



---

**Regierungsrat**

Luzern, 26. Mai 2015

**STELLUNGNAHME ZU MOTION****M 528**

Nummer: M 528  
Eröffnet: 27.05.2014 / Justiz- und Sicherheitsdepartement  
Antrag Regierungsrat: 26.05.2015 / Ablehnung  
Protokoll-Nr.: 625

**Motion Brücker Urs und Mit. über eine Änderung des Gesetzes über den Feuerschutz (FSG; SRL Nr. 740)****A. Wortlaut der Motion**

Der Regierungsrat wird beauftragt, das kantonale Gesetz über den Feuerschutz (FSG, SRL Nr. 740) dahingehend zu ändern, dass sich, im Sinn der Gleichbehandlung, alle Bürgerinnen und Bürger an den Feuerwehrkosten beteiligen und die langfristige Finanzierung der Feuerwehren in den Luzerner Gemeinden gesichert ist. Zudem soll die Ober- beziehungsweise Untergrenze der Feuerwehersatzabgabe an die Teuerung angepasst werden können und der Spielraum der Gemeinden bei der Bemessung der Ersatzabgabe erhöht werden.

**Begründung:**

Gemäss § 101 FSG sind Männer und Frauen in ihrer Wohnsitzgemeinde feuerwehpflichtig. Die Feuerwehpflicht beginnt am 1. Januar nach dem erfüllten 20. Altersjahr und endet am 31. Dezember nach dem erfüllten 50. Altersjahr. Feuerwehpflichtige, die keinen aktiven Feuerwehdienst leisten, haben in ihrer Wohnsitzgemeinde eine jährliche Ersatzabgabe zu entrichten. Es handelt sich dabei nicht um eine Steuer im Rechtssinn, da die Abgabe nicht vor- aussetzungslos geschuldet ist, sondern an die Stelle einer öffentlich-rechtlichen Naturalverpflichtung (Feuerwehdienst) tritt. Die Feuerwehpflichtersatzabgabe ist also eine Kausalabgabe und unabhängig vom Grund für die Nichtleistung des Feuerwehdienstes geschuldet. Während die Dienstleistungen der Feuerwehren von sämtlichen Einwohnern und Einwohnerinnen in Anspruch genommen werden, ist nur ein kleiner Teil von Bürgern zur Organisation und Finanzierung verpflichtet. Dass Frauen und Männer im Alter von 20 bis 50 Jahren aktiven Feuerwehdienst leisten, macht durchaus Sinn. Aber dass diese Bevölkerungsgruppe bei der Nichterfüllung der Dienstleistungspflicht mittels Ersatzabgabe zur gänzlichen Finanzierung der Feuerwehren verpflichtet ist, ist mit dem System der öffentlichen Abgaben nicht vereinbar und auch nicht nachvollziehbar. Leistungsempfänger werden hier ungleich behandelt. Die einen zahlen und/oder leisten und die anderen profitieren. Wegen der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen Bevölkerungsstruktur (der Anteil der finanzierenden Einwohner liegt heute in vielen Gemeinden noch gerade mal bei rund einem Drittel der Gesamteinwohner) und der gestiegenen technischen und personellen Anforderungen an die Feuerwehren vermögen die Einnahmen aus den Ersatzabgaben vielerorts nur noch die nötigsten Betriebskosten zu decken. Die Regeln der Spezialfinanzierung (Thema Verzinsung) und die insgesamt knappen finanziellen Ressourcen der Gemeinden («Jahr der Defizite» Bericht «Neue Luzerner Zeitung» vom 14. Mai 2014) vermögen die Situation nicht zu verbessern. Viele Gemeinden führen eine Spezialfinanzierung. Für zusammengelegte Feuerwehren ist die Führung einer Spezialfinanzierung von der Trägergemeinde gar Pflicht.

Anhand einer an die heutige Zeit angepassten Gesetzgebung muss die wichtige öffentliche Aufgabe im Bereich des Feuerwesens für alle Gemeinden langfristig gesichert werden. Im Sinn der Gleichbehandlung und der langfristigen Sicherung der Finanzierung der Feuerwehr sollen sich alle Einwohnerinnen und Einwohner gleichermassen an den Feuerwehrkosten beteiligen. Daher ist die Ersatzabgabepflicht von der Altersbegrenzung zu lösen, und damit sind alle Einwohnerinnen und Einwohner zu Ersatzabgaben zu verpflichten. Ebenfalls soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Ober- beziehungsweise Untergrenze der Feuerwehersatzabgabe an die Teuerung angepasst werden kann und der Spielraum und die Kompetenz der Gemeinden bei der Festsetzung der Ansätze erhöht werden. Notwendige und teilweise hohe Feuerwehrinvestitionen könnten so einfacher und schneller umgesetzt und damit die öffentliche Sicherheit gewährleistet beziehungsweise erhöht werden.

*Brücker Urs*  
Zemp Andreas  
Hess Ralph  
Baumann Markus  
Graber Michèle  
Odermatt Samuel

## **B. Begründung Antrag Regierungsrat**

Die Feuerwehren erfüllen eine sehr wertvolle Aufgabe zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt. Finanziert werden sie nach § 94 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 5. November 1957 (FSG; SRL Nr. 740) durch die Gemeinden. Dies kann entweder über die Einnahmen aus den Feuerwehersatzabgaben oder – wenn diese die Feuerwehrkosten nicht zu decken vermögen – über ordentliche Steuereinnahmen geschehen. Weitere Einnahmen der Feuerwehren stellen beispielsweise die Feuerschutzbeiträge der Gebäudeversicherung sowie Einnahmen aus vorsätzlich oder grobfahrlässig verursachten Einsätzen und Dienstleistungen dar (§ 94a FSG). Die Feuerschutzbeiträge werden von der Gebäudeversicherung wirkungsorientiert und differenziert den einzelnen Gemeinden ausgerichtet. Wir erachten diese breite Abstützung der Finanzierung der Feuerwehren als sinnvoll.

Sofern die Feuerwehren durch ordentliche Steuereinnahmen finanziert werden, beteiligen sich alle Personen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten an den Feuerwehrkosten. Bei einer Finanzierung der Feuerwehren ausschliesslich über die Feuerwehersatzabgabe ist dies nicht der Fall. Der Grund liegt darin, dass die Feuerwehersatzabgabe nicht primär der Finanzierung der Feuerwehr dient. Sie stellt als sogenannte Kausalabgabe lediglich einen Ersatz für eine sogenannte Naturallast dar – hier die Leistung von persönlichem Feuerwehrdienst, von der die Pflichtigen befreit sind. Die Bemessung der Ersatzabgabe richtet sich denn auch nach dem Wert der persönlichen Dienstleistung, von der die entsprechende Person befreit ist und nicht nach allfälligen Investitionen, die damit finanziert werden sollen.

Da eine Ersatzabgabe stets auf eine Naturallast, wie hier den Feuerwehrdienst, bezogen sein muss, wäre es nicht praktikabel, die Altersgrenzen für den Feuerwehrdienst zu erweitern oder gar aufzuheben. Feuerwehrdienst- und damit auch ersatzabgabepflichtig sind Personen in einem Alter zwischen 20 und 50 Jahren (§ 101 Abs. 2 FSG). Die Erfahrung der Feuerwehren zeigt, dass Personen ausserhalb dieses Altersbereichs nicht sinnvoll in die Feuerwehrarbeit eingebunden werden könnten. Eine Erhöhung der Altersgrenzen nur hinsichtlich der Ersatzabgabe-, nicht aber hinsichtlich der Dienstpflicht, würde dem System der Milizfeuerwehr widersprechen. Durch eine gänzliche Entkoppelung der Ersatzabgaben von den Altersgrenzen würden diese Abgaben zu einer Zwecksteuer. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Attraktivität der Leistung von Feuerwehrdienst, weshalb wir eine solche Systemänderung ablehnen.

Ein rechtsvergleichender Blick auf die anderen Kantone zeigt, dass 20 Kantone eine Feuerwehersatzabgabe erheben, in 3 Kantonen (FR, NE, UR) dies auf Stufe der Gemeinden geregelt ist und 3 Kantone (GE, TI, ZH) gar keine Pflicht zur Leistung einer Ersatzabgabe festgelegt haben. In den Kantonen mit einer Feuerwehersatzabgabe bewegen sich die Unter- und die Obergrenzen der Ersatzabgabe meist in einem ähnlichen Rahmen wie im Kanton Luzern, wo minimal 30 Franken und maximal 400 Franken zu bezahlen sind (§ 104 Abs. 1 FSG).

Grundsätzlich wäre es möglich, die Einnahmen aus den Ersatzabgaben zu steigern:

- So könnte etwa die Unter- und Obergrenze der Ersatzabgabe angehoben werden. Unter Berücksichtigung der Teuerung für die jeweiligen Grenzwerte wäre eine Erhöhung der Untergrenze auf rund 45 Franken und der Obergrenze auf rund 480 Franken gerechtfertigt. Dies würde aber nur geringe Auswirkungen auf die Einnahmen aus den Ersatzabgaben nach sich ziehen.
- Ausländische Staatsangehörige mit Aufenthalt oder Wohnsitz in der Schweiz, die nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind, bezahlen ihre Steuern nicht über das ordentliche Steuerveranlagungsverfahren, sondern in Form eines Quellensteuerabzuges auf den Bruttoeinkünften. Praxisgemäss bezahlen sie keine Feuerwehersatzabgaben. Aufgrund der schweizweiten Harmonisierung der Quellensteuern ist es fraglich, ob der kantonale Gesetzgeber einen Einbezug der Feuerwehersatzabgabe in den Quellensteuertarif überhaupt anordnen könnte. Neben rechtlichen sprechen vor allem auch praktische Probleme gegen eine Erhebung der Feuerwehersatzabgabe an der Quelle. So ist beispielsweise der Geltungsbereich der Ersatzabgabe aufgrund der dort geltenden Altersgrenzen und Ausnahmeregelungen gegenüber dem Geltungsbereich der Quellenbesteuerung völlig unterschiedlich. Eine entsprechende Entflechtung würde einen erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Grundsätzlich wäre es zwar bereits nach geltendem Recht möglich, dass die Gemeinden die Feuerwehersatzabgaben direkt den quellensteuerpflichtigen Personen in Rechnung stellten. Die Berechnung der Ersatzabgabe stellt aber auf das im Kanton steuerbare Einkommen ab, das aufgrund einer Steuererklärung ermittelt wird. Eine solche liegt jedoch bei an der Quelle besteuerten Personen in der Regel nicht vor, sofern es nicht ausnahmsweise zu einer nachträglich ordentlichen Veranlagung kommt. Das ist jedoch nur bei Bruttoeinkünften von über 120'000 Franken der Fall. Es wäre unverhältnismässig, auch von den übrigen quellenbesteuerten Personen eine Steuererklärung einzuverlangen, einzig mit dem Zweck, die Feuerwehersatzabgabe erheben zu können.
- Schliesslich könnte der Spielraum für die Gemeinden bei der Erhöhung oder der Reduktion des Ersatzabgabebesatzes erweitert werden. Dadurch könnten die Gemeinden bei Finanzengpässen einfacher und wirkungsvoller reagieren. Heute kann der Ersatzabgabebesatz von grundsätzlich 3 Promille des steuerbaren Einkommens um die Hälfte erhöht oder reduziert werden. Für die Reduktion des Ersatzabgabebesatzes ist eine Genehmigung durch den Regierungsrat erforderlich (§ 105 Abs. 3 FSG). Mit dieser Regelung wird eine gewisse Einheitlichkeit der verschiedenen Ersatzabgabebesätze im Kanton Luzern sichergestellt. Eine Flexibilisierung würde zu noch grösseren Differenzen zwischen den einzelnen Gemeinden führen, was wir ablehnen.

Alle erwähnten Anpassungen bei den Ersatzabgaben würden aber die eigentliche Ursache für allfällige Finanzierungsprobleme der Gemeinden nicht beseitigen. Die Ursache dafür ist primär struktureller Natur und nicht die Höhe der Feuerwehersatzabgabe. Gemeinden mit wenig Einwohnern und einer grossen Fläche haben eher Mühe, ihre Feuerwehren zu finanzieren, als Gemeinden mit einer grossen Einwohnerzahl und einer beschränkten Fläche. Eine Lösung für dieses Problem bieten Feuerwehrezusammenschlüsse und -fusionen. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass Gemeinden mit regionalen Feuerwehren diese meist problemlos über die Feuerwehersatzabgaben finanzieren können. Unter anderem aus die-

sem Grund haben 12 Luzerner Gemeinden den gesetzlich vorgesehenen Ersatzabgabesatz von 3 Promille mit Genehmigung des Regierungsrates gesenkt (vgl. § 105 Abs. 3 FSG).

Die Gebäudeversicherung Luzern hat denn auch in den vergangenen 15 Jahren eine Effizienzsteigerung durch Feuerwehrezusammenlegungen gefördert. Zählte man im Kanton Luzern 1998 noch 110 Ortsfeuerwehren, so sind es heute nur noch 55 Organisationen. Im laufenden Projekt "Feuerwehr 2015" werden die bestehenden Organisationen überprüft und allenfalls weitere strukturelle Anpassungen vorgenommen. Nebst der Steigerung der Effizienz und der Einsatzerfahrung wird auch eine Optimierung der finanziellen Situation der einzelnen Feuerwehren angestrebt. Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass eine solche Optimierung durchaus erreicht werden kann. Bei einigen Organisationen bestehen diesbezüglich noch Optimierungsmöglichkeiten. Diese Strukturbereinigungen sind weiter zu führen. Der finanzielle Anreiz dafür, soll nicht durch eine Erhöhung der Ersatzabgabe gemindert werden und die Finanzierung der Feuerwehren soll weiterhin breit abgestützt sein.

Wir beantragen Ihnen deshalb, die Motion abzulehnen.