

Vorlage Stadtparlament

Datum 28. Mai 2019
Beschluss Nr. 3070
Aktenplan 424.01 Zivilschutz: Rechtliches

Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich Bevölkerungsschutz

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der beiliegenden Vereinbarung der Politischen Gemeinden Gaiserwald, Wittenbach, Muolen, Untereggen, Berg SG, Tübach, Rorschacherberg, Thal, Häggenschwil, Eggersriet, Mörschwil, Steinach, Goldach, Rorschach, Rheineck und St.Gallen wird zugestimmt.
2. Der Stadtrat wird ermächtigt, die Vereinbarung im Namen der Stadt St.Gallen abzuschliessen.
3. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziffer 1 nach Artikel 8 Ziffer 3 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Ausgangslage

Der Zivilschutz gehört mit der Polizei, der Feuerwehr, dem Gesundheitswesen und den technischen Betrieben zum Verbundsystem Bevölkerungsschutz. In den vergangenen Jahren sind die qualitativen Anforderungen an den Bevölkerungsschutz gestiegen. Um seinen Teil zum Schutz der Bevölkerung zu leisten, muss der Zivilschutz im Kanton St.Gallen über das ganze Kantonsgebiet einen hohen Standard gewährleisten.

Die Herausforderungen für den Zivilschutz wie den Bevölkerungsschutz liegen nicht mehr in der Bewältigung von Kollateralschäden kriegerischer Ereignisse, sondern in der Bewältigung natur-, gesellschafts- und technikbedingter Katastrophen und Notlagen. Angesichts sinkender Armeebestände und globaler Entwicklungen wie Klimawandel, Migrationsströme und Alterung der Bevölkerung kann prognostiziert werden, dass die Grundlast für den Zivilschutz und den Bevölkerungsschutz in den nächsten Jahren steigen wird.

Der Zivilschutz hat bereits heute ein breiteres Aufgabenfeld im Bereich Schutz, Betreuung und Unterstützung. Unter anderem soll er die Durchhaltefähigkeit der anderen Organisationen des Bevölkerungsschutzes bei grossen und langandauernden Katastrophen und Notlagen erhöhen. Im Einzelnen erfüllt der Zivilschutz folgende Aufgaben: Betreuung hilfsbedürftiger Personen, technische Hilfeleistungen, Bereitstellung der Schutzinfrastruktur und der Mittel zur Alarmierung der Bevölkerung, Schutz von Kulturgütern, Führungsunterstützung und Logistik, Instandstellungsarbeiten und Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft.

Für den Zivilschutz regelt der Bund insbesondere die Rechte und Pflichten der Schutzdienstpflichtigen, die Alarmierungs- und Telematiksysteme, den Schutzbautenbereich und die Finanzierung. Er regelt ferner die Bereiche des standardisierten Materials und der Ausbildung in seinem Zuständigkeitsbereich. Für die Umsetzung der Vorgaben des Bundes und für die Organisation des Zivilschutzes sind die Kantone verantwortlich.

Der Kantonsrat hat am 7. Juni 2016 den II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz¹ beschlossen. Das Ziel dieser kantonalen Reform liegt darin, dass jede Regionale Zivilschutzorganisation (RZSO) – von denen es gemäss IV. Nachtrag vom 20. November 2018 zur Verordnung zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über den Zivilschutz² künftig nur noch deren achtgeben wird – befähigt ist, häufig eintretende Ereignisse selbständig zu bewältigen und sich deutlich rascher als bisher gegenseitige Nothilfe zu leisten.

Eine der vom Kanton festgelegten acht Regionen ist jene der Gemeinden Gaiserwald, Wittenbach, Muolen, Untereggen, Berg SG, Tübach, Rorschacherberg, Thal, Häggenschwil, Eggersriet, Mörschwil, Steinach, Goldach sowie der Städte Rorschach, Rheineck und St.Gallen. Damit wird die bisherige RZSO mit den Gemeinden Untereggen, Mörschwil, Gaiserwald und Eggersriet sowie der Stadt um elf Gemeinden erweitert.

Das bestehende System mit 20 auf den Kanton verteilten RZSO war nach Ansicht von Regierung und Kantonsrat suboptimal betreffend personellen wie materiellen Ressourcen. Die Reduktion von 20 auf acht RZSO trägt diesem Umstand Rechnung und hat zur Folge, dass der Gesamtbestand an Angehörigen des Zivilschutzes (AdZS) im Kanton von 5'300 auf 3'600 sinkt.

Der Kanton hat mit dem Erlass von Weisungen den Standard des Zivilschutzes für das ganze Kantonsgebiet definiert. Die RZSO verfügen grundsätzlich über identische Grundausrüstungen an Geräten und Fahrzeugen. In einem Grundauftrag sind das Leistungsspektrum und die Aufgaben der RZSO durch den Kanton festgelegt worden. Die Grundaufträge werden autonom durch die acht Zivilschutzregionen umgesetzt und durch den Kanton überprüft.

Neu geschaffen wird ein Kantonaler Steuerungsausschuss aus politischen Vertreterinnen und Vertretern aller acht Regionen und des Kantons. Dieser soll die Strategie des Zivilschutzes im Kanton St.Gallen mitbestimmen und deren Umsetzung begleiten.

Die Doktrin der Ereignisbewältigung fokussiert schweizweit auf die wahrscheinlichsten Gefährdungen. Eine normale Lage muss von den Regionen autonom bewältigt werden können, während besondere und ausserordentliche Lagen mit gegenseitiger Unterstützung der Regionen sowie gegebenenfalls der Armee zu bewältigen sind.

Es ist davon auszugehen, dass erhebliches Potenzial für die Vereinfachung der Ereignisbewältigung und Einsparungen in einer vertiefteren Zusammenarbeit der Partnerorganisationen im Bevölkerungsschutz sowie in einer Konzentration der Führungsorganisationen besteht. Letzteres praktiziert die Stadt St.Gallen seit der Zusammenführung der vormaligen Feuerwehr mit dem Zivilschutzamt zu Feu-

¹ sGS 413.1.

² sGS 413.11.

erwehr und Zivilschutz per 1. Januar 2005. Mit der kantonalen Reform, insbesondere der Regionalisierung der RZSO, ist sichergestellt, dass die Bewältigung ausserordentlicher Lagen so wirksam wie möglich gelingt.

2 Vorgehen

Zur Umsetzung des anspruchsvollen, aufwendigen Auftrags des Kantons wurde ein Projektsteuerrungsausschuss (PSA) eingesetzt unter dem Vorsitz der Direktorin Soziales und Sicherheit. Dieser überwachte das Projekt und fällte soweit erforderlich strategische Entscheide. Zudem finalisierte der PSA aufgrund sämtlicher Anträge in den Vernehmlassungen die Vereinbarung, die als Basis der neuen Organisation die wichtigen Grundsätze festlegt (= Beilage 1).

Die Gesamtprojektleitung oblag dem Kommandanten Feuerwehr und Zivilschutz St.Gallen (FWZSSG). Es wurden vier Teilprojekte bearbeitet, nämlich Organisation und Aufgaben der neuen RZSO (Projektleiter Kommandant der bestehenden RZSO Region St.Gallen), Organisation und Aufgaben des neuen Regionalen Führungs-Stabs (RFS; Projektleiter Stabschef des bestehenden RFS Region St.Gallen), Infrastruktur / Anlagen / Standorte / Ausrüstung (Projektleiter Kommandant der bestehenden RZSO Bodensee) und Finanzen (Projektleiter Stadtpräsident von Rheineck). Auch die Teilprojekte stellten Anträge an den PSA betreffend Inhalt der Vereinbarung, die grossmehrheitlich gutgeheissen werden konnten. Ebenso nahm sich der Stab der Direktion Soziales und Sicherheit verschiedener Aufgaben an.

Zur Orientierung der beteiligten Gemeinden fanden zwei Informationsveranstaltungen in Goldach und Rheineck statt. Dank des Einsatzes aller Beteiligten war es möglich, den Zeitplan einzuhalten und bis Ende April 2019 die Vereinbarung für den Willensbildungsprozess in den Gemeinden zu bereinigen. In allen Gemeinden unterliegt die Vereinbarung dem fakultativen Referendum. Die neue Organisation ist ab dem 1. Januar 2020 operativ.

3 Neue Organisation

Die Vorschläge der verschiedenen Teilprojekte sowie die Entscheide des PSA aufgrund der ausführlichen, zweimaligen Vernehmlassung bei allen Gemeinden – immer vor dem Hintergrund der kantonalen Vorgaben – zeigten folgende zentrale Resultate:

- Die Wahrung der Gemeindeautonomie soweit möglich und der Einbezug der Gemeinden bei überörtlichen Ereignissen sind gewährleistet.
- Es wird nach dem für Krisensituationen bewährten Grundsatz «Ein Raum – Eine Führung» eine einzige RZSO gebildet, ebenso ein einziger RFS und eine einzige Regionale Bevölkerungsschutzkommission (RBSK) als oberste politisch verantwortliche Behörde.
- Die RZSO wird als Sitzgemeindemodell mit der Stadt St.Gallen als Sitzgemeinde geführt. Die übrigen 15 Gemeinden bezahlen der Stadt für deren Leistungen als Sitzgemeinde einen jährlichen Pro-Kopf-Beitrag als Entschädigung.
- Eine Zweidrittelmehrheit in der RBSK ist nötig für die Anpassung des Pro-Kopf-Beitrags.

Zu unterscheiden sind der Alltag und der Ereignisfall. Im Alltag, das heisst im normalen Betrieb, bewältigt die RZSO die verschiedenen Aufgaben, die sie von Gesetzes wegen zu erfüllen hat, insbesondere Übungen zur Festigung ihrer Einsatztauglichkeit im Ereignisfall. Im Alltag kommt der RBSK als politischem Aufsichtsorgan mit der Gesamtverantwortung über die RZSO und den RFS die Aufgabe zu, die Einsatzplanung der RZSO und des RFS zu genehmigen und zu überwachen. Im Ereignisfall kommt die RZSO und / oder der RFS im Sinne des Subsidiaritätsprinzips dann zum Einsatz, wenn eine oder mehrere Gemeinden mit der Ereignisbewältigung überfordert sind. Je nach Tragweite des Ereignisses kommt zur Unterstützung der Verantwortlichen der RFS zum Einsatz. Die Gesamtverantwortung für die Ereignisbewältigung liegt bei der RBSK.

Das Zusammenspiel von RBSK, RFS und RZSO nach neuer Organisation ergibt sich aus dem Organigramm (= Beilage 2). Die RZSO kommt hierbei einerseits zum Einsatz als Führungsunterstützung für den RFS (Lagewesen, Telematik usw.), andererseits mit ihren weiteren Einsatzformationen je nach Bedarf aufgrund des Ereignisses. Der Aufbau der neuen RZSO ist im Organigramm (= Beilage 3) ersichtlich. Gemäss der kantonalen Vorgabe stehen der neuen RZSO St.Gallen-Bodensee 570 Angehörige des Zivilschutzes AdZS zur Verfügung.

4 Vereinbarung

Die Vereinbarung der 16 beteiligten Politischen Gemeinden bildet die Basis der neuen Organisation.

Gemäss Art. 136 Abs. 1 des Gemeindegesetzes³ kann eine Gemeinde durch Vereinbarung Verwaltungspersonal und Einrichtungen einer anderen Gemeinde zur Verfügung stellen (lit. a); gemeinsame Kommissionen und Verwaltungspersonal einsetzen oder gemeinsame Einrichtungen schaffen (lit. b); Gemeindeverbände und Zweckverbände gründen (lit. c).

Der PSA hat sich gegen die Gründung eines Gemeinde- oder eines Zweckverbands entschieden. Ein Gemeinde- und ein Zweckverband hat jeweils eine eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 140 Abs. 1 GG bzw. Art. 150 Abs. 1 GG). Das Vorgehen mit dem Etablieren eines Sitzgemeindemodells auf Vereinbarungsbasis ermöglicht dagegen eine rasche, effiziente Lösung ohne die Notwendigkeit der Gründung einer neuen, eigenständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Die vorhandenen Strukturen der Stadt als Sitzgemeinde mit einer leistungsfähigen RZSO und einer funktionierenden Zivilschutzstelle können dadurch optimal weitergenutzt werden.

Die Vereinbarung bildet mit ihrem Zweckartikel (Art. 2) die Grundlage zur Aufgabenerfüllung im Bereich Bevölkerungsschutz und zur Bewältigung ausserordentlicher Ereignisse, indem die RBSK, die RZSO und der RFS ohne eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Art. 5 Abs. 1) institutionalisiert werden. Stets bleibt dabei die Gemeindeautonomie in ausserordentlichen Lagen im Rahmen von Verfassung und Gesetz gewährleistet (vgl. Präambel).

Die Aufgaben und Kompetenzen der RBSK als oberstes Leitungs- und Führungsgremium im Alltag sind in Art. 9 aufgeführt, jene der RBSK als gesamtverantwortliches Gremium im Ereignisfall in Art. 10. Die RBSK setzt sich aus je einem Mitglied der Räte der beteiligten Politischen Gemeinden zusammen (Art. 6 Abs. 1) und stellt sicher, dass die Interessen dieser Politischen Gemeinden ebenso wie die regionalen Aspekte im Bevölkerungsschutz gewahrt werden. Nebst der Gesamtverantwortung ist die

³ sGS 151.2.

RBSK in erster Linie ein strategisch-politisches Organ, das insbesondere die Planung und Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes koordiniert und lenkt. Die RBSK ist weiter zuständig für alle Entscheide im Bereich Zivilschutz und RFS und alle finanziellen Belange, soweit durch die Vereinbarung keine spezifischen Kompetenzen festgelegt werden.

Die Aufgaben und Kompetenzen des RFS im Alltag sind in Art. 14 aufgeführt, jene des RFS im Ereignisfall in Art. 22. Der RFS berät und unterstützt die politischen Behörden im Alltag und insbesondere im überörtlichen Ereignisfall mit seinem Führungs- und Fachwissen. Der RFS bereitet sich im Alltag durch Übungen und das Studium der Gefahrenkataster pro Vereinbarungsgemeinde (Art. 14 Abs. 1) auf den Ereignisfall vor.

Jede Gemeinde unterstützt den RFS bei der Ereignisbewältigung mit einem lokalen Kompetenzgremium, dessen minimale Zusammensetzung in Art. 19 Abs. 2 geregelt ist. Im Einsatz- wie im Übungsfall delegiert jedes lokale Kompetenzgremium nach Art. 19 Abs. 5 bei Bedarf eine Verbindungsperson in den RFS, die dort ihre spezifischen örtlichen Kenntnisse einbringt.

In Art. 26 Abs. 1 sind die besonderen Kompetenzen des RFS zur Anforderung bzw. zum Aufgebot von Mitteln im Rahmen eines nur örtlichen Ereignisses aufgelistet, in Art. 32 Abs. 1 jene im Rahmen eines überörtlichen, gravierenden Ereignisses. Solange nur ein örtliches Ereignis besteht, ist eine Gemeinde befugt, aber nicht verpflichtet, den RFS mit der Gesamteinsatzleitung zu beauftragen.

Sofern ein überörtliches, gravierendes Ereignis vorliegt, muss die Gesamtverantwortung für die Ereignisbewältigung bei der RBSK liegen, weil eine Gemeinde allein eine solche Lage nicht mehr selbständig bewältigen kann. Die RBSK setzt in einem solchen Fall für die Gesamteinsatzleitung den RFS ein (Art. 27). Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass der RFS bei einem überörtlichen Ereignis nicht nur von der RBSK aufgeboden werden kann, sondern auch von den Gemeinden selbst (Art. 31 Abs. 3) sowie von der Einsatzleitung Front und/oder dem kantonalen Führungs-Stab (Art. 31 Abs. 1). Ausschlaggebend wird dabei die Lage im Ereignisraum sein, nach dem altbewährten Grundsatz «Lage ist Auftrag genug!» Für die Gemeinden zentral ist die Verankerung eines Mitspracherechts betreffend Aufgebot des RFS in Art. 31 Abs. 1.

In Art. 35 Abs. 1 ist geregelt, von wem alles die RZSO aufgeboden werden kann. Auch hier ist die Verankerung eines Mitspracherechts der betroffenen Gemeinden zentral.

Vollständig autonom bleiben die Gemeinden im Bereich des baulichen Zivilschutzes (siehe Art. 40).

Die Vereinbarung enthält weiter Bestimmungen zu den Aufgaben der Zivilschutzstelle (Art. 38), zu Fahrzeugen, Material und Infrastruktur (Art. 41-44) und zu Haftung und Versicherung (Art. 46, 47).

Auf die Finanzierung der neuen Organisation wird im nachfolgenden Abschnitt eingegangen.

5 Finanzielle Folgen

Die stärkere Rolle des Kantons im Bereich des Zivilschutzes entlastet die Gemeinden prinzipiell. Der Bereich RBSK, RFS und RZSO wird von der Stadt als Sitzgemeinde als separate Kostenstelle geführt (vgl. Art. 4 Abs. 3 Vereinbarung). Die bisherige Organisation des Zivilschutzes innerhalb der Dienststelle Feuerwehr und Zivilschutz St.Gallen kann grundsätzlich beibehalten werden. Gemäss Art. 57 der Vereinbarung werden die bestehenden Arbeitsverhältnisse weitergeführt, insbesondere des bisherigen Kommandanten der RZSO Region St.Gallen und der Zivilschutzstellenleiterin.

Aufgrund der kantonalen Vorgaben sind für die neue RZSO 420 Stellenprozente vorgesehen. Die 420 Stellenprozente verteilen sich wie folgt: 100 % Kommandant RZSO, 40 % Kommandant-Stellvertreter, 80 % Zivilschutzstelle, 150 % Logistik und 50 % Anlagen. Diese Stellenprozente sind im heutigen Stellenplan bereits enthalten. Sie genügen aufgrund von Umlagerungen von Aufgaben zum Kanton (z.B. Schutzraumkontrolle; Spezialistenaufgaben) auch für das Sitzgemeindemodell für mehr Gemeinden als bisher.

Im Teilprojekt 4 betreffend Finanzen wurden die Rechnungen der vier bisherigen RZSO im betroffenen Gebiet eingehend geprüft. Am Ende einigten sich sämtliche Gemeinden einvernehmlich auf einen Pro-Kopf-Beitrag von CHF 6.50 pro Jahr an die Stadt als Abgeltung für die Personalkosten und den administrativen Aufwand für den RFS und die RBSK, für die Übernahme als administratives Vollzugsorgan des Zivilschutzes und für die Führung des Betriebs der RZSO.

Die Stadt ist für das jährliche Budget und die Jahresrechnung allein verantwortlich, unter Vorbehalt der Rechte des Stadtparlaments (vgl. Art. 4 Abs. 4 der Vereinbarung). Gemäss Art. 4 Abs. 5 der Vereinbarung strebt die Stadt für jedes Jahr ein ausgeglichenes Budget an.

Vorgesehen ist, dass alle drei Jahre durch die RBSK geprüft wird, ob der Jahresbeitrag pro Einwohnerin und Einwohner an die Stadt noch angemessen ist. Änderungen bedürfen einer Zweidrittelmehrheit (vgl. Art. 48 Abs. 2 der Vereinbarung).

Im Ereignisfall werden die nach Abzug allfälliger Erträge und Leistungen Dritter sowie nach Verwendung der zulässigen Ersatzbeiträge verbleibenden effektiven Einsatzkosten nach dem Verursacherprinzip abgerechnet, wobei subsidiär die vom Ereignis betroffenen Gemeinden zahlungspflichtig sind (vgl. Art. 49 der Vereinbarung).

6 Weiteres Vorgehen

Nach unbenutztem Ablauf des in allen 16 beteiligten Gemeinden notwendigen fakultativen Referendums tritt die Vereinbarung und damit die neue Organisation von RBSK, RFS und RZSO auf den 1. Januar 2020 in Kraft.

Die Überführung der bestehenden Organisationen in die neue Organisation ist in Art. 57 der Vereinbarung geregelt. Die RBSK befasst sich im Jahr 2019 mit der Wahl des RFS und den geplanten Tätigkeiten der RZSO und des RFS ab 2020. Die RBSK ist zudem das Entscheidungsgremium während der Aufbauphase. Sie stellt die Überführung der RZSO und des RFS sicher und nimmt in diesem Zusammenhang die Aufgaben gemäss Art. 9 der Vereinbarung wahr.

Der RFS befasst sich im Jahr 2019 mit den Vorbereitungen zur Übernahme seiner Aufgaben ab 2020. Auf jeden Fall ist die Einsatzbereitschaft sowohl in der Endphase der bisherigen Organisation als auch zu Beginn der neuen Organisation sichergestellt.

Im städtischen Recht kann das veraltete Reglement über die Katastrophenorganisation vom 30. November 1995⁴ auf Ende 2019 aufgehoben werden. Die vorliegende Vereinbarung als dessen Ersatz wird in die städtische Rechtssammlung aufgenommen. Die Aufhebung des Reglements über die Katastrophenorganisation liegt in der Kompetenz des Stadtrats.

Der Stadtrat wird weiter in abschliessender Kompetenz eine Teilrevision des Reglements über die Organisation von Feuerwehr und Zivilschutz St.Gallen vom 21. Dezember 2010⁵ zu beschliessen haben. Einige Bestimmungen dieses Reglements müssen aufgrund der neuen Organisation auf den 1. Januar 2020 angepasst werden.

Schliesslich wird der Stadtrat gemäss Art. 16 Abs. 1 der Vereinbarung den Stabschef, dessen Stellvertreter und die Ressortleiter des RFS wählen. Zusätzlich wird der Stadtrat eine Verbindungsperson der Stadt benennen, die im Übungs- und Ereignisfall dem RFS zur Verfügung steht (vgl. Art. 12 Abs. 2 Vereinbarung).

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilagen:

- Beilage 1: Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich Bevölkerungsschutz
- Beilage 2: Organigramm Regionale Organisation mit RBSK und RFS ab 2020
- Beilage 3: Organigramm RZSO ab 2020

⁴ SRS 411.1.

⁵ SRS 414.3.