So werden der Begriff «Elementarereignisse» durch «Naturereignisse» ersetzt und die Ereignisarten «Einstürze von Bauwerken», «Unfallrettung» und «ABC-Ereignisse» ergänzt. Sodann soll namentlich erwähnt werden, dass bei all diesen Interventionen der Schutz von Mensch, Tier, Umwelt und Sachwerten im Vordergrund steht. Überdies ist der ausdrückliche Vorbehalt im geltenden Gesetz betreffend Hilfeleistung besonderer Organe überflüssig, da die diesbezügliche Zusammenarbeit mit weiteren Organisationen in der Bevölkerungsschutzgesetzgebung geregelt ist.
- Die Erwähnung von technischen Einsätzen lediglich unter der Rubrik «Dienstleistungen» ist irreführend, weil technische Einsätze auch im Rahmen der ordentlichen Hilfeleistung vorkommen können.
- Die Erwähnung von «Festanstalten» und «Ordnungsdienst» im Artikel «Dienstleistungen» ist unglücklich. Er suggeriert, dass die Feuerwehren insbesondere für solche Arbeiten beigezogen werden sollen. Das ist nach heutigem Verständnis einerseits anders zu werten und andererseits zu eng.
- Die Notwendigkeit zur Aufstellung von Feuerwachen (Windwache) ist aus heutiger Sicht nicht mehr gegeben. Die Motion 42.13.10 «Aufhebung der ständigen Windwache» verlangt denn auch zu Recht, diese Vorgabe fallen zu lassen. Nach geltender Regelung ist die Feuerwache zusätzlich zur Windwache auch bei besonderen Anlässen und aussergewöhnlichen Umständen aufzustellen. Welches solche «aussergewöhnlichen Umstände» sein sollen, ist unklar. Die Bestimmungen haben jedoch ganz generell keine praktische Relevanz mehr und können deshalb ersatzlos gestrichen werden.

- Gleiches gilt für die Pflicht zur Überwachung von Brandmelde- und Löschanlagen. Das kann nach heutigem Verständnis nicht (mehr) Aufgabe der Feuerwehr sein, sondern liegt gemäss den geltenden schweizerischen Brandschutzvorschriften in der Eigenverantwortung der Gebäudeeigentümerschaft.

2.5.2 Hilfeleistung der Feuerwehr und Verursacherfinanzierung

Die (grundsätzlich kostenlose) Hilfeleistung der Feuerwehr, die kostenpflichtigen Dienstleistungen sowie die Kostentragung durch Dritte im Fall von haftpflichtigen Verursacherinnen oder Verursachern werden im geltenden FSG in nicht weniger als zehn Gesetzesartikeln (Art. 46 ff.) geregelt. Aus folgenden Gründen besteht diesbezüglich gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

- Die systematische Einordnung von Art. 46 ist unglücklich, weil sie sich ausschliesslich auf die finanzielle Regelung der Nachbarschaftshilfe unter Feuerwehren bezieht und nicht auf die Kostenüberwälzung auf Dritte.
- Während es sich bei der Strassenrettung um eine kostenpflichtige Dienstleistung handelt, treten bei Fahrzeugbränden immer wieder unterschiedliche Ansichten und Handhabungen der Feuerwehren darüber auf, ob die entsprechenden Einsätze verrechnet werden können. Zum Teil werden die Einsätze in Rechnung gestellt und zum Teil nicht. Zum Teil bezahlen die beteiligten privaten Motorfahrzeugversicherer die in Rechnung gestellten Einsatzkosten, zum Teil wiederum nicht. Dies hängt auch mit der unklaren Formulierung von Art. 46^{bis} Abs. 1 FSG zusammen, wonach nach dem GVG versicherte Ereignisse unentgeltlich sind. Nach dem GVG sind nur Gebäude versichert, was zur Annahme verleitet, dass Fahrzeugbrände nicht unentgeltlich sind. Diesbezüglich wird im neuen Gesetz Klarheit geschaffen.
- In der Vergangenheit gab es immer wieder Diskussionen, ob Tierrettungen zu den kostenlosen Hilfe- oder zu den kostenpflichtigen Dienstleistungen gehören. So hatte die Verwaltungsrekurskommission im Fall der Rettung eines Pferdes aus einer Grube durch die Feuerwehr im Jahr 2013 unter Bezugnahme auf die geltende gesetzliche Ausgestaltung entschieden, dass es sich dabei um eine kostenlose Hilfeleistung handle. Mit der künftigen Regelung sind nur noch Hilfeleistungen bei Bränden, Explosionen sowie Naturereignissen unentgeltlich.
- Der Regelungsinhalt des Artikels über die Kostentragung durch den Verursacher von Hilfeleistungen wird bereits durch Bundesrecht abgedeckt. Die Bestimmung ist deshalb überflüssig.
- Eine zum Obligationenrecht (SR 220; abgekürzt OR) separate Verjährungsregelung ist unnötig, zumal auch für andere öffentlich-rechtliche Forderungen auf das OR verwiesen wird. Die sachgemässe Anwendung der Art. 41 ff. OR wird ausdrücklich festgehalten, was damit nicht nur die Verjährung, sondern beispielsweise auch die Solidarhaftung erfasst.

2.5.3 Regelung der Alarmierung der Feuerwehr

Im Gesetz ist die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton in Bezug auf die Alarmierung bis anhin nicht genau geregelt. Bestimmungen dazu sind lediglich auf Verordnungsstufe vorhanden. Die grundsätzlichen Zuständigkeiten gehören jedoch ins Gesetz.

Heute übernimmt der Kanton zulasten der Feuerschutzrechnung der GVA die Systemkosten für die Alarmierung. Dazu gehören die Investitionskosten, die Systemunterstützung der Kantonalen Notrufzentrale (KNZ) und die Übermittlungsgebühren. Die Gemeinden haben einen Betriebskostenanteil an die KNZ je Endgerät zu bezahlen. Sie tragen auch die Kosten für die Beschaffung und Wartung der Empfangsgeräte vor Ort sowie den Mutationsaufwand. Die Investitionskosten zulasten der GVA sind schwankend. Die Kosten für die Entschädigung der KNZ betragen heute jährlich etwa 250'000 Franken (Service, Support). Die Übermittlungsgebühren betragen derzeit rund 850'000 Franken. Die Gemeinden zahlen rund 60'000 Franken Betriebskostenanteil je Jahr (Fr 15.– je Endgerät). Die heutige Kostenregelung ist zweckmässig und erscheint angemessen, weshalb sie so auch in Zukunft beibehalten werden soll und gesetzlich verankert wird.

2.5.4 Rückgriffnahme auf Dritte

Nach geltendem Recht sind die Feuerwehren berechtigt, auf Personen, die vorsätzlich oder grobfahrlässig einen Feuerwehreinsatz verursacht haben, Rückgriff zu nehmen. Das Problem liegt jedoch darin, dass sie aus datenschutzrechtlichen Gründen auf die Akten der Untersuchungsbehörden keinen Zugriff haben und deshalb oft gar nie erfahren, wer einen Brand vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht hatte. Haben überdies mehrere Beteiligte beispielsweise einen Verkehrsunfall verursacht oder sind für eine Bachverschmutzung verantwortlich, scheitert ein Rückgriff heute meistens daran, dass der Ursachenanteil eines einzelnen Beteiligten unmöglich ermittelt werden kann. Im Vergleich zu anderen Haftungsnormen wie Art. 41 OR ist heute nicht mehr nachvollziehbar, weshalb im Feuerwehrbereich eine Besserstellung der vorsätzlich oder grobfahrlässig handelnden Personen gelten sollte.

Um diese Mängel zu beheben, ist es angezeigt, im Rückgriffsartikel den Gemeinden explizit das Recht zur Akteneinsicht einzuräumen und durch Verweis auf die sachgemässe Anwendung von Art. 41 ff. OR eine Solidarhaftung für mehrere für den Feuerwehreinsatz verantwortliche Personen einzuführen. Die Verursacherfinanzierung kommt grundsätzlich weiterhin nur im Fall von Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit zur Anwendung, um zu verhindern, dass die Feuerwehr aus Angst vor möglicher Kostenfolge nicht alarmiert wird. Wiederholt verursachte Fehlalarme führen jedoch bereits bei leichter Fahrlässigkeit zur Verursacherfinanzierung. Bei Fahrzeugbränden infolge von Unfällen gilt sodann die Spezialregelung gemäss Art. 40 Abs. 3 (Haftung des Halters analog zu Art. 58 des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01]).

2.5.5 Gebührenordnung für besondere Gefährdungssituationen

In mehreren Artikeln regelt das geltende Gesetz ausführlich die Gebührentragung in Fällen, in denen jemand beispielsweise durch eine bauliche Situation eine besondere Gefährdung schafft (Art. 51 ff.). Solche privaten Risikoträger haben sich an den Aufwendungen für die kostspielige Infrastruktur der Schadenwehr, die von der Öffentlichkeit bereitgestellt werden muss, mittels Gebührenpflicht zu beteiligen. Die Gebührenregelung lehnt sich dem im Erschliessungsrecht geltenden Modus an. Der Gesetzgeber ging damals davon aus, dass für besonders risikoreiche Betriebe von der öffentlichen Hand besondere Anlagen oder besondere Einsatzmittel bereitzuhalten wären. Da solche Fälle in der Praxis aber höchst selten eintraten, hatte die Bestimmung von Anfang an kaum praktische Relevanz. Angesichts der heute geltenden Störfallverordnung und der daraus resultierenden Schadenverhütungspflicht durch die Betreiberinnen und Betreiber macht dieses System ohnehin keinen Sinn mehr. Aus Sicht der Löschwasserversorgung geben die Wasserreglemente eine genügende Grundlage für die Gebührenerhebung, so dass auf eine diesbezügliche Regelung im Gesetz inskünftig verzichtet werden kann.

3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1: Der relativ unbestimmte Erlassstitel macht einen Zweckartikel notwendig. Dieser lehnt sich eng an die schweizerischen Brandschutzvorschriften einerseits und an das Konzept «Feuerwehr 2015» der Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) andererseits an, worin die Kernaufgaben der Feuerwehr aufgezählt werden. Unter die allgemeine Schadenwehr gemäss Bst. b ist auch der Schutz vor Naturgefahren zu subsumieren.

Art. 2: Der Feuerschutz fällt primär in die Zuständigkeit der politischen Gemeinden. Der Kanton ist nur für ausgewählte Aufgaben zuständig und nur dort, wo dies das Gesetz über den Feuerschutz explizit vorsieht (vgl. Art. 3 Abs. 1). Die politischen Gemeinden bestimmen selbst, wie sie den gesetzeskonformen Vollzug der Aufgaben organisieren wollen. Sie sind insbesondere auch frei, mit anderen Gemeinden oder mit Dritten zusammenzuarbeiten. Die regionale Zusammenarbeit – beispielsweise in einem Zweckverband oder einem Sicherheitsverbund – kann überall dort, wo dies sinnvoll ist, sogar ausdrücklich erwünscht sein. Auch die interkantonale oder internationale Zusammenarbeit ist möglich.

Art. 3: Dem Kanton obliegt nebst der Wahrnehmung der im Gesetz explizit genannten Aufgaben insbesondere auch die Aufsicht über die Gemeinden. Diese richtet sich nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes (sGS 151.2). Insbesondere definiert der Kanton die allgemeinen Leistungsanforderungen, wozu auch die fachlichen Voraussetzungen gehören, welche die mit dem Vollzug betrauten Personen bei den Gemeinden erfüllen müssen. Selbstverständlich wird der Kanton dabei die Gemeinden angemessen anhören und auf ihre Bedürfnisse Rücksicht nehmen. Im Übrigen kann es für die Gemeinden dienlich sein, wenn der Kanton Beratungsleistungen erbringt oder Koordinationsaufgaben übernimmt, insbesondere wenn damit die Milizorgane der Feuerwehr entlastet werden können oder die interkommunale Zusammenarbeit gefördert werden kann. Zu den Koordinationsaufgaben des Kantons gehört z.B. das Erstellen von Standortkonzepten und Pflichtenheften für eine effiziente und kostengünstige Beschaffung von Spezialfahrzeugen und -geräten sowie das Erstellen von Infrastrukturkonzepten unter Einbezug der Gemeinden (vgl. dazu auch Art. 29 dieses Erlasses).

Art. 4: Nach dem heutigen Recht ist für den Vollzug der dem Kanton obliegenden Aufgaben das Amt für Feuerschutz zuständig. Dieses wiederum ist der GVA angegliedert, untersteht jedoch der unmittelbaren Aufsicht durch das zuständige Departement. Diese organisatorische Eingliederung ist typisch für alle Kantone mit einer eigenen, öffentlich-rechtlichen Gebäudeversicherung und hat sich bewährt. Sie wird beibehalten.

Nach heutigem Verständnis ist es jedoch unüblich, dass die Bezeichnung eines Amtes, dem der Vollzug kantonaler Aufgaben übertragen ist, auf Gesetzebene festgelegt wird. Somit kann darauf auch im neuen Feuerschutzgesetz verzichtet werden. Stattdessen wird direkt im Gesetz festgehalten, dass für die Wahrnehmung der kantonalen Aufgaben im Bereich des Feuerschutzes die GVA zuständig ist. Dies ermöglicht es auch, dass inskünftig gegen aussen direkt die GVA als vollziehende Stelle des Kantons auftritt, so wie es bei den meisten Kantonen Usanz ist.

Art. 5: In der Vergangenheit tauchten immer wieder Missverständnisse über den rechtlichen Gehalt der schweizerischen Brandschutzvorschriften auf, obwohl kantonale und eidgenössische Gerichte sie bereits mehrmals als direkt anwendbar erklärt hatten und sie bereits heute Gesetzeskraft aufweisen (vgl. vorn, Abschnitt 2.2.1). Zur Klarstellung wird, in Nachachtung der Motion 42.14.05, im neuen Gesetz ausdrücklich auf die schweizerischen Brandschutzvorschriften als massgebliche Grundlage für den vorbeugenden Brandschutz verwiesen. Die schweizerischen Brandschutzvorschriften werden von der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF) im Auftrag des Interkantonalen Organs Technische Handelshemmnisse (IOTH) erarbeitet.

Art. 6 und 7: In Ergänzung zum Verweis auf die schweizerischen Brandschutzvorschriften werden im neuen Gesetz ausdrücklich die wesentlichen Grundsätze und Pflichten des Brandschutzes als allgemeine Verhaltensnormen umschrieben. So ist es insbesondere angezeigt, dass die allgemeinen Sorgfaltspflichten im Gesetz ausdrücklich festgehalten werden (Art. 6), zum einen, weil dadurch die präventive Wirkung des Gesetzes erhöht wird, und zum anderen, weil die Verletzung der Sorgfaltspflichten den Ausgangstatbestand für Strafmassnahmen bildet (vgl. Art. 44). Der Wortlaut von Art. 6 und Art. 7 lehnt sich eng an die diesbezüglichen Bestimmungen in den schweizerischen Brandschutzvorschriften an.

Der zweite Absatz von Art. 7 gibt den auf der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) basierenden Grundsatz der Bestandesgarantie wieder. Bauten und Anlagen, die zwar den geltenden Brandschutzvorschriften nicht entsprechen, jedoch zur Zeit ihrer Erstellung rechtmässig errichtet wurden, können bestehen bleiben, wobei allenfalls für Bauten und Anlagen mit grosser Personengefährdung eine Abweichung von der Bestandesgarantie möglich ist. Bei wesentlichen baulichen oder betrieblichen Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen sowie wenn die Gefahr für Personen besonders gross ist, ist demgegenüber, in Übereinstimmung mit den

schweizerischen Brandschutzvorschriften eine Anpassung an die Brandschutzvorschriften notwendig. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.

Art. 8: Ebenso wie die baulich-technischen Anforderungen gehören auch die an die Nutzung von Bauten und Anlagen und an den organisatorischen Brandschutz gestellten Anforderungen zu einem wirksamen Brandschutz. Ihre Bedeutung rechtfertigt die Wiedergabe im Gesetz. Die jeweiligen Bestimmungen lehnen sich ebenfalls eng an den Wortlaut der schweizerischen Brandschutzvorschriften an. Diese regeln auch, in welchen Fällen der Zugang zu Bauten und Anlagen gewährleistet sein muss. Abs. 2 verankert die Zugangs- sowie Auskunftserteilung an die mit der Kontrolle beauftragten Personen explizit.

Art. 9: Welche Arten von Bauvorhaben oder Aktivitäten bewilligungspflichtig sind, ergibt sich aus den schweizerischen Brandschutzvorschriften. Diese bestimmen auch die Anforderungen, die für die betreffenden Sachverhalte massgeblich sind. Für die Einholung der jeweiligen Bewilligung verantwortlich ist, je nach Gegenstand, die Eigentümerschaft bzw. Bauherrschaft, die Veranstalterin bzw. der Veranstalter, die Feuerwerkshändlerin bzw. der Feuerwerkshändler oder eine von diesen beauftragte Hilfsperson.

Was die Veranstaltungen betrifft (Bst. d), sind solche gemäss den schweizerischen Brandschutzvorschriften dann bewilligungspflichtig, wenn sie in Anlagen stattfinden, die nicht bereits in einem ordentlichen Baubewilligungsverfahren eigens dafür – also für die Nutzung bei Veranstaltungen – abgenommen worden sind. Solche Anlagen betreffen beispielsweise die gesamte bauliche Infrastruktur eines Openair-Festivals. Als Veranstaltungen gelten zeitlich begrenzte und geplante Ereignisse oder Anlässe, an denen eine grössere Gruppe von Menschen teilnimmt.

Der Abschluss des Bewilligungsverfahrens erfolgt in der Regel durch eine Abnahme, bei der die Einhaltung der Auflagen und Bedingungen überprüft wird. Das Verfahren richtet sich nach den Vorgaben des Planungs- und Baugesetzes (PBG) bzw. der schweizerischen Brandschutzvorschriften.

Bei kleinen, nicht personensicherheitsrelevanten Bauvorhaben, wie z.B. der Auswechslung eines Heizkessels, kann das Verfahren auch mit einer Selbstdeklaration (Übereinstimmungserklärung) der Bauherrschaft abgeschlossen werden.

Art. 10: Bei Gebäuden mit Räumen, die eine grosse Anzahl Personen (derzeit gemäss schweizerischen Brandschutzvorschriften 300 Personen) aufnehmen können, wie auch bei Gebäuden mit einer Brandmeldeanlage oder einem Sprinklerschutz müssen Eigentümerinnen und Eigentümer wie Nutzerinnen und Nutzer weitergehende organisatorische Massnahmen im laufenden Betrieb gewährleisten. Dies kann z.B. die gesetzlich vorgeschriebene Wartung der technischen Anlagen, die Schulung des Personals, die Bestimmung eines Sicherheitsverantwortlichen, die Einhaltung allfälliger Personenbeschränkungen oder die Durchführung von Evakuationsübungen umfassen.

Die nachträgliche Einholung einer Betriebsbewilligung für bestehende Bauten, die neu aufgrund von Art. 10 eine Betriebsbewilligung benötigen würden, ist nicht notwendig.

Art. 11: Um zum Beispiel bei Umnutzungen, Sanierungen oder bei An- und Umbauten während des laufenden Betriebs die verfügbaren personensicherheitsrelevanten Massnahmen kontrollieren zu können, bedarf es der Möglichkeit, Baukontrollen durchzuführen. Gegenstand solcher Kontrollen sind Bauvorhaben im Sinn von Art. 9 des Gesetzesentwurfs.

Art. 12: Bei Gebäuden mit grosser Personenbelegung wie auch bei Gebäuden mit einer Brandmeldeanlage oder einem Sprinklerschutz müssen die Eigentümerinnen bzw. Eigentümer wie Betreiberinnen bzw. Betreiber weitergehende organisatorische Massnahmen im laufenden Betrieb

gewährleisten (vgl. dazu auch Erläuterungen zu Art. 10). Angesichts der Bedeutung für die Personensicherheit ist es angezeigt, die Einhaltung der verfügbaren Auflagen periodisch zu kontrollieren. Da die brandschutztechnische Zuständigkeit für solche Gebäude im Regelfall beim Kanton liegt (vgl. Art. 16), sind die Gemeinden von dieser Kontrollaufgabe nicht betroffen.

Art. 13: Mit dieser Bestimmung wird die Möglichkeit geschaffen, dass brandschutztechnische Missstände (z.B. illegale Lagerung gefährlicher Stoffe, unzulässige Nutzung von Treppenhäusern als Lager und ähnliche Sachverhalte) der zuständigen Behörde gemeldet werden können und diese dann die entsprechende Kontrolle durchführen kann.

Art. 14: Bild- und Tonaufnahmen können der zweckmässigen Erfüllung von Kontrollen dienen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen bedürfen sie einer Grundlage im Gesetz.

Art. 15: Die brandschutztechnischen Auflagen werden der Baugesuchstellerin bzw. dem Baugesuchsteller bereits mit der Baubewilligung eröffnet. Im Gegensatz dazu ist die Beseitigung von Mängeln, die bei periodischen oder ausserordentlichen Kontrollen festgestellt werden, erst noch formell zu verfügen. Ob die Adressatin bzw. der Adressat der Verfügung die Eigentümerin bzw. der Eigentümer oder die Nutzerin bzw. der Nutzer eines Gebäudes oder einer Anlage ist, hängt von der jeweiligen Situation und Konstellation ab (z.B. ob Mietereinbauten im Vordergrund stehen oder Teile des Kerngebäudes). Die Orientierung der GVA über wesentliche Mängel ist wichtig, damit sie bei Bedarf und wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, den gesetzlich vorgesehenen Leistungsvorbehalt oder Teilausschluss aus der Versicherung verfügen kann. Die Orientierung der GVA ändert nichts an der Zuständigkeit für Kontrolle und Durchsetzung der Mängelbeseitigung.

Ein allfälliger Zwangsvollzug der Mängelbehebung richtet sich nach den Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP).

Art. 16: Die Zuständigkeit des Kantons orientiert sich an der brandschutzmässigen Komplexität eines Bauvorhabens und damit an den Anforderungen, die bei der Prüfung und Bewilligung eines Baugesuchs oder bei der brandschutztechnischen Kontrolle gegeben sind. Für die aufgezählten, dem Kanton zugewiesenen Bauten, Anlagen und Veranstaltungen bedarf es eines speziellen Fachwissens. Da es sich bei den in Art. 16 genannten Sachverhalten um vergleichsweise seltene – inhaltlich aber aufwändige – Vorkommnisse handelt, wäre der Aufwand für die notwendige Ausbildung der zuständigen Brandschutzverantwortlichen der Gemeinden (ca. 80 Personen) unverhältnismässig. Des Weiteren wäre durch die mangelnde Routine nicht sichergestellt, dass Verfügungen zielgerichtet, korrekt und mit Augenmass ausgestellt würden.

In Bezug auf die einzelnen Positionen lässt sich Folgendes festhalten:

- Als Hochhäuser im Sinn der Brandschutzvorschriften (vgl. Bst. a) gelten Gebäude mit einer Höhe von 30 oder mehr Metern. In Hochhäusern müssen nebst spezifischen baulichen Brandschutzanforderungen auch weitere technische Anforderungen (mechanische Rauchdruckanlagen, Brandmeldeanlagen, Feuerwehraufzüge, Trockensteigleitungen usw.) berücksichtigt werden.
- Bei den besonderen Brandrisiken nach Bst. c handelt es sich z.B. um Tankstellen, ortsfeste Flüssiggas- oder Wasserstofftankanlagen, Benzinpflichtlager oder Indoor-Feuerwerke.
- Für Gebäude mit Räumen, die für eine grosse Personenbelegung vorgesehen sind (derzeit gemäss schweizerischen Brandschutzvorschriften: 300 Personen; Bst. d), gelten erhöhte technische und organisatorische Brandschutzmassnahmen (z.B. Notbeleuchtung, Rauch- und Wärmeabzüge, Panikverschlüsse).
- Bei Beherbergungsbetrieben (z.B. Hotels, Heime, Spitäler) müssen ab einer bestimmten Anzahl Betten nebst den üblichen baulichen Brandschutzmassnahmen zusätzliche technische

- Massnahmen wie z.B. Brandmeldeüberwachung, Evakuationsanlagen, Notbeleuchtungen verfügt werden (Bst. e).
- Unter Bauten nach Bst. f fallen anspruchsvollere Holzbauten. Normale Gebäude in Holzbauweise (z.B. Einfamilienhäuser) oder Gebäude mit geringen Abmessungen fallen auch inskünftig in die Zuständigkeit der Gemeinden, da an solche Gebäude keine Anforderungen an das Tragwerk gestellt werden. Bei allen anderen Holzbauten bedarf es eines umfangreichen, speziellen Fachwissens im Bereich des Brandschutzes im Holzbau, um solche Gebäude bewilligen zu können. Somit liegt keine ungerechtfertigte Spezialregelung für anspruchsvollere Holzbauten vor, sondern eine aufgrund der Komplexität solcher Fälle notwendige sinnvolle Aufgabenzuweisung an die kantonale Fachbehörde.
 - Veranstaltungen in Anlagen (Zelte, Tribünen, etc.) mit über 2000 Personen (Bst. g) haben in der Regel umfangreiche Sicherheitskonzepte aufzuweisen. Da in den Gemeinden im Regelfall nur selten solche Veranstaltungen stattfinden, ist es auch hier effizienter, wenn die entsprechenden Bewilligungen durch die Fachspezialistinnen bzw. Fachspezialisten des Kantons erteilt werden. Im Falle von Veranstaltungen im Freien ohne Anlagen und Bauten ist für die Bewilligung stets die Gemeinde zuständig. Veranstaltungen in Bauten, die nicht als Veranstaltungsorte konzipiert sind, gelten sodann als Nutzungsänderung im Sinn von Art. 9 Bst. c.
 - Für die Kontrolle von Blitzschutzsystemen (Abs. 2) ist ebenfalls spezielles Fachwissen vorausgesetzt.

In Art. 16 sind somit sämtliche Fälle von Bauten und Anlagen mit erhöhten Brandrisiken abgedeckt. Präzisierungen der einzelnen Fallgruppen werden im Rahmen von Weisungen vorgenommen.

Art. 17 und 18: Die Eigentümerschaft muss Feuerungsanlagen durch eine fachlich qualifizierte Kaminfegerin oder einen fachlich qualifizierten Kaminfeger (Besitz des Kaminfeger-Meisterdiploms) periodisch kontrollieren und gegebenenfalls reinigen lassen. Die Gemeinden bestimmen dafür einen oder eine oder mehrere Kaminfegerinnen bzw. Kaminfeger und erteilt dieser, diesem oder diesen die Zulassung zur Kontrolle und Reinigung. Der Eigentümerschaft steht es wie schon bisher frei, anstelle der zugeteilten Kaminfegerin bzw. des zugeteilten Kaminfegers eine andere Kaminfegerin bzw. einen anderen Kaminfeger seiner oder einer anderen st.gallischen Gemeinde zu beauftragen. Zuständig für die Sicherstellung der notwendigen Kontrolle und Reinigung ist die Gemeinde.

Art. 19: Die Kontroll- und Reinigungsintervalle richten sich neu nicht mehr nur nach der Leistung eines Gerätes, sondern es sind situativ die jeweiligen anlagen-, nutzungs- und verbrauchsspezifischen Gegebenheiten massgeblich. Die heutige Periodizität der Kontrollintervalle wird somit flexibler.

Art. 21: Die bewährte sogenannte «schwarze Feuerschau» ist ein unerlässliches Mittel, um brandschutztechnische Missstände an Feuerungsanlagen, an Abgasanlagen oder dem Aufstellungsraum festzustellen. Diese Kontrollen sind Bestandteil der allgemeinen Kontroll- und Reinigungstätigkeit der Kaminfeger und werden im Regelfall auch durch die Grundpauschale abgegolten.

Art. 22: Die Regierung legt die Struktur der Tarife fest, indem sie vorgibt, welche Tarifpositionen möglich sind.

Art. 23: Funktion und Aufgaben der Feuerwehr sind schweizweit einheitlich definiert (vgl. Konzeption Feuerwehr 2015). Die Feuerwehren dienen längst der allgemeinen Schadenwehr, die über die Bekämpfung von Bränden hinausgeht. Trotzdem hat sich der Begriff «Feuerwehr» so sehr etabliert, dass an ihm auch im Kanton St.Gallen ausdrücklich festgehalten wird.

Die Aufgabenabgrenzung zwischen der Feuerwehr und den weiteren Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes (namentlich Polizei, sanitätsdienstliches Rettungswesen oder Zivilschutz) ist in der Bevölkerungsschutzgesetzgebung geregelt und hat sich bewährt.

Die Hilfeleistung stellt die Kernaufgabe der Feuerwehr dar. Die Aufzählung in Abs. 2 ist nicht abschliessend, aber verbindlich. Allen Ereignisarten ist gemeinsam, dass die Feuerwehr für diese Ereignisse die Ersteinsatzorganisation zum Schutz von Personen, Tieren, Sachwerten und der Umwelt ist.

Wie überall in der Schweiz basieren die Feuerwehren im Kanton St.Gallen in der Regel auf dem Milizsystem; einzig die Stadt St.Gallen kennt eine Berufsfeuerwehr.

Art. 24: Um die Kernaufgaben der Feuerwehr nicht zu beeinträchtigen und die Milizfeuerwehr nicht zu überfordern, sind ergänzende Dienstleistungen durch die Feuerwehr mit Zurückhaltung zu erbringen. Wiederkehrende, ständige Dienstleistungen sind deshalb nur mit Zustimmung der Gemeinde(n) zulässig.

Art. 25: Bild- und Tonaufnahmen können der wirksamen Einsatzbewältigung und Ausbildung dienen. Aus datenschutzrechtlichen Gründen bedürfen sie einer Grundlage im Gesetz.

Art. 26: Die politischen Gemeinden sind frei, wie sie die Feuerwehraufgaben erfüllen wollen. Sie können eine eigene Ortsfeuerwehr unterhalten oder die Aufgabe beispielsweise an einen Sicherheitsverbund übertragen. Sie können sich über Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen hinweg organisieren. Der Kanton kann zwecks allgemeiner Qualitätssicherung technische Weisungen zu Ausrüstung, Ausbildung und Einsätzen erlassen (vgl. Art. 3 Abs. 2). Im Ereignisfall wird die Feuerwehr legitimiert, Sachen Dritter zu benutzen. Für Übungszwecke ist eine gesetzliche Legitimation nicht nötig, da hier genügend Zeit für eine vorgängige Absprache und Einigung mit den Betroffenen besteht.

Art. 27: Im Unterschied zum geltenden Recht ist nicht mehr vorgesehen, dass der Kanton grosse Betriebe verpflichten kann, eine Betriebsfeuerwehr zu führen. Es liegt im Ermessen der Unternehmen, ob sie eine solche einrichten wollen oder nicht. Wird eine Betriebsfeuerwehr geführt, untersteht diese immer dem Kommando der zuständigen Gemeindefeuerwehr.

Art. 28: Nachbarschaftshilfe wird neu klar als solche deklariert. Die Mitwirkung benachbarter Feuerwehren im Rahmen des kantonalen Alarmstufenplans ist ebenso verbindlich wie die Unterstützung der von einem Ereignis betroffenen Feuerwehr, die ein Ereignis nicht mit eigenen Ressourcen bewältigen kann. Im Unterschied zur bisherigen Regelung hat die Hilfe anfordernde Gemeinde die angeforderte Gemeinde im Grundsatz zu entschädigen – und zwar unabhängig davon, ob sie unmittelbar benachbart ist oder nicht. Die hilfeleistende Gemeinde kann auf eine Entschädigung verzichten. Die Bestimmung bezieht sich sodann auf sämtliche Einsätze zu Gunsten anderer Feuerwehren, neben Hilfeleistungen insbesondere auch auf Dienstleistungen. Nachbarschaftshilfe ist sodann auch über die Kantons- und Landesgrenze hinweg möglich.

Die Entschädigung wird durch die Regierung durch Verordnung geregelt. Der Tarif wird ebenfalls in die Vernehmlassung gehen.

Art. 29: Nach dieser Bestimmung ist die Regierung weiterhin berechtigt, nach Rücksprache mit den betroffenen Gemeinden besondere Feuerwehrstützpunkte zu bilden. Mit Bezug auf die Erfüllung besonderer Aufgaben (Bst. a) entspricht die Regelung dem bisherigen Recht. Sie bezieht sich auf die schon seit längerem bestehenden Chemiewehrstützpunkte. Neu ist die gemäss Bst. b vorgesehene Möglichkeit, solche Stützpunkte auch für die Bereitstellung besonderer Einsatzmittel, die aus wirtschaftlichen Gründen sinnvollerweise regional zusammengefasst werden, zu

bestimmen. Aus heutiger Sicht besteht ein solches Bedürfnis in Bezug auf sogenannte Hubretungsgeräte, Autodrehleitern und mobile Grossventilatoren (vgl. vorn, Abschnitt 2.3.2). Die in Art. 29 Abs. 1 vorgesehene Anhörung betrifft einerseits die Standortgemeinden eines vorgesehenen Stützpunkts, andererseits auch – dies ist mit dem Begriff «Region» gemeint – alle Gemeinden, die von einem Stützpunkt aus versorgt werden sollen.

Die Regelung der Finanzierung der Stützpunktaufwendungen entspricht dem geltenden Recht. Danach trägt der Kanton die Investitionskosten sowie die Kosten für die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals. Die Betriebskosten werden gesamthaft nach Massgabe der Bevölkerungszahl auf alle Gemeinden im Kanton aufgeschlüsselt. Die Einsatzkosten (insbesondere Personalkosten) gehen zulasten der Gemeinde, auf deren Gebiet der Einsatz stattgefunden hat, soweit sie nicht allfälligen Verursacherinnen oder Verursachern verrechnet werden können.

Art. 30: Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Feuerwehrdienst neu auch an einem anderen Ort als in der Wohnsitzgemeinde erbracht werden kann. Dies bedingt jedoch die Zustimmung der Wohnsitzgemeinde. Diese kann am besten beurteilen, ob die Dienstleistung in einer anderen Feuerwehr sinnvoll ist. Die Wohnsitzgemeinde kann die Entscheidkompetenz an eine andere Instanz (zum Beispiel an einen Sicherheitsverbund) delegieren. Dort, wo der Feuerwehrdienst geleistet wird, sind auch die Übungen zu besuchen.

Art. 31: Die Festlegung der Dauer der Feuerwehrpflicht entspricht geltendem Recht. Es besteht keine Veranlassung, an der Altersregelung etwas zu ändern.

Heute werden in verschiedenen Gemeinden auf freiwilliger Basis Jugendfeuerwehren geführt, die insbesondere auch der Nachwuchsförderung dienen. Solche Jugendfeuerwehren sind selbstverständlich auch inskünftig möglich. Sofern von der Feuerwehr gewünscht, können selbstverständlich auch über 50-Jährige weiterhin Feuerwehrdienst leisten.

Art. 32 und 33: Die Wohnsitzgemeinde bestimmt, wer Dienst leisten muss und wer bzw. welche Altersgruppen Dienst leisten dürfen. Auf eine detaillierte Regelung, welche Personengruppen von der persönlichen Erbringung des Feuerwehrdienstes befreit sein sollen, wird neu verzichtet. Es kann den Gemeinden überlassen werden, dies selbständig festzulegen. Sie haben bei der Bestimmung der Dienstpflicht die Bedürfnisse der Feuerwehr ebenso zu berücksichtigen wie die persönlichen Verhältnisse und die beruflichen Möglichkeiten und Fähigkeiten der Pflichtigen.

Feuerwehrdienst leistende Personen sind verpflichtet, an den vorgegebenen Übungen und Kursen teilzunehmen. Als Entschuldigungsgründe für eine Nicht-Teilnahme gelten beispielsweise Krankheit, Schwangerschaft, Mutterschaftsurlaub oder Militär- und Zivildienst.

Art. 34: Die Verpflichtung zu einer öffentlich-rechtlichen Geldleistung bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche die Leistungspflicht mindestens in den Grundzügen festlegt (Art. 127 Abs. 1 BV). Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage selber festlegen. Dementsprechend muss die Höhe der Ersatzabgabe in hinreichend bestimmbarer Weise aus dem formellen Gesetz hervorgehen (BGE 102 Ia 7 Erw. 3b; Urteil des Bundesgerichtes 2C_807/2010 vom 25. Oktober 2011 Erw. 3.2 f.). Vorliegend genügt der bisherige Art. 37 FSG den genannten Anforderungen wohl nicht in jeder Beziehung. Aus der Bestimmung ergibt sich weder der Betrag der Ersatzabgabe noch ein Rahmen und Berechnungsmodus für deren Festsetzung. Soweit die Gemeinden heute die Berechnung der Ersatzabgabe auf Gesetzesstufe festgelegt haben, vermochte dies den Mangel zu beheben (BGE 102 Ia 7, Erw. 3b). Es empfiehlt sich aber, zumindest die Höchst- und Mindestsätze neu ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen (was bisher nur auf Verordnungsebene gere-

gelt war). Im Vergleich zur geltenden Regelung (in der Verordnung) wird der untere Betrag der Bandbreite von heute Fr. 30.– auf Fr. 50.– erhöht. Die übrigen Beträge werden unverändert übernommen.

Art. 35: Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass die Feuerwehersatzabgabe auch tatsächlich den Belangen des Feuerschutzes zugutekommt.

Art. 36: Mit dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit für die Aus- und Weiterbildung der Angehörigen der Feuerwehr auf eine klare gesetzliche Grundlage gestellt und in umfassender Weise geregelt (vgl. dazu vorn, Abschnitt 2.3.3). Anstelle des Begriffs «Dienstleistende der Feuerwehr» ist der seit Jahrzehnten etablierte Begriff «Angehörige der Feuerwehr» zu verwenden.

Art. 37 und 38: Die Anschlusspflicht an die kantonale Notrufzentrale und die Regelung der Finanzierung der Alarmierungskosten sind heute nicht gesetzlich geregelt. Diese Lücke wird mit den beiden Bestimmungen geschlossen. Die Regelung entspricht dem heute faktisch geltenden Zustand.

Art. 39: Mit dieser Regelung wird eine Unsicherheit über die Behandlung von Fahrzeugbränden sowie eine möglicherweise aufkommende Unklarheit über die Behandlung von Wald- und Flurbränden in finanzieller Hinsicht aus der Welt geschafft. Solche Ereignisse zählen ebenfalls zu den allgemeinen Hilfeleistungen der Feuerwehr nach Art. 23 und sind demzufolge nicht kostenpflichtig. Es gilt jedoch der allgemeine Vorbehalt, dass auf eine allfällige haftpflichtrechtliche Drittverursacherin bzw. einen allfälligen haftpflichtrechtlichen Drittverursacher des Ereignisses Rückgriff genommen werden kann (Art. 40) sowie eine Spezialregelung für Brände infolge von Unfällen, die analog Art. 58 SVG eine Haftung der Fahrzeughalterin bzw. des Fahrzeughalters vorsieht.

Hinsichtlich Tarifierung legt der Kanton den Tarif für die kostenpflichtigen Hilfeleistungen und die Gemeinde jenen für die Dienstleistungen fest.

Art. 40: In Abweichung vom Grundsatz der Unentgeltlichkeit der Hilfeleistungen der Feuerwehr (vgl. Art. 39) können die Einsatzkosten bei Ereignissen, die vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht worden sind, auf den Verursacher abgewälzt werden. Gleiches gilt für vorsätzliche oder grobfahrlässig verursachte Fehlalarme. Diese führen im Wiederholungsfall auch bereits bei leichter Fahrlässigkeit zur Verursacherfinanzierung. Mit dem Verzicht auf eine grundsätzliche Verursacherfinanzierung bereits im Fall von leichter Fahrlässigkeit wird verhindert, dass die Feuerwehr aus Angst vor möglicher Kostenfolge nicht alarmiert wird.

Die sachgemässe Anwendung der Art. 41 ff. OR wird ausdrücklich festgehalten, womit auch die Solidarhaftung gilt.

Für die Geltendmachung allfälliger Regressforderungen ist den Gemeinden ein Akteneinsichtsrecht bei der Strafuntersuchungsbehörde einzuräumen.

Art. 41: Der Feuerschutz liegt primär in den Händen der politischen Gemeinden. Sie sind verpflichtet, den Feuerschutz auch mittels einer genügenden Löschwasserversorgung sicherzustellen. Auch für Bauten in Gebieten, die nicht an die ordentliche Wasserversorgung angeschlossen sind, ist die ausreichende Verfügbarkeit an Löschwasser zu gewährleisten.

Ist eine Gemeinde nicht selber Trägerin der Wasserversorgung, muss sie die Möglichkeit haben, den fremden Versorgungsträger zur Erschliessung der Löschwasserversorgung zu verpflichten. Notfalls hat sie die genügende Löschwasserversorgung mit Löschwasserbehältern sicherzustellen, wenn das nicht anderweitig möglich oder wirtschaftlich vertretbar ist.

Die Kostenbeteiligung der Gemeinden an den spezifischen Aufwendungen der Löschwasserversorgung hat unabhängig davon zu erfolgen, ob sie selber Trägerin der Wasserversorgung ist oder nicht sowie unabhängig davon, ob sich um Aufwendungen für die Löschwasserversorgung innerhalb oder ausserhalb der Bauzonen handelt.

Art. 42: Diese Bestimmung bildet die formelle Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von Beiträgen an Gemeinden und Wasserversorgungen an die Kosten der Feuerwehr und Löschwasserversorgung. Auch die Beiträge des Kantons an Massnahmen des baulich-technische Brandschutzes finden in dieser Bestimmung ihre gesetzliche Grundlage. Diese Grundlagen fehlen heute in der Feuerschutzgesetzgebung in dieser Form (vgl. in diesem Zusammenhang auch Ausführungen unter Abschnitt 2.4). Der Kanton soll mit seinen Beiträgen auch Anreize zur Förderung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit schaffen. Die Beitragsleistung ist an klare Voraussetzungen geknüpft. Abs. 3 statuiert dabei die zentralen Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit im Beitragswesen.

Mit der Anhörung der Gemeinde gemäss Abs. 2 ist sodann deren Einbezug gewährleistet. Die Übergangsbestimmungen des neuen Beitragsregimes werden in den dazugehörigen Verordnungen verankert werden.

Art. 43: Zuständig für die Festsetzung der schon bisher bestehenden Feuerschutzabgabe ist die Regierung. Die Höchstgrenze der Abgabe wird von 20 Rappen auf 15 Rappen je 1'000 Franken des versicherten Gebäudewerts gesenkt. Aktuell beträgt sie 10 Rappen. Grundsätzlich besteht keine Absicht, den heutigen Satz von 10 Rappen zu erhöhen. Die Begrenzung auf 15 Rappen gewährt jedoch auch inskünftig den notwendigen Handlungsspielraum, sollte dereinst zur Deckung der gesetzlichen Aufgaben des Kantons eine höhere Abgabe notwendig werden.

Art. 44: Die fahrlässige Übertretung ist nur strafbar, wenn sie vom Gesetz ausdrücklich für strafbar erklärt wird¹⁵. Dies erfordert die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung ins neue Gesetz.

Art. 45: Die disziplinarische Bestrafung ist von der strafrechtlichen Sanktionierung nach Art. 44 zu unterscheiden. Sie gilt für Personen, die aktiv Feuerwehrdienst leisten.

Art. 46: Die Behörden müssen die Möglichkeit haben, auf besondere Gefährdungslagen unmittelbar zu reagieren (z.B. Erlass eines Feuerungsverbots im Wald oder in der Nähe von Wäldern).

Art. 47: Da die Kurs- und Ausbildungsplanung jeweils bereits im Vorjahr beginnt und das Programm aufgrund der neuen Zuständigkeitsregelung angepasst werden muss, ist eine Vorlaufzeit notwendig. Die Organisation der Aus- und Weiterbildung ist innerhalb eines Jahres seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses den neuen Vorschriften anzupassen.

Nachführung des kommunalen Rechts: Die Änderungen der kantonalen Bestimmungen ziehen auch Anpassungen der entsprechenden Erlasse auf kommunaler Ebene nach sich. Es ist sicherzustellen, dass dies innert nützlicher Frist erfolgt, damit kommunales mit übergeordnetem Recht übereinstimmt.

Art. 1^{bis} GVG: Aufgrund der direkten Aufgabenzuweisung an die Gebäudeversicherung gemäss Art. 4 ist auch Abs. 3 des Gebäudeversicherungsgesetzes entsprechend anzupassen.

¹⁵ Art. 1 des Übertretungsstrafgesetzes, sGS 921.1, in Verbindung mit Art. 12 und 104 des Schweizerischen Strafbuches, SR 311.0.

Art. 42 GVG: Nachdem die «Gebäudeversicherungsanstalt» im Rahmen der letzten GVG-Revision in «Gebäudeversicherung» umbenannt wurde, wird an dieser Stelle auch noch Art. 42, der bei der GVG-Revision vergessen ging, entsprechend angepasst.

Art. 42^{ter} GVG: Analog Art. 14 und 25 wird auch für die Schadenermittlung der GVA ausserhalb von Brandfällen (z.B. bei Unwettern oder nach Blitzschlag) eine gesetzliche Grundlage für Bild- und Tonaufnahmen geschaffen.

Art. 58 GVG: Aufgrund von Art. 43 des neuen Gesetzes erübrigt sich die Regelung von Art. 58 Abs. 2 Bst. GVG.

4 Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden über 60 Stellungnahmen von Gemeinden, Verbänden sowie politischen Parteien eingereicht, was auf reges Interesse an den im FSG geregelten Themen schliessen lässt. Die vorliegende Totalrevision wurde in den wesentlichen Aspekten grundsätzlich begrüsst. So fanden z.B. die Vereinfachung und Fokussierung des Gesetzes, die Übernahme von koordinativen Aufgaben durch den Kanton sowie die Gewährung von Beiträgen im baulich-technischen Brandschutz grosse Unterstützung.

System «Sichern und Versichern»

Der Vorstand der VSGP sowie eine Gemeinde schlagen vor, die Aufgaben des Kantons nicht der kantonalen Gebäudeversicherung zuzuweisen, sondern einer anderen Stelle des Kantons. Die hoheitlichen Aufgaben sollten damit von der öffentlich-rechtlichen Anstalt getrennt werden. Regierung und Parlament haben dieses Thema bereits mehrfach diskutiert¹⁶, stets mit dem gleichen Ergebnis: Am integrierten System von «Sichern und Versichern», das Prävention (Schadenverhütung), Intervention (Schadenbekämpfung) und Versicherung (Schadenregulierung) unter einem Dach vereint, soll festgehalten werden. Dieses System ermöglicht einen hohen Versicherungsschutz bei tiefen Prämien (siehe auch vorn, Abschnitt 2.1.1).

Feuerschutzabgabe

Sodann wollen der Vorstand der VSGP sowie eine Gemeinde, dass die Feuerschutzabgabe zukünftig durch die Gemeinden erhoben wird. Sie begründen dies mit dem Subsidiaritäts- und Kongruenzprinzip, wonach die Gemeinden für den Feuerschutz zuständig seien und daher auch Anspruch auf die Feuerschutzabgabe der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer hätten. Die CVP und der Hauseigentümerverband Kanton St.Gallen (HEV) wollen an der bestehenden Finanzierung festhalten.

Die Argumentation der VSGP verkennt, dass die Feuerschutzabgabe nicht einen Kantonsbeitrag an die Aufwände der Gemeinden finanziert, sondern vielmehr die Beteiligung der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer an den Kosten von Intervention und Prävention sicherstellt. Die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer entrichten dazu einen zweckgebundenen Zuschlag (derzeit 10 Rappen je 1'000 Franken Versicherungskapital) auf ihre Versicherungsprämie. Diese Mittel stellen sie der Gebäudeversicherung zur Unterstützung der Prävention und Intervention zur Verfügung, um weiterhin von tiefen Prämien profitieren zu können. Da im ganzen Kantonsgebiet einheitliche Prämienätze angewendet werden, sind die Mittel der Hauseigentümer nicht nach ihrer Herkunftsgemeinde getrennt einzusetzen, sondern dort, wo sie für eine wirksame und effiziente Prävention und Intervention benötigt werden. Gemeindegrenzen sind in diesem System von «Sichern und Versichern» irrelevant (siehe vorn, Abschnitt 2.1.2).

¹⁶ U.a. Bericht der Regierung vom 18. Dezember 2007 und Ergänzungsbericht der Regierung vom 4. Februar 2014 zu «Stand und Entwicklung des Feuerwehrwesens im Kanton» (40.07.08); Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Oktober 2014 zu «Public Corporate Governance: Umsetzung» (22.14.07).

Betreffend Höhe der Feuerschutzabgabe sprachen sich einige Gemeinden sowie Feuerwehrverbände für einen höheren Höchstbetrag als die vorgeschlagenen 15 Rappen aus. Sie wollen mehrheitlich am Maximalbetrag von 20 Rappen festhalten, um den Handlungsspielraum nicht einzuschränken bzw. den Gemeinden kein Sparpaket aufzuzwingen. Die CVP des Kantons St.Gallen regte demgegenüber an, den Höchstbetrag entsprechend der seit längerer Zeit bestehenden Praxis auf 10 Rappen zu limitieren, nachdem aufgrund der steigenden Versicherungswerte auch die Abgaben steigen würden. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Argumente limitiert der vorliegende Gesetzesentwurf den Betrag auf 15 Rappen, um sowohl einen gewissen Handlungsspielraum zu belassen, als auch eine notwendige Begrenzung festzulegen.

Schweizerische Brandschutzvorschriften

Die SVP und der HEV schlagen vor, dass der Kanton St.Gallen seine Mitgliedschaft in der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (sGS 552.531; abgekürzt IVTH) kündigen soll, damit die brandschutztechnischen Vorschriften durch den Kantonsrat beraten und beschlossen werden können. Die Brandschutzvorschriften werden heute auf der Grundlage der IVTH durch ein Interkantonales Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) erlassen. Im IOTH sind sämtliche Kantonsregierungen der Schweiz vertreten. So ist auch der Kanton St.Gallen durch den Vorsteher des Baudepartementes vertreten.

Die IVTH und das IOTH wurden Anfang dieses Jahrtausends geschaffen, um mit der Europäischen Union (EU) ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Vorschriften im Bauproduktbereich abschliessen zu können. Den Abschluss eines entsprechenden Abkommens machte die EU davon abhängig, dass die Schweiz über eine mit dem EU-Recht mindestens gleichwertige, transparente und kohärente Referenzgesetzgebung verfüge. Zudem führten die unterschiedlichen kantonalen Vorschriften zu einer unübersichtlichen Rechtslage, während die Wirtschaftsteilnehmerinnen und -teilnehmer auf klare und kohärente Rahmenbedingungen angewiesen sind.¹⁷ Weil die schweizerische Kompetenzordnung im Baubereich föderalistisch ausgestaltet ist und von der Struktur her nicht der EU-Gesetzgebung entspricht, war auf Kantonsebene ein Konkordat nötig. Bund und Kantone schufen daher je in ihrem Zuständigkeitsbereich die entsprechenden Rechtserlasse: der Bund das Bauproduktegesetz und die Bauprodukteverordnung, die Kantone die IVTH. Damit ist es gelungen, die damalige EU-Bauprodukterichtlinie¹⁸ umzusetzen und den Weg für ein Abkommen mit der Europäischen Union (EU) zu ebnen. Die IVTH erlaubt es, gesamtschweizerisch einheitliche Vorschriften in der Anwendung von Bauprodukten unmittelbar umzusetzen. Bis heute wurden auf der Grundlage der IVTH lediglich die Brandschutzvorschriften erlassen und schweizweit harmonisiert. Die interkantonalen Rechtsgrundlagen erleichtern das Inverkehrbringen von Schweizer Bauprodukten in der EU, da die Konformitätsdokumente von Bauprodukten grundsätzlich gegenseitig anerkannt werden. Damit profitieren Schweizer Bauprodukte von einem erleichterten und gleichberechtigten Zugang zum EU-Markt, indem die Konformitätsdokumente (z.B. Leistungserklärung) gegenseitig anerkannt werden. Die Importeurinnen werden wie Händlerinnen behandelt, wenn sie Bauprodukte aus dem EU-Markt importieren.¹⁹

Ein Austritt aus der IVTH ist gemäss Art. 12 möglich und tritt auf Ende des dritten der Austrittserklärung folgenden Jahres in Kraft. Durch einen Austritt würden jedoch die landesinterne Harmonisierung wie auch die Grundlagen des Abkommens mit der EU wegfallen. Dies hätte Auswirkungen auf die Teilnahme der schweizerischen Wirtschaftsakteure im europäischen Binnenmarkt.

¹⁷ Vgl. Botschaft der Regierung vom 15. August 2000 zum Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse (IVTH).

¹⁸ Richtlinie 89/106/EWG. Diese Richtlinie wurde zum 1. Juli 2013 von der neuen europäischen Bauprodukteverordnung abgelöst.

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Bauten und Logistik BBL (2015). <https://www.bbl.admin.ch/bbl/de/home/themen/fachbereich-bauprodukte/rechtsgrundlagen/bilaterales-abkommen-mit-der-eu.html>, abgerufen am 16. Februar 2018.

Die von Schweizer Herstellern exportierten Bauprodukte werden zu 80 Prozent im EU-Raum gehandelt. Mit dem Wegfallen der IVTH würden Schweizer Bauprodukte die Europäischen Anforderungen nicht mehr erfüllen und könnten nur noch mit einer (teuren) Zweitprüfung und Doppelzertifizierung in der EU gehandelt werden. Demgegenüber könnte die Konkurrenz aus dem EU-Raum weiterhin ihre Produkte ungehindert in der Schweiz in Verkehr bringen.

Würde der Kantonsrat in der Folge von den Schweizerischen Brandschutzvorschriften abweichende kantonale Vorschriften erlassen, so würden auch innerschweizerisch durch uneinheitliche Vorschriften neue Handelshemmnisse aufgebaut. Der freie Austausch von Waren und Dienstleistungen würde erschwert. Dies hätte vor allem für Schweizer Hersteller und Unternehmen negative Folgen.

SVP und HEV möchten, dass brandschutztechnische Vorschriften durch «demokratisch legitimierte Behörden beraten und erlassen werden». Wie die Regierung bereits in ihrer Stellungnahme zur Motion 42.14.05 ausführte, ist dies nach ihrer Auffassung bereits heute der Fall. Soll aber ein Parlament die Vorschriften erlassen, müsste das Anliegen durch eine Kompetenzverlagerung auf den Bund umgesetzt werden. Die gegenwärtige Lösung über ein Interkantonales Konkordat bietet gegenüber einer Bundeslösung den Vorteil, dass kantonale Eigenheiten – wenn auch konkordatsweit – bei der Regelung mitberücksichtigt werden können.

So ist es möglich, bei der Revision der Brandschutzvorschriften 2015 auf die Brandschutzvorschriften 2025 Einfluss zu nehmen. Die Brandschutzvorschriften werden wiederum von der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) im Auftrag des IOTH erarbeitet. Erklärtes Ziel der Überarbeitung ist es, die aktuellen politischen und gesellschaftlichen Haltungen bzgl. des Brandschutzes zu berücksichtigen, den aktuellen Stand der Technik einzupflegen sowie die Vorschriften bezüglich Umfang und Komplexität zu verschlanken und damit einfacher anwendbar zu gestalten. In einer ersten Phase werden unter anderem ein Risikodialog mit der Politik und eine Umfrage bzgl. der Bedürfnisse der einzelnen Anspruchsgruppen stattfinden.²⁰

Beiträge aus dem Feuerschutzfonds

Obwohl nicht auf Gesetzesstufe geregelt, enthielt die Vernehmlassungsvorlage verschiedene Vorschläge zur Anpassung der Beiträge aus dem Feuerschutzfonds. Wie zu erwarten war, wurden die Vorschläge meist unterschiedlich beurteilt. Seitens verschiedener Gemeinden, Parteien und Feuerwehrverbänden werden die vorgesehenen Pauschalierungen der Subventionierung von Depotbauten und Feuerwehrfahrzeugen kontrovers aufgenommen, teils ablehnend, teils befürwortend. Ebenfalls kontrovers beurteilt wird der Sonderbeitrag für die städtische Berufsfeuerwehr.

Unter Berücksichtigung sämtlicher Argumente wird an der geplanten Stossrichtung festgehalten. Es werden damit die richtigen Anreize geschaffen sowie Mitnahmeeffekte verhindert. Bei der konkreten Ausgestaltung der entsprechenden Verordnung werden die vorgebrachten Argumente erneut gewürdigt. So ist denkbar, dass z.B. die Nutzungsdauern der subventionsberechtigten Feuerwehrfahrzeuge verlängert werden. Die Höhe des Sonderbeitrags an die Berufsfeuerwehr wird zu prüfen sein.

Die CVP, vier politische Gemeinden und ein Dutzend Wasserversorgungskorporationen wehren sich gegen die vorgeschlagene Reduktion der Beiträge an die Erneuerung bestehender Wasserversorgungsanlagen. Zum einen wird bemängelt, dass durch die Reduktion die Mehrkosten der Löschwasserversorgung nicht mehr gedeckt seien. Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass für einen wirksamen Feuerschutz ein gut unterhaltenes bestehendes Netz genauso wichtig sei wie der gezielte Ausbau des Netzes. Diese Überlegungen wurden zum Anlass genommen, die

²⁰ Vgl. Vorschlagsdokument Projekt «BSV 2025» vom 22. August 2017.

geplante Beitragsregelung zu überprüfen und zu revidieren. Es ist geplant, keinen Unterschied zwischen Neuanlagen und Ersatzbeschaffungen von abgeschriebenen Anlageteilen zu machen, um der Generationsverpflichtung für eine nachhaltige Trink-, Brauch- und Löschwasserversorgung nachzukommen. Am Ziel, Mitnahmeeffekte und Fehlanreize zu eliminieren wird jedoch festgehalten. Folgende Massnahmen sollen unter anderem dazu beitragen:

- Die Amortisationszeit für Leitungen und Anlagen sollen unter Berücksichtigung von Branchenempfehlungen erhöht werden;
- Beiträge für Transport- und Reservoirhauptleitungen, die überwiegend der Verbesserung und Sicherung der Trinkwasserversorgung dienen, sollen gekürzt werden;
- Beiträge für Versorgungsanlagen und -bauten (Reservoir, Pumpwerke, Fernsteuerungsanlagen) sollen nach dem Nutzen für den Feuerschutz proportional zum Verhältnis der Lösch- zur Trink- und Brauchreserve gewichtet werden.

Feuerwehrstützpunkte

In Bezug auf die Stützpunktaufgaben des Kantons wurde verschiedentlich angeregt, diese noch auszuweiten (z.B. auf Strassenrettung, weitere Einsatzgeräte). Andererseits wurde die neue Stützpunktregelung teilweise aber auch kritisiert, da die bestehende Stationierung von Einsatzgeräten sich bewährt habe und eine Beschneidung der Gemeindeautonomie nicht notwendig sei. Allgemein wurde ein grösserer Einbezug der Gemeinden in die Stützpunktplanung des Kantons gefordert bzw. seitens der VSGP sogar vorgeschlagen, die Kompetenz zur Stützpunktbildung den Gemeinden bzw. Regionen zu überlassen. Einzelne Gemeinden sehen sodann eine Benachteiligung der Versorgung der ländlichen Gemeinden mit dem neuen System. Seitens Verbände wird angeregt, für die Stützpunktaufgaben Betriebskommissionen aus Vertretern der Feuerwehren, des AFS sowie politischen Vertretern einzusetzen. Diesen Anliegen kann insofern Rechnung getragen werden, als zwar im Grundsatz am Stützpunktkonzept gemäss Vernehmlassungsvorlage festgehalten wird, der Einbezug der Gemeinden aber verbessert werden soll, indem das Konzept für die Stützpunkte in die Vernehmlassung gegeben wird und die definitive Ausgestaltung der Stützpunkte in Form einer Vereinbarung zwischen Kanton und den betroffenen Gemeinden erfolgen wird. Wichtig ist zudem festzuhalten, dass die Einhaltung der gesamtschweizerischen Richtzeiten im gesamten Kantonsgebiet mit der neuen Regelung nicht tangiert wird.

Weitere Diskussionspunkte

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesrevision für Kanton und Gemeinden haben sich einige Gemeinden wie auch Parteien dahingehend geäussert, dass die Gemeinden mit der Vorlage benachteiligt würden. Es wurde der Vorwurf erhoben, es resultiere eine wesentliche finanzielle Entlastung bzw. eine Gewinnsteigerung bei der GVA zu Lasten der Gemeinden, die weniger Beiträge erhalten würden. Dazu gilt es anzumerken, dass die Feuerschutzrechnung ein geschlossener Kreislauf ist. Somit führen tiefere Beiträge nicht zu höheren Gewinnen der GVA, sondern zu einer zukünftig hoffentlich ausgeglichenen Feuerschutzrechnung.²¹ Aufgrund des bestehenden Defizits der Feuerschutzrechnung, das kompensiert werden muss, ist an der vorgeschlagenen Regelung jedoch festzuhalten.

Von mehreren Gemeinden sowie der VSGP wurde der Wunsch geäussert, bei der Festlegung der Leistungsanforderungen durch den Kanton gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a mitzuwirken. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Leistungsanforderungen selbstverständlich in enger Absprache mit den kommunalen Fachstellen erarbeitet werden.

Sodann wurde die Entschädigung der Nachbarschaftshilfe kontrovers diskutiert. Einige Stimmen sprechen sich für eine Entschädigungspflicht aus, andere wollen an der Unentgeltlichkeit festhalten. Wiederum andere bevorzugen die Variante, wonach jede Gemeinde selbst entscheiden

²¹ Selbst wenn es zu höheren Gewinnen der GVA führen würde, so würden diese nicht abfliessen, sondern letztendlich wieder den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern zu Gute kommen.

kann, ob sie eine Entschädigung verlangt. Mit dem Entscheid für eine grundsätzliche Entschädigungspflicht, verbunden mit der Möglichkeit, auf die Entschädigung zu verzichten, wird allen Anliegen entsprechend Rechnung getragen.

Dass die Kompetenz zur Befreiung von der generellen Feuerwehrpflicht neu vollständig im Ermessen der Gemeinden liegen soll, sorgt seitens einiger Gemeinden und Verbände für Bedenken, weil damit unterschiedliche Regelungen im Kantonsgebiet möglich sind. Im Sinn der in der Vorlage allgemein vorgesehenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist an der Zuständigkeit der Gemeinden festzuhalten.

Verschiedene Gemeinden sowie die VSGP sprechen sich für die Erhöhung des Mindestansatzes der Feuerwehersatzabgabe auf Fr. 50.– bzw. sogar auf Fr. 100.– aus. Die CVP forderte einen Maximalansatz von Fr. 350.–. Eine Gemeinde Mosnang schlägt vor, auf die Erhebung der Ersatzabgabe gänzlich zu verzichten und die Aufwände für die Feuerwehren sowie den kantonalen Feuerschutz aus dem allgemeinen Finanzhaushalt mit Steuermitteln zu finanzieren. Die Feuerwehr ist auf aktive Mitglieder angewiesen. Wer keinen aktiven Feuerwehrdienst leistet, soll dies daher aus Gleichbehandlungsgründen mittels einer Ersatzabgabe kompensieren. Am Mindestansatz von Fr. 50.– sowie am Maximalansatz von Fr. 700.– wird festgehalten.

Weiter wird seitens der Gemeinden gewünscht, den Begriff «Dienstleistende der Feuerwehr» durch den Begriff «Angehörige der Feuerwehr» zu ersetzen, da dieser seit Jahrzehnten etabliert sei. Diesem Anliegen wurde Folge geleistet.

Betreffend die Zuständigkeit für die Grundausbildung sprechen sich verschiedene Gemeinden sowie die Grünen des Kantons St.Gallen für eine kantonale Lösung aus. Andere Gemeinden sowie die SVP bevorzugen, die Zuständigkeit für die Grundausbildung der AdF bei den Gemeinden zu belassen. CVP und FDP sowie der HEV stellen die Kantonalisierung zumindest (teilweise) in Frage. In zahlreichen Stellungnahmen wird sodann der Wunsch geäußert, zumindest die Grundausbildung der AdF in den Regionen durchzuführen, um die Verankerung der Feuerwehr in der Region weiterhin zu gewährleisten. Nach Prüfung der diversen Interessenlagen ist an der Vorlage festzuhalten. Die Kantonalisierung der Grundausbildung ist effizienter sowie kostengünstiger als die dezentrale Lösung. Die zentral durchgeführte Grundausbildung dauert nur wenige Tage, wohingegen die zahlreichen Übungen und Weiterbildungen weiterhin in den Regionen durchgeführt werden, womit auch die lokale Verankerung der Feuerwehr gewährleistet bleibt.

Betreffend den Bereich der Löschwasserversorgung wurde die Tragung der Kosten zur Sicherstellung des Löschwassers thematisiert. Während die CVP der Ansicht ist, dass die Gemeinde die Kosten tragen soll, sprechen sich einige Gemeinden dafür aus, dass keine Pflicht für die Kostenbeteiligung der Gemeinden mehr bestehen soll, damit insbesondere die Wasserversorgungen, die in Gemeindehand sind, auf die Beiträge verzichten könnten. Zudem wird von diversen Gemeinden angeregt, die Kostenbeteiligung des Kantons an die Löschwasserversorgung als zwingend zu bezeichnen. Gestützt auf die verschiedenen Anliegen wird die Kostenbeteiligung des Kantons verbindlich geregelt. Wie bei der Feuerwehr verbleibt die Hauptverantwortung für die Löschwasserversorgung bei den Gemeinden. Auch hier ist es im Interesse der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer und damit der Gebäudeversicherung, dass die Löschwasserversorgung im Brandfall die notwendige Menge mit dem erforderlichen Druck zur Verfügung stellt. Daher beteiligt sich der Kanton über die Gebäudeversicherung weiterhin an den Kosten der Löschwasserversorgung. Es wäre jedoch falsch, wenn die verbleibenden Kosten der Löschwasserversorgung durch die Wasserkonsumenten beglichen werden müssen. Indem die Gemeinden verpflichtet werden, Beiträge an die Löschwasserversorgung zu leisten, werden die Kosten der Löschwasserversorgung gerechter auf alle Nutzniessenden verteilt.

5 Finanzielle Auswirkungen für Kanton und Gemeinden

In der nachstehenden Übersicht werden die jährlichen finanziellen Auswirkungen, welche die vorgeschlagenen Änderungen im Feuerschutzrecht auf Seite des Kantons (Feuerschutzrechnung der GVA) einerseits und der politischen Gemeinden andererseits haben werden, zusammengefasst. Bei den genannten Beträgen handelt es sich um grobe Schätzwerte. Dort, wo sich die Auswirkungen nicht näher quantifizieren lassen, weil sie abhängig sind von der jeweiligen Ausgangssituation in den einzelnen Gemeinden, findet sich lediglich ein verbaler Hinweis.

Nicht aufgeführt sind in der Übersichtstabelle die Auswirkungen für die selbständigen Träger der Wasserversorgung. Für sie sind mehr oder weniger nur die Änderungen im Bereich des Beitragswesens von Relevanz. Hierzu finden sich unter Abschnitt 2.4.1.c und 2.4.1.d entsprechende Angaben. Ebenfalls nicht aufgeführt sind in der Tabelle jene Lösungsvorschläge, die weder auf Seite des Kantons noch der Gemeinden finanzielle Auswirkungen haben.

Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der Änderungsvorschläge (Werte in Mio. Franken)

Revisionsvorschlag (Ziff. gemäss Bericht)	Auswirkungen Kanton	Auswirkungen Gemeinden
Feuerschutzorganisation (2.1.3)	0	- *
Zuständigkeit brandschutztechnische Bewilligungen (2.2.2)	+ / - 0	+ / - 0
Bauabnahmen / Betriebsbewilligungen (2.2.3)	+ / - 0	- *
Brandschutztechnische Kontrollen (2.2.4)	+ 0,10 ²²	- *
Feuerwehr-Stützpunktorganisation (2.3.2):		
– kantonale Stützpunkte für besondere Einsatzgeräte inkl. Effizienzgewinn	+ 0,50 – 0,60 ²³	- 0,60 – 0,70
– zusätzliche Stelle AFS (100%)	+ 0,15	> - 0,15
Aus-/Weiterbildung Feuerwehr (2.3.3)	+ 0,55 – 0,60	- 0,55 – 0,60
Kostenbeteiligung Löschwasserversorgung (2.3.4)	0	+ *
Beiträge aus dem Feuerschutzfonds (2.4):		
– Bereich Feuerwehr	- 2,00 – 2,30	+ / - ^{*24}
– Bereich Löschwasserversorgung	- 2,00 – 2,30	+ / - ^{*25}
– Bereich Brandschutz	0	0
Umschreibung Feuerwehraufgaben (2.5.1)	0	- *
Total	- 2,70 – 3,15	+ / - *

Legende: + = Belastung (Mehraufwand bzw. Minderertrag)
 - = Entlastung (Minderaufwand bzw. Mehrertrag)
 0 = keine Auswirkungen
 - * = nicht quantifizierbares Einsparungspotenzial aufgrund von Effizienzsteigerungen oder des Wegfalls von Aufgaben
 + * = nicht quantifizierbare Mehrausgaben

²² Zusätzliche Stelle (50–100 Prozent).

²³ Geringere Mehrkosten im Vergleich zur Entlastungswirkung auf Seite der Gemeinden wegen Effizienz-/Synergiegewinnen einer rein kantonalen Lösung.

²⁴ Durch das neue Beitragswesen sollen auch Fehlanreize eliminiert werden. Von diesem Effekt profitieren die Gemeinden, in dem z.B. Beschaffungen später, weniger teuer oder gar nicht getätigt werden. Auf der anderen Seite haben die Gemeinden allenfalls Mehrkosten durch reduzierte Beitragssätze zu tragen.

²⁵ Durch das neue Beitragswesen sollen auch Fehlanreize eliminiert werden. Von diesem Effekt profitieren die Gemeinden, in dem z.B. Ersatzinvestitionen später, weniger teuer oder gar nicht getätigt werden. Auf der anderen Seite haben die Gemeinden allenfalls Mehrkosten durch reduzierte Beitragssätze zu tragen.

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass die mit der Revision der Feuerschutzgesetzgebung vorgeschlagenen Änderungen für die Feuerschutzrechnung eine spürbare finanzielle Entlastung bringen. Die Auswirkungen auf die Gemeinden sind schwer abschätzbar. Gelingt es durch die Anpassung des Beitragswesens, Fehlanreize zu eliminieren, so profitieren die Gemeinden davon ebenfalls. Die Feuerschutzrechnung des Kantons wird per Saldo um durchschnittlich 2,7 bis 3,15 Mio. Franken je Jahr entlastet.

6 Referendum

Die Totalrevision des FSG untersteht nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gesetz über den Feuerschutz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Gesetz über den Feuerschutz

Entwurf der Regierung vom 13. März 2018

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. März 2018²⁶ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:²⁷

I.

I. Gegenstand und Organisation

Art. 1 *Gegenstand*

¹ Dieser Erlass regelt:

- a) den Schutz von Personen, Tieren, Sachen und der Umwelt vor den Gefahren und Auswirkungen von Feuer, Rauch und Explosionen;
- b) Grundlagen, Ausbildung und Einsatz der Feuerwehr als allgemeine Schadenwehr.

Art. 2 *Gemeinden*

¹ Die politischen Gemeinden erfüllen die Aufgaben des Feuerschutzes nach diesem Erlass, soweit nicht der Kanton zuständig ist.

Art. 3 *Kanton*

a) *Aufgaben*

¹ Der Kanton erfüllt die Aufgaben, die ihm nach den Bestimmungen dieses Erlasses zugewiesen sind.

² Er beaufsichtigt den Vollzug dieses Erlasses durch die politischen Gemeinden und kann insbesondere:

- a) Leistungsanforderungen festlegen, die von den politischen Gemeinden beim Vollzug zu beachten sind;
- b) den politischen Gemeinden fachliche Unterstützung bieten;
- c) koordinative Aufgaben übernehmen.

²⁶ ABI 2018, ●●.

²⁷ Abgekürzt FSG.

Art. 4 b) Zuständige Stelle

¹ Die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen²⁸ erfüllt unter Aufsicht des zuständigen Departementes die Aufgaben des Kantons nach diesem Erlass.

II. Brandschutz

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 5 Grundlagen

¹ Massgebliche Grundlage für den Brandschutz bilden die vom zuständigen interkantonalen Organ²⁹ erlassenen schweizerischen Brandschutzvorschriften.

Art. 6 Sorgfaltspflichten

¹ Wer mit Feuer und offenen Flammen, Wärme, Elektrizität und anderen Energiearten, feuer- oder explosionsgefährlichen Stoffen sowie mit Maschinen, Apparaten oder Geräten umgeht, ist dafür verantwortlich, dass keine Brände oder Explosionen verursacht werden oder entstehen können.

² Wer andere beaufsichtigt, sorgt dafür, dass diese über Gefahren und Vorschriften instruiert sind und die nötige Vorsicht walten lassen.

³ Wer einen Brand oder Anzeichen davon entdeckt, alarmiert unverzüglich gefährdete Personen und die Feuerwehr.

Art. 7 Anforderungen an Bauten und Anlagen

¹ Bauten und Anlagen werden so erstellt, betrieben und unterhalten, dass:

- a) der Entstehung von Bränden und Explosionen vorgebeugt und die Ausbreitung von Flammen, Hitze und Rauch begrenzt wird;
- b) im Ereignisfall die Sicherheit von Personen und Tieren gewährleistet ist;
- c) eine wirksame Brandbekämpfung vorgenommen werden kann und die Sicherheit der Rettungskräfte gewährleistet ist.

² Bestehende Bauten und Anlagen, die den schweizerischen Brandschutzvorschriften nicht entsprechen:

- a) können unverändert bestehen bleiben, wenn sie nach den zur Zeit der Erstellung geltenden Vorschriften errichtet wurden;
- b) werden unter Wahrung der Verhältnismässigkeit an die Brandschutzvorschriften angepasst, wenn wesentliche bauliche oder betriebliche Veränderungen, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen vorgenommen werden.

Art. 8 Pflichten der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Nutzerinnen und Nutzer von Bauten und Anlagen

¹ Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Nutzerinnen und Nutzer von Bauten und Anlagen halten die dem Brandschutz dienenden Einrichtungen sowie haustechnische Anlagen, soweit diese

²⁸ Vgl. Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 26. Dezember 1960, sGS 873.1.

²⁹ Interkantonales Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH), vgl. Art. 6 der Interkantonalen Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse vom 23. Oktober 1998, sGS 552.531.

von den schweizerischen Brandschutzvorschriften erfasst sind, bestimmungsgemäss in Stand und jederzeit betriebsbereit.

² Sie gewähren den mit der Kontrolle beauftragten Personen Zutritt und erteilen ihnen die verlangten Auskünfte.

³ Sie treffen die organisatorischen und personellen Massnahmen, um eine ausreichende Brandsicherheit zu gewährleisten.

2. Brandschutztechnische Bewilligungen

Art. 9 Bau- und Durchführungsbewilligung

¹ Eine Bau- oder Durchführungsbewilligung ist erforderlich, soweit die schweizerischen Brandschutzvorschriften brandschutztechnische Anforderungen enthalten für:

- a) Erstellung, Erneuerung und Änderung von Bauten und Anlagen;
- b) Einbau und Änderung haustechnischer Anlagen;
- c) Nutzungsänderung von Bauten und Anlagen;
- d) Veranstaltungen in Anlagen;
- e) Verkauf von Feuerwerk.

Art. 10 Betriebsbewilligung

¹ Eine Betriebsbewilligung ist bei Gebäuden erforderlich, für die Brandmelde- oder Löschanlagen vorgeschrieben sind, sowie bei Gebäuden mit Räumen, die für eine grosse Personenbelegung vorgesehen sind.

² Gebäude, die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses über keine Betriebsbewilligung nach Abs. 1 dieser Bestimmung verfügen, benötigen keine nachträgliche Betriebsbewilligung.

3. Brandschutztechnische Kontrollen

Art. 11 Baukontrollen

¹ Die zuständige Behörde kann während der Realisierung und nach Abschluss eines bewilligungspflichtigen Bauvorhabens die Einhaltung der in der Bewilligung verfügten Auflagen sowie die generelle Einhaltung der Brandschutzvorschriften kontrollieren.

Art. 12 Periodische Kontrollen

¹ Die zuständige Behörde kontrolliert periodisch:

- a) Gebäude mit vorgeschriebenen Brandmelde- oder Löschanlagen;
- b) Gebäude mit Räumen, die für eine grosse Personenbelegung vorgesehen sind;
- c) Brandmelde- und Sprinkleranlagen;
- d) Blitzschutzsysteme.

Art. 13 Ausserordentliche Kontrollen

¹ Die zuständige Behörde kann auf Anzeige hin oder bei Anzeichen einer Gefährdung ausserordentliche Kontrollen durchführen.

Art. 14 Bild- und Tonaufnahmen

¹ Die zuständige Behörde kann im Rahmen der Kontrollen Bild- und Tonaufnahmen erstellen. Die Aufzeichnungen können auch mit Luftfahrzeugen gemacht werden.

Art. 15 Mängelbehebung

¹ Mängel, die bei der Baukontrolle festgestellt werden, werden durch die zuständige Behörde der Baugesuchstellerin oder dem Baugesuchsteller mit Aufforderung zur Behebung schriftlich mitgeteilt.

² Mängel, die bei periodischen oder ausserordentlichen Kontrollen festgestellt werden, werden durch die zuständige Behörde der Eigentümerin oder dem Eigentümer bzw. der Nutzerin oder dem Nutzer des Gebäudes unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung durch Verfügung mitgeteilt. Werden die Mängel nicht innert Frist behoben, orientiert die zuständige Behörde die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen.

³ Besteht eine unmittelbare Personengefährdung, kann die zuständige Behörde ein Nutzungsverbot anordnen.

⁴ Verfahren, Rechtsschutz und Vollstreckung richten sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965³⁰.

4. Zuständigkeiten

Art. 16 Brandschutztechnische Bewilligungen und Kontrollen

¹ Der Kanton ist für Bewilligung und Kontrolle zuständig bei:

- a) Gebäuden ab der Hochhausgrenze;
- b) Gebäuden und Anlagen, für die Brandmelde- oder Löschanlagen vorgeschrieben sind;
- c) Gebäuden, Anlagen und Nutzungen, die besondere Brandrisiken aufweisen;
- d) Gebäuden mit Räumen, die für eine grosse Personenbelegung vorgesehen sind;
- e) Beherbergungsbetrieben;
- f) Bauten mit Tragwerksanforderungen in brennbarer Bauweise;
- g) Veranstaltungen in Anlagen mit mehr als 2000 Personen.

² Er ist zuständig für die periodischen Kontrollen von Blitzschutzsystemen.

³ In allen übrigen Fällen liegt die Zuständigkeit bei der politischen Gemeinde.

5. Kontrolle und Reinigung von Feuerungsanlagen

Art. 17 Gemeinden

¹ Die politische Gemeinde erteilt für ihr Gemeindegebiet wenigstens einer Kaminfegerin oder einem Kaminfeger die Zulassung zur Kontrolle und Reinigung von Feuerungsanlagen.

Art. 18 Kontroll- und Reinigungspflicht

¹ Die Eigentümerin oder der Eigentümer lässt Feuerungsanlagen periodisch kontrollieren und bei Bedarf reinigen.

³⁰ sGS 951.1.

² Kontrolle und Reinigung erfolgen durch eine zugelassene Kaminfegerin oder einen zugelassenen Kaminfeger. Die Eigentümerin oder der Eigentümer von Feuerungsanlagen kann Kontrolle und Reinigung einer zugelassenen Kaminfegerin oder einem zugelassenen Kaminfeger aus einer anderen politischen Gemeinde übertragen. Die Eigentümerin oder der Eigentümer zeigt dies der Standortgemeinde an und weist die Durchführung nach.

³ Die politische Gemeinde stellt sicher, dass die erforderliche Kontrolle und Reinigung von Feuerungsanlagen durchgeführt wird.

Art. 19 Häufigkeit von Kontrolle und Reinigung

¹ Die Kontroll- und Reinigungsintervalle richten sich nach Art und Nutzung der Anlage. Die zuständige Stelle des Kantons erlässt Richtlinien.

² Die Kaminfegerin oder der Kaminfeger vereinbart die Häufigkeit der Durchführung von Kontrolle und Reinigung mit der Eigentümerin oder dem Eigentümer der Feuerungsanlage.

³ Können sich die Eigentümerin oder der Eigentümer und die Kaminfegerin oder der Kaminfeger über das Kontroll- und Reinigungsintervall nicht einigen, entscheidet die politische Gemeinde.

Art. 20 Mitwirkungspflicht

¹ Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Nutzerinnen und Nutzer von Feuerungsanlagen gewähren der Kaminfegerin oder dem Kaminfeger Zutritt.

Art. 21 Zusätzliche Aufgaben der Kaminfegerin oder des Kaminfegers

¹ Die Kaminfegerin oder der Kaminfeger überprüft bei der Kontrolle von Feuerungsanlagen bei diesen und in deren unmittelbarer Umgebung auch die Einhaltung der Brandschutzvorschriften.

Art. 22 Tarif

¹ Die politische Gemeinde regelt die Entschädigung der Kaminfegerarbeiten durch einen Tarif.

² Die Regierung legt die Struktur der Tarife und die Höchstansätze fest.

III. Schadenbekämpfung

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 23 Feuerwehr *a) Hilfeleistung*

¹ Die Feuerwehr ist Einsatzorganisation für Rettung und allgemeine Schadenwehr.

² Sie leistet unverzüglich Hilfe, insbesondere bei:

- a) Bränden und Explosionen;
- b) Naturereignissen;
- c) Ereignissen, welche die Umwelt schädigen oder gefährden;
- d) Einstürzen von Bauwerken;
- e) Unfallereignissen;
- f) ABC-Ereignissen.

Art. 24 b) Dienstleistungen

¹ Die Feuerwehr kann zur Hilfe in der sanitätsdienstlichen Rettung beigezogen werden.

² Lässt es sich mit der Erfüllung der Hilfeleistungspflicht nach Art. 23 Abs. 2 dieses Erlasses vereinbaren, kann die Feuerwehr zu weiteren, kostenpflichtigen Dienstleistungen beigezogen werden.

³ Die Übernahme ständiger Dienstleistungsaufgaben durch die Feuerwehr bedarf der Zustimmung der politischen Gemeinde. Sind mehrere politische Gemeinden Träger der Feuerwehr, ist die Zustimmung aller Gemeinden erforderlich, soweit dazu nicht ein gemeinsames Organ ermächtigt ist.

Art. 25 Bild- und Tonaufnahmen

¹ Die Feuerwehr sowie die nach Art. 4 dieses Erlasses zuständige Stelle können zur wirkungsvollen Einsatzbewältigung und Ausbildung Bild- und Tonaufnahmen erstellen. Die Aufzeichnungen können auch mit Luftfahrzeugen gemacht werden.

2. Erfüllung der Feuerwehraufgaben

Art. 26 Gemeindefeuerwehr

¹ Die politische Gemeinde stellt die Erfüllung der Feuerwehraufgaben sicher.

² Die Gemeindefeuerwehr kann im Ernstfall Liegenschaften, Gebäude, Fahrzeuge und andere Sachen Dritter benützen.

Art. 27 Betriebsfeuerwehr

¹ Grössere Betriebe können auf ihre Kosten eine Betriebsfeuerwehr einsetzen und mit den erforderlichen Einsatzmitteln sowie Einsatzgeräten ausstatten.

² Betriebsfeuerwehren unterstehen dem Kommando der örtlich zuständigen Gemeindefeuerwehr.

Art. 28 Nachbarschaftshilfe

¹ Gemeindefeuerwehren unterstützen im Bedarfsfall andere Feuerwehren.

² Die unterstützte Gemeinde entschädigt der beigezogenen Feuerwehr die Einsatzkosten. Die beigezogene Feuerwehr kann auf eine Entschädigung verzichten.

³ Die Regierung regelt die Entschädigung durch Verordnung.

Art. 29 Feuerwehrstützpunkte

¹ Die Regierung kann nach Anhörung der betroffenen politischen Gemeinden und Regionen besondere Feuerwehrstützpunkte bestimmen:

- a) zur Erfüllung besonderer Aufgaben der Feuerwehr;
- b) für die Bereitstellung besonderer Einsatzmittel der Feuerwehr.

² Der Kanton trägt die Kosten für die Beschaffung der besonderen Einsatzmittel und der speziellen Ausrüstung zur Erfüllung der Stützpunktaufgaben sowie für die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals. Die politischen Gemeinden tragen gemeinsam die Betriebskosten aller Feuerwehrstützpunkte im Kanton nach der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner. Die Einsatzkosten trägt die politische Gemeinde, auf deren Gebiet der Einsatz stattgefunden hat.

³ Die Regierung regelt durch Verordnung insbesondere die Aufgaben sowie Einzelheiten der Entschädigung der Einsatz- und Betriebskosten der Stützpunkte.

3. Feuerwehrpflicht

Art. 30 Grundsatz

¹ Männer und Frauen sind in der politischen Gemeinde feuerwehrpflichtig, in der sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben.

² Sie erfüllen die Feuerwehrpflicht, indem sie:

- a) Feuerwehrdienst in der Wohnsitzgemeinde leisten. Bei Vorliegen sachlicher Gründe kann der Feuerwehrdienst an einem anderen Ort geleistet werden, wenn die Wohnsitzgemeinde oder ein von ihr ermächtigtes Organ zustimmt;
- b) eine Feuerwehersatzabgabe entrichten.

Art. 31 Dauer

¹ Die Feuerwehrpflicht besteht vom vollendeten 20. bis zum vollendeten 50. Altersjahr.

Art. 32 Befreiung von der Feuerwehrpflicht

¹ Die politische Gemeinde kann durch Reglement bestimmte Personengruppen von der Feuerwehrpflicht befreien.

Art. 33 Feuerwehrdienst

¹ Die Wohnsitzgemeinde oder das dafür ermächtigte Organ bestimmt, wer Feuerwehrdienst leistet. Sie berücksichtigt die Bedürfnisse der Feuerwehr sowie die persönlichen Verhältnisse und die beruflichen Möglichkeiten und Fähigkeiten der Pflichtigen.

² Wer Feuerwehrdienst leistet, nimmt an den vorgesehenen Übungen und Kursen zur Aus- und Weiterbildung teil.

³ Die politische Gemeinde regelt die Entschädigung und sorgt für den Versicherungsschutz.

Art. 34 Feuerwehersatzabgabe

¹ Feuerwehpflichtige entrichten in der Wohnsitzgemeinde eine jährliche Feuerwehersatzabgabe, wenn sie weder Feuerwehdienst leisten noch:

- a) mit einer Ehegattin oder einem Ehegatten, die oder der Feuerwehdienst leistet, in ungetrennter Ehe leben oder
- b) mit einer Partnerin oder einem Partner, die oder der Feuerwehdienst leistet, in ungetrennter eingetragener Partnerschaft leben.

² Die Feuerwehersatzabgabe wird vom steuerpflichtigen Einkommen, bei in ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten vom steuerpflichtigen Familieneinkommen, bei in ungetrennter eingetragener Partnerschaft lebenden Partnern vom gesamten steuerpflichtigen Einkommen erhoben. Sie beträgt wenigstens Fr. 50.– und höchstens Fr. 700.– je Jahr. Die politische Gemeinde legt den Tarif fest.

³ Feuerwehpflichtige, deren Staats- und Gemeindesteuern an der Quelle bezogen werden, entrichten die Feuerwehersatzabgabe nach einem einheitlichen, von der Regierung durch Verordnung festgesetzten Tarif.

⁴ Im Übrigen werden die Vorschriften über die Staats- und Gemeindesteuern sachgemäss angewendet.

Art. 35 Verwendung der Feuerwehersatzabgabe

¹ Die politische Gemeinde verwendet die Feuerwehersatzabgabe für Aufgaben nach diesem Gesetz.

4. Feuerwehrausbildung

Art. 36 Zuständigkeit

¹ Kanton und politische Gemeinden sorgen gemeinsam für die Aus- und Weiterbildung der Angehörigen der Feuerweh.

² Der Kanton ist zuständig für:

- a) die Grundausbildung aller neu eintretenden Feuerwehleute sowie der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten, der Instruktorinnen und Instruktoen sowie des Kaders;
- b) die Weiterbildung der Feuerwehkommandantinnen und Feuerwehkommandanten, der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten sowie der Instruktorinnen und Instruktoen;
- c) die periodische Weiterbildung der übrigen Offizierinnen und Offiziere sowie der Unteroffizierinnen und Unteroffiziere, die ergänzend zur regelmässigen Weiterbildung durch die politischen Gemeinden erfolgt.

³ Die politischen Gemeinden stellen die Durchführung regelmässiger Übungen sowie die Weiterbildung der Angehörigen der Feuerweh sicher, soweit dafür nach Abs. 2 dieser Bestimmung nicht der Kanton zuständig ist.

5. Alarmierung der Feuerweh

Art. 37 Anschlusspflicht

¹ Gemeindefeuerwehren schliessen sich zur Sicherstellung der Alarmierung der kantonalen Notrufzentrale an.

Art. 38 Alarmierungssystem

¹ Der Kanton:

- a) legt das für die Alarmierung erforderliche System fest;
- b) trägt die Kosten für Errichtung und Betrieb des Alarmierungssystems sowie für die Übermittlung der Alarme.

6. Einsatzkosten der Feuerwehr

Art. 39 Kostentragung

¹ Hilfeleistungen nach Art. 23 Abs. 2 Bst. a und b dieses Erlasses sind unentgeltlich. Vorbehalten bleibt der Rückgriff nach Art. 40 dieses Erlasses.

² Wer andere Einsätze verursacht oder Dienstleistungen der Feuerwehr in Anspruch nimmt, trägt die Einsatzkosten.

³ Bei Unfällen im Strassen-, Schienen-, Schiffs- und Luftverkehr sowie bei daraus resultierenden Bränden von Fahrzeugen aller Art trägt die Halterin oder der Halter des Fahrzeugs die Kosten der Feuerwehr für Einsatz und Rettung.

Art. 40 Rückgriff

¹ Wer durch Fehlalarm oder auf andere Weise einen Einsatz der Feuerwehr vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht oder die Feuerwehr bei ihrem Einsatz vorsätzlich oder grobfahrlässig behindert, trägt die hieraus resultierenden Kosten. Wer durch wiederholten Fehlalarm Einsätze der Feuerwehr verursacht, trägt die daraus resultierenden Kosten bereits im Fall von leichter Fahrlässigkeit.

² Art. 41 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911³¹ werden sachgemäss angewendet.

³ Die politische Gemeinde oder das zuständige Organ der Feuerwehr erhält zur Geltendmachung des Anspruchs das Recht zur Akteneinsicht bei der Strafuntersuchungsbehörde.

7. Löschwasserversorgung

Art. 41 Aufgaben der politischen Gemeinden

¹ Die politische Gemeinde stellt sicher, dass jederzeit genügend Löschwasser zur Verfügung steht.

² Sie kann Dritte mit der Sicherstellung der Löschwasserversorgung betrauen und ihnen die Erstellung sowie den Unterhalt der erforderlichen Anlagen übertragen.

³ Die politische Gemeinde beteiligt sich an den Kosten zur Sicherstellung von Löschwasser.

IV. Finanzielles

Art. 42 Beiträge des Kantons

¹ Der Kanton leistet Beiträge an die Kosten der Löschwasserversorgung, der Gemeindefeuerwehren und baulich-technischer Brandschutzmassnahmen.

³¹ SR 220.

² Ist die politische Gemeinde nicht selbst Trägerin der Löschwasserversorgung, hört der Kanton sie vor der Ausrichtung von Beiträgen an.

³ Beitragsberechtigt ist die kostengünstigste Lösung, die den Zweck erfüllt.

⁴ Die Regierung regelt die weiteren Voraussetzungen und die Höhe der Beiträge durch Verordnung.

Art. 43 Feuerschutzabgabe

¹ Zur Finanzierung der Aufwendungen, die dem Kanton aus der Erfüllung der ihm nach diesem Erlass zukommenden Aufgaben entstehen, entrichten Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer eine zweckgebundene jährliche Abgabe. Sie beträgt höchstens 15 Rappen je Fr. 1'000.– des nach der Gesetzgebung über die Gebäudeversicherung³² massgeblichen Gebäudeversicherungswerts.

² Die Regierung bestimmt die Höhe der Abgabe durch Verordnung. Veranlagung und Bezug erfolgen durch die Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen.

V. Strafen und Disziplinar massnahmen

Art. 44 Übertretungen

¹ Wer Bestimmungen dieses Erlasses vorsätzlich oder fahrlässig verletzt, wird mit Busse bestraft, sofern keine Strafbestimmung eines anderen Gesetzes angewendet wird.

² In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen werden.

Art. 45 Disziplinarfehler

¹ Disziplinarfehler von Angehörigen der Feuerwehr können durch die zuständige Gemeindebehörde mit einem Verweis, einer Busse bis Fr. 500.– oder mit dem Ausschluss aus der Feuerwehr geahndet werden.

VI. Schlussbestimmungen

Art. 46 Zeitlich befristete Vorschriften

¹ Unter besonderen, die Feuergefahr erhöhenden Umständen, wie ausserordentliche Trockenheit oder Wasserknappheit, können das zuständige Departement oder der Rat der politischen Gemeinde zeitlich befristete besondere Feuerschutzvorschriften erlassen.

² Die Vorschriften des Rates unterstehen nicht dem fakultativen Referendum.

³² sGS 873.

Art. 47 Übergangsbestimmung

¹ Die Aus- und Weiterbildung der Angehörigen der Feuerwehr wird innert eines Jahres nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses den neuen Vorschriften von Art. 36 dieses Erlasses angepasst.

II.

Der Erlass «Gesetz über die Gebäudeversicherung» vom 26. Dezember 1960³³ wird wie folgt geändert:

Art. 1^{bis} Aufgaben

¹ Die Gebäudeversicherung versichert Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden.

² Sie fördert Massnahmen zur Verminderung der Feuer- und Elementarschadengefahr, zur Schadenverhütung und zur Schadenbekämpfung.

³ ~~Die Regierung kann ihr durch Verordnung Aufgaben des Feuerschutzes übertragen.~~³⁴ **Sie erfüllt die Aufgaben des Kantons nach dem Gesetz über den Feuerschutz vom ●●.**³⁵

Art. 42 Anzeige

¹ Der Versicherte meldet den Brand- oder Elementarschaden, für den er Versicherungsleistungen beansprucht, unverzüglich der ~~Gebäudeversicherungsanstalt~~ **Gebäudeversicherung**.

Art. 42^{ter} (neu) Bild- und Tonaufnahmen

¹ **Die Gebäudeversicherung kann zur Schadenermittlung und zu Ausbildungszwecken Bild- und Tonaufnahmen erstellen. Die Aufzeichnungen können auch mit Luftfahrzeugen gemacht werden.**

Art. 58 Vorschriften der Regierung

Die Regierung bestimmt auf dem Verordnungswege:

1. welche Bauten und Gebäudebestandteile nicht unter die Versicherung fallen und welche Sachen und Einrichtungen, die nicht Gebäudebestandteile sind, in die Versicherung einbezogen werden;
2. die Schätzungsregeln;
3. ~~die Beiträge nach Art. 53 Abs. 2 Bst. c dieses Erlasses.~~

² Die Regierung bestimmt den Sitz der Gebäudeversicherung und erlässt die übrigen zum Vollzuge dieses Gesetzes erforderlichen Vorschriften.*

³ Die politischen Gemeinden können zur Mitwirkung beim Vollzug herangezogen werden.

³³ sGS 873.1.

³⁴ ~~Vgl. Art. 8 Abs. 2 FSG, sGS 871.1.~~

³⁵ sGS ●●.

III.

Der Erlass «Gesetz über den Feuerschutz vom 18. Juni 1968»³⁶ wird aufgehoben.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³⁶ sGS 871.1.