

3922

KR-Nr. 442/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 442/1998 betreffend Änderung
des Feuerwehrgesetzes**

(vom 12. Dezember 2001)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 10. Januar 2000 folgendes von Kantonsrat Ernst Stocker-Rusterholz, Isidor Markus Stirnimann und Kurt Schweizer, Wädenswil, am 23. November 1998 eingereichte Postulat zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, § 31 des Feuerwehrgesetzes so zu ergänzen, dass die Gebäudeversicherung den Gemeinden ausser an Bauten und Anschaffungen in besonderen Fällen auch an die Betriebskosten der Feuerwehr (zum Beispiel Mieten) Subventionen ausrichten kann.

Der Regierungsrat erstattet hiezuh folgenden Bericht:

**A. Ausgangslage und Wirkungsweise der Subventionen
an die Feuerwehr**

Die Rechtsgrundlage für die Gewährung von Subventionen an die Feuerwehr durch die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) ist das Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen vom 24. September 1978 (FFG, LS 861.1), insbesondere §§ 13 und 31 FFG sowie die Verordnung über die Staatsbeiträge an den Brandschutz vom 18. September 1991 (StBrV, LS 861.21). Die Verordnung über die Feuerwehr vom 14. Dezember 1993 (FWV, LS 861.2) enthält zudem Bestimmungen über die Finanzierung der Ausbildung von Feuerwehrangehörigen durch die GVZ.

Gemäss § 42 a des Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 (GebäudeversG, LS 862.1) muss die Brandschutzabgabe zur Finanzierung der gesetzlichen Brandschutzaufgaben verwendet werden. Die Brandschutzabgabe ist auf höchstens 10 Rappen je 1000 Franken des Versicherungswertes nach oben begrenzt.

Auf Grund der Versicherungssumme am 1. Januar 2001 und auf der Basis von 10 Rappen je 1000 Franken Versicherungswert ergibt sich zurzeit eine jährliche Brandschutzabgabe von 30 Mio. Franken. Diese Mittel werden für den präventiven Brandschutz (Feuerpolizei) und den abwehrenden Brandschutz (Feuerwehr) verwendet. Ein Drittel oder 10 Mio. Franken entfallen auf die Prävention durch die Kantonale Feuerpolizei. Zwei Drittel oder 20 Mio. Franken beansprucht die Kantonale Feuerwehr für den abwehrenden Brand- und Elementarschadenschutz. Hinzu kommt der auf Bundesrecht beruhende Löscharbeitbeitrag der privaten Mobiliarversicherungsgesellschaften (Lösch-Fünfer), der für den Kanton Zürich 6 Mio. Franken ergibt. Gesamthaft stehen damit für den abwehrenden Brandschutz der Feuerwehr jährlich 26 Mio. Franken zur Verfügung. Diese Mittel werden mit dem Ziel der Optimierung der Brandbekämpfung und der Schadenminimierung für die Feuerwehrausbildung, die Infrastruktursubventionen an Ortsfeuerwehren, die Finanzierung der zwölf Feuerwehrstützpunkte, für die Alarmierung und für Subventionen an die Löschwasserversorgung verwendet. Der Verwaltungsrat der GVZ genehmigt hierfür das jährliche Budget. Laut dem Geschäftsbericht der GVZ für das Jahr 2000 sind folgende Subventionszahlungen geleistet worden:

Subventionsart	Subventionssatz	Mio. Fr.
an die Anschaffungen der Feuerwehren	55 bis 80%	11,2
an Feuerwehrebauten der Gemeinden	5 bis 30%	2,0
an die Löschwasserversorgung	10 bis 50%	8,0

Die zwölf Stützpunktfeuerwehren sind im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit 3,1 Mio. Franken finanziert worden. Einen weiteren grossen Ausgabenanteil beanspruchen die Alarmierung und das über Internet organisierte Kurswesen für die Feuerwehrangehörigen, das es erlaubt, modular, nach zeitlicher Verfügbarkeit die von der Kantonalen Feuerwehr geleiteten Kurse zu absolvieren und so die notwendigen Qualifikationen für Führungsaufgaben zu erlangen. Dieses umfassende und praxisnahe Ausbildungsprogramm ist heute die unabdingbare Voraussetzung zur Sicherstellung eines qualifizierten Nachwuchses und damit eines effizienten und attraktiven Feuerwehrwesens.

B. Neuausrichtung der Finanzmittel an die Feuerwehr und der Subventionen

Die GVZ unterzieht ihre Subventionen und Leistungen für den Brandschutz der Feuerwehr periodisch einer allgemeinen Effizienz- und Zweckmässigkeitsüberprüfung. Diese erfolgt jetzt erstmals, seit die GVZ am 1. Januar 2000 als selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt tätig ist.

Die Leistungen der Gebäudeversicherung an die Feuerwehr sind auf den Personen- und Sachwertschutz ausgerichtet. Nachdem mit dem Konzept «Feuerwehr 2000» die Infrastruktur der Zürcher Feuerwehren auf einen zeitgemässen Stand gehoben werden konnte, zeigt sich für die Zukunft, dass der Personalplanung der Ortsfeuerwehren erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Für die Attraktivität des Feuerwehrwesens ist heute das Aus- und Weiterbildungsangebot von entscheidender Bedeutung. Das Aus- und Weiterbildungsprogramm der Kantonalen Feuerwehr sowie das Ausbildungszentrum Andelfingen mit realistischen Übungsmöglichkeiten, das den Feuerwehrleuten aus den Ortsfeuerwehren zur Verfügung steht, sollen genutzt werden. Dazu müssen die Rahmenbedingungen für den Besuch dieser Kurse optimiert werden.

C. Arbeitgeberentschädigung beim Besuch von Feuerwehrausbildungskursen

Nach Abschluss des Investitionsprojektes «Feuerwehr 2000» soll der neu erreichte Standard gehalten und verbessert werden. Die meisten Kantone kennen im Gegensatz zum Kanton Zürich die Feuerwehrepflicht für Männer und Frauen. Seit dem Volksentscheid vom 2. Juni 1991 beruht das Feuerwehrwesen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die Umstellung bewährte sich. In den meisten Feuerwehr-Organisationen liessen sich genügend motivierte und engagierte Leute finden, die ihre Dienste der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Die fortschreitende Individualisierung und die abnehmende Bereitschaft der Arbeitgeber, ihre Angestellten für die Feuerwehrtätigkeit freizustellen, erschwert in letzter Zeit das freiwillige Engagement. Es stellte sich die Frage, wie inskünftig genügend Freiwillige dazu motiviert werden können, während der Freizeit und der Arbeitszeit für die Feuerwehren tätig zu sein. Es entspricht einem Bedürfnis, dass neu Betriebe und Unternehmungen, die Angehörige der Feuerwehren beschäftigen, für die zeitlichen Absenzen im Zusammenhang mit der Ausbildung entschädigt werden und so möglichst geringe finanzielle Einbussen erleiden. Die Ausbildner in der Grund- und Weiterbildung stammen aus dem

eigenen Feuerwehr-Milizkader. Eine angemessene Entschädigung ist auch hier unabdingbar. Im Vergleich mit anderen Kantonen liegt die Entschädigung im Kanton Zürich unter dem Durchschnitt.

Das Milizsystem ist gesamthaft kostengünstig und transparent. Die Besoldung der Feuerwehr-Kader ist vergleichsweise tief. Mit einer Entschädigung der Arbeitgeber und der Anpassung der Entschädigung der Feuerwehrinstructoren sollen die Personalrekrutierung und die Miliztätigkeit unterstützt werden. Mit der Einführung einer «Arbeitgeberentschädigung GVZ» soll inskünftig sichergestellt werden, dass Arbeitgeber, die Angehörige der Feuerwehr beschäftigen, und selbstständigerwerbende Feuerwehrangehörige keine oder nur geringfügige finanzielle Einbussen durch den Besuch von kantonal organisierten Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen erleiden. Die Anpassung der Entschädigung für das Instruktionspersonal hat zum Ziel, geeignete Ausbilder für die zeitintensive Tätigkeit zu gewinnen und angemessen zu entschädigen. Damit wird den ständig wachsenden Anforderungen an die Ausbilder Rechnung getragen.

Durch die Einführung der Arbeitgeberentschädigung für die Ausbildung der Feuerwehrangehörigen und die Anpassung der Entschädigung für das Instruktionspersonal sind jährlich Mehrkosten von rund 2,1 Mio. Franken zu erwarten. Die §§ 11 bis 13 der FWV sollen entsprechend angepasst werden.

D. Einheitssatz für Subventionen an Anschaffungen und Bauten der Feuerwehr

Die Subventionssätze für Ortsfeuerwehren richten sich bisher nach dem Finanzkraftindex der Gemeinden. Anschaffungen werden bis zu 80% subventioniert. Diese Abstufung führte bei den Gemeinden zu einem geringfügigen indirekten Finanzausgleich, was für die flächendeckende Umsetzung des Konzeptes «Feuerwehr 2000» nötig und sinnvoll war. Nur so konnte gewährleistet werden, dass auch finanzschwächere Gemeinden die Materialbeschaffung für dieses Konzept finanziell bewältigen konnten. Heute ist die «Feuerwehr 2000» umgesetzt. Wesentliche materielle Umstellungen oder Aufstockungen stehen nicht mehr an.

Einen indirekten Finanzausgleich zu betreiben, ist systematisch keine Aufgabe der GVZ als selbstständige Anstalt. Die Subventionierung mit Finanzausgleichswirkung ist heute sachfremd. Daher soll neu ein einheitlicher Subventionssatz von 50% für das Feuerwehrmaterial der Orts- und Betriebsfeuerwehren eingeführt werden. In Härtefällen soll jedoch die Möglichkeit bestehen, die Subvention bis zu einem

Höchstsatz von 75% aufzustocken. Die Festlegung der Voraussetzungen und der Entscheid hierüber sollen bei der GVZ liegen.

Bisher sind auch Neubauten für die Feuerwehr abhängig vom Finanzkraftindex mit bis zu 30% subventioniert worden. Neu sollen Neubauten generell zu 10% subventioniert werden. Eine Härtefallregelung ist in diesem Fall nicht vorgesehen, da die Spannweite zwischen Mindest- und Höchstsubventionierung nicht gross ist. § 4 StBrV soll entsprechend angepasst werden.

E. Finanzierung der Hydranten anstelle der Löschwasserversorgung

Die Löschwasserversorgung im Kanton Zürich kann, abgesehen von einzelnen Ausnahmen, als gut bezeichnet werden. Dies ist vor allem der langjährigen Subventionierung des Löschwasseranteils an der Wasserversorgungen durch die GVZ zuschreiben. Derzeit sind Subventionen von rund 18,5 Mio. Franken zugesichert. Im Einsatzfall ist die ausrückende Feuerwehr primär darauf angewiesen, dass die Hydranten funktionstüchtig sind, die Wasserleistung und der erforderliche Druck erbracht werden können. Zentrales Bedürfnis der Feuerwehren ist derzeit die Versorgung und Funktionstüchtigkeit der Hydranten. Deshalb sollen die bisher für Erstellung, Unterhalt und Ausbau des Wasserversorgungsnetzes aufgewendeten Subventionen neu für die vollumfängliche Finanzierung der Hydrantenanlagen eingesetzt werden. Der Unterhalt der Hydrantenanlagen fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden. Die Prioritäten werden hier aber unterschiedlich gesetzt. Da für die Feuerwehren ein vollständig funktionierendes Hydrantennetz zwingend erforderlich ist, ist es sinnvoll, den Unterhalt sämtlicher Hydranten auf Kantonsgebiet zentral zu bewirtschaften. Innerhalb einer Übergangsfrist von fünf Jahren bis zum Abbau der derzeit zugesicherten Subventionen soll die Hydrantenkontrollwartung und Druckmessung und schliesslich auch deren Unterhalt durch die GVZ übernommen werden, oder es sollen Pauschalabgeltungen an die Gemeinden geleistet werden, die dies selber vornehmen. Die Kontrollwartungsprotokolle ermöglichen die Konsolidierung des guten Zustands der Löschwasserversorgung in den Gemeinden. Weiter ist auf Grund der positiven Erfahrungen im Einkauf von Feuerwehrmaterial beabsichtigt, die Hydranten durch die GVZ zentral via Lager Gubrist einzukaufen und von dort an die Gemeinden weiterzugeben. Dies ist wirtschaftlich und preislich vorteilhaft. Die Kosten für die erste Kontrollwartung betragen rund 7,6 Mio. Franken. Sie werden auf vier Jahre verteilt, sodass jährlich mit rund 1,9 Mio. Franken zu rechnen ist. Für die neu zu beschaffenden Hydrantenanlagen werden die Kosten

auf rund 2,5 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Für die nach der fünfjährigen Übergangsfrist einzusetzende Kontrollwartung werden die Kosten auf rund 1,6 Millionen Franken jährlich geschätzt. Hiefür ist jedoch eine weitere Verordnungsänderung erforderlich. Die §§ 9 ff. StBrV sollen angepasst werden.

F. Finanzielle Auswirkungen des Gesamtkonzepts

Die dargestellten Schritte führen zusammengefasst bei den Feuerwehrsубventionen zu jährlichen Minderausgaben von gut 2 Mio. Franken. Dafür sind Mehrausgaben für die Ausbildungsförderung von 2,1 Mio. Franken zu erwarten. Die Ablösung der Löschwassersubventionen durch die Hydrantenfinanzierung wird über fünf Jahre gerechnet kostenneutral sein. Die Neuordnung der Feuerwehrfinanzierung durch die GVZ ist keine Sparmassnahme, sondern eine Optimierung im Hinblick auf die Bedürfnisse des abwehrenden Brandschutzes.

Hinsichtlich der rechtlich per 1. Januar 2000 verselbstständigten GVZ ist der Begriff der «Staatsbeiträge» nicht mehr korrekt, handelt es sich doch dabei um Subventionen der GVZ, was bei den Verordnungsrevisionen dadurch berücksichtigt wird, dass neu der Begriff «Subventionen» verwendet wird. Das Subventionsverfahren richtet sich aber weiterhin nach dem Staatsbeitragsgesetz.

G. Forderungen des Postulats

Die Einführung von Betriebsbeiträgen an die Ortsfeuerwehren würde die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage erfordern. Es ist aber nicht dieser formale Grund, der auch die GVZ veranlasst, diese neue Subvention abzulehnen. Vielmehr würde dadurch die bisher bewährte Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und der GVZ durchbrochen. Es besteht weder ein Lenkungsbedürfnis noch eine Anreizfunktion für solche Subventionen. Die Koordination und Steuerung des Zürcher Feuerwehrwesens erfolgt durch finanzielle Leistungen an die Ausbildung und die Infrastruktur und wird durch die Kantonale Feuerwehr als Abteilung der GVZ wahrgenommen. Die Einführung von Betriebsbeiträgen an die Ortsfeuerwehren würde demgegenüber zu einer klassischen Giesskannensubvention mit ineffizientem Kontrollaufwand sowie unkalkulierbarer und unerheblicher Finanzausgleichswirkung führen. Der anerkannt hohe Leistungsstandard der Zürcher Feuerwehren ist durch die Koordination und

Finanzierung der Ausbildung und die Infrastruktursubventionen an Fahrzeuge, Ausrüstung und Bauten erreicht worden. Die Finanzausgleichswirkung dieser Brandschutzsubventionen war beim Aufbau der Feuerwehr 2000 wichtig, hat nun aber an Bedeutung verloren, nachdem ein einheitlicher und hoher Leistungs- und Ausrüstungsstandard im ganzen Kantonsgebiet erreicht worden ist.

Die künftigen Bedürfnisse der Feuerwehren liegen bei der Sicherung der Personalbestände und damit verbunden beim Angebot und der Attraktivität der Aus- und Fortbildung. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind zweckdienlicher als neue Subventionen an die Ortsfeuerwehren. Das neue Konzept kann ohne Änderung des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen umgesetzt werden.

H. Beschluss des Verwaltungsrates der GVZ

An seiner Sitzung vom 24. August 2001 hat der Verwaltungsrat der GVZ dem dargestellten neuen Subventionskonzept für den abwehrenden Brandschutz der GVZ zugestimmt. Er ermächtigte gleichzeitig die GVZ zur Ausarbeitung der Bestimmungen und zur entsprechenden Antragstellung an den Regierungsrat (VRB 08/2001). Gemäss § 7 a Abs. 1 Ziffer 1 GebäudeversG bestimmt der Verwaltungsrat die strategische Geschäftspolitik der Anstalt. Er ist somit für die Genehmigung dieses Konzeptes zuständig. Für den Erlass der Verordnungsbestimmungen im Subventionsbereich des Feuerwehrwesens ist der Regierungsrat zuständig (§ 31 Abs. 4 FFG).

I. Orientierung des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich

Die Direktion der GVZ hat den Leitenden Ausschuss des Gemeindepräsidentenverbandes an dessen Sitzung vom 28. September 2001 über das neue Subventionskonzept für die Feuerwehren orientiert. Das Gremium hat mit Schreiben vom 8. Oktober 2001 an den Direktor der Justiz und des Innern das Vorgehen der GVZ, namentlich die zu kurz bemessene Zeit für den Wechsel, bemängelt, weil die Vorschläge 2002 in den Gemeinden bereits erstellt seien. Weiter wurde vorgeschlagen, mit den Änderungen bis zum Vorliegen des neuen Finanzausgleichsgesetzes zuzuwarten. Daraufhin ist eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Gemeinden und der GVZ gebildet worden. Gemäss deren Vorschlag ist der Zeitpunkt für die Inkraftsetzung der neuen Be-

stimmungen verschoben und neu auf den 1. Januar 2003 festgelegt worden.

K. Schlussbemerkungen

Die dargelegte Strategie der GVZ ist die konsequente Fortsetzung der bis zu deren Verselbstständigung vom Regierungsrat festgelegten Ausrichtung des Feuerwesens im Kanton Zürich. Der Regierungsrat befürwortet daher diese Strategie.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 442/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Notter

Der Staatsschreiber:

Husi