



---

**Regierungsrat**

Luzern, 26. Mai 2015

**STELLUNGNAHME ZU MOTION****M 563**

Nummer: M 563  
Eröffnet: 08.09.2014 / Justiz- und Sicherheitsdepartement  
Antrag Regierungsrat: 26.05.2015 / Ablehnung  
Protokoll-Nr.: 626

**Motion Hartmann Armin und Mit. über die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Feuerschutz****A. Wortlaut der Motion**

Die Grundlagen für den Feuerschutz und die Prävention sind einer Revision zu unterziehen und auf die heutigen Anforderungen im Bereich Prävention und Intervention auszurichten. Dazu ist das Feuerschutzgesetz aus dem Jahr 1957 zu revidieren. Im Weiteren soll ermöglicht werden, dass alle Gemeinden ihre Feuerwehren aus der Ersatzabgabe finanzieren können. Abschliessend ist ein wesentliches Augenmerk auf den Bereich Prävention zu richten.

Das Feuerschutzgesetz des Kantons Luzern aus dem Jahr 1957 ist in verschiedenen Bereichen in die Jahre gekommen. Abgesehen davon, dass bereits die Struktur des Gesetzes mit zahlreichen aufgehobenen Artikeln nicht optimal ist, sind auch inhaltlich Optimierungen angezeigt. Die riesige Differenz bei der Finanzierung der Feuerwehren, namentlich auch bei der Ersatzabgabe, ist stossend. Während einzelne Gemeinden mit einem Satz von weniger als 3 Promille grosse Überschüsse erzielen, erreichen andere mit einem Maximalsatz von 4,5 Promille lediglich einen Kostendeckungsgrad von 50 Prozent. Durch strukturelle Optimierungen und eine Reorganisation der Finanzierung soll das System insgesamt verbessert werden.

Ansätze dazu sind:

- Die Ersatzabgabe ist zu flexibilisieren und auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gemeinden auszurichten. Die Genehmigungspflicht durch den Regierungsrat für gewisse Herabsetzungen der Ersatzabgabe entspricht nicht mehr den Grundsätzen der Gemeindeautonomie gemäss dem aktuellen Gemeindegesetz.
- Es ist sicherzustellen, dass alle Personen eine Ersatzabgabe leisten (auch z. B. quellenbesteuerte Personen).
- Durch eine optimierte Regelung der Dienstpflicht ist sicherzustellen, dass auch weiterhin genügend Personal für die Feuerwehren rekrutiert werden kann.

In die Erarbeitung des Gesetzes sind sämtliche betroffenen Gruppen einzubeziehen. Um eine umfassende und stimmige Lösung zu finden, wäre auch denkbar, den Ansatz des Kantons Basel-Land mit einem Gebäudeversicherungsgesetz, einem Feuerwehrgesetz und einem Präventionsgesetz zu prüfen.

*Hartmann Armin*  
Thalmann-Bieri Vroni  
Arnold Robi  
Schärli Thomas  
Troxler Jost  
Dickerhof Urs

Furrer-Britschgi Nadia  
Camenisch Räto B.  
Gisler Franz  
Müller Pius  
Keller Daniel  
Müller Pirmin

Steiner Bernhard  
Winiger Fredy  
Lang Barbara  
Knecht Willi  
Graber Christian  
Schmid Werner  
Stöckli Ruedi  
Bossart Rolf

Lüthold Angela  
Zimmermann Marcel  
Winiker Paul  
Müller Guido  
Kaufmann Pius  
Kunz Urs  
Schmid Bruno  
Zurkirchen Peter

## **B. Begründung Antrag Regierungsrat**

Es ist zutreffend, dass im Gesetz über den Feuerschutz vom 5. November 1957 (FSG; SRL Nr. 740) viele aufgehobene Paragraphen enthalten sind. Das ist darin begründet, dass seit 2005 die Prävention von Bränden schweizweit durch die Schweizerischen Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) geregelt ist. Das FSG wurde mit Inkrafttreten am 1. Juli 2006 an die Schweizerischen Brandschutzvorschriften angepasst, wobei zahlreiche Bestimmungen der Prävention oder – in der Gesetzessprache – des vorbeugenden Brandschutzes gestrichen wurden. In § 2 Absatz 3 FSG wird für den vorbeugenden Brandschutz auf die Schweizerischen Brandschutzvorschriften verwiesen. Diese wurden auf den 1. Januar 2015 grundlegend überarbeitet. Die im Kanton Luzern geltenden Grundlagen für die Prävention von Bränden sind damit auf dem neuesten Stand. Die Gebäudeversicherung Luzern kann ihre Aufgaben mit dem, wenn auch etwas in die Jahre gekommenen FSG nach wie vor uneingeschränkt wahrnehmen. Das FSG bietet auch für die heutigen Verhältnisse adäquate und gute Voraussetzungen, um das bewährte System "sichern und versichern" umzusetzen. Eine Revision des FSG aufgrund des Alters des Gesetzes oder der aufgehobenen Bestimmungen ist deshalb nicht notwendig.

Die Feuerwehren werden nach § 94 FSG durch die Gemeinden finanziert. 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, ist es nicht möglich, alle Personen der Ersatzabgabepflicht zu unterstellen oder die Altersgrenzen für den Feuerwehrdienst zu erweitern. 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).

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 stellen. 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.

Zudem 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 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 diesem Grund haben 12 Luzerner Gemeinden den gesetzlich vorgesehenen Ersatzabgabebesatz 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 lau-

fenden 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.