



## **Revision des Gesetzes über den Feuerschutz: Aufhebung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission  
vom 28. März 2014

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend Revision des Gesetzes über den Feuerschutz hat die Vorlage des Regierungsrates vom 21. Januar 2014 (Vorlage Nr. 2349.1 - 14557) in ihrer Sitzung vom 28. März 2014 beraten und verabschiedet.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1.	Ausgangslage	1
2.	Ablauf der Kommissionberatung	1
3.	Einführung in die Vorlage	2
4.	Eintretensdebatte	3
5.	Detailberatung	5
6.	Schlussabstimmung	6
7.	Parlamentarischer Vorstoss	6
8.	Kommissionsantrag	6

### **1. Ausgangslage**

Mit dem Revisionsentwurf soll die heute geltende Feuerwehrpflicht aufgehoben und die Ersatzabgabe abgeschafft werden.

Die dem Revisionsentwurf zugrundeliegende Motion begründete den entsprechenden Vorstoss zur Hauptsache damit, dass bei den Feuerwehren im Kanton Zug faktisch seit Jahren nur noch Feuerwehrleute eingeteilt seien, welche freiwillig rekrutiert worden seien. Die Gemeinden würden sich zudem mit dem Einziehen der Ersatzabgabe schwer tun. Diese weise gestützt auf das so genannte Haushaltmodell viele Ausnahmen auf und müsse zudem auch von all jenen geleistet werden, welche aufgrund ihrer finanziellen Verhältnisse keine Steuern bezahlen müssten.

Mit der Vorlage wird die vom Kantonsrat am 27. Oktober 2011 - äusserst knapp - mit 30:29 Stimmen erheblich erklärte Motion von Max Uebelhart und Vreni Wicky (Vorlage Nr. 1699.1 - 12792) umgesetzt.

### **2. Ablauf der Kommissionberatung**

Die Kommission beriet die vorliegende Revision des Gesetzes über den Feuerschutz an der Kommissionssitzung vom 28. März 2014. Nebst allen Kommissionsmitgliedern nahmen Regierungsrat Beat Villiger, Feuerwehrinspektor Hans-Peter Spring und Albert Rüetschi, juristischer Mitarbeiter der Sicherheitsdirektion, an der Sitzung teil. Das Protokoll führte Ruth Schorno.

Eingangs führte Regierungsrat Beat Villiger in die Vorlage ein. Er beleuchtete die Hintergründe und erläuterte anschliessend die einzelnen Paragraphen im Detail. Hans-Peter Spring und Albert Rüetschi brachten Erläuterungen aus fachlicher bzw. rechtlicher Warte ein.

Im Anschluss an diese Vorstellung der Vorlage eröffnete der Kommissionspräsident die Eintretensdebatte.

Im Vorfeld der Kommissionssitzung vom 28. März 2014 hatte die Sicherheitsdirektion sodann das bei ihr eingegangene und an die Kommission gerichtete Schreiben der Feuerwehrkommandanten des Kantons Zug betreffend Aufhebung der Feuerwehrpflicht und Ersatzabgabe vom 14. März 2014 an alle Kommissionsmitglieder weitergeleitet. In diesem Schreiben betonten die Feuerwehrkommandanten der Feuerwehren des Kantons Zug, sie lehnten die Revision ab, weil die Feuerwehren mit der Aufhebung der Feuerwehrpflicht noch grössere Probleme hätten, genügend Feuerwehrangehörige zu rekrutieren.

### **3. Einführung in die Vorlage**

Zur Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabepflicht im interkantonalen Vergleich hielt Regierungsrat Beat Villiger fest, dass von 19 Deutschschweizer Kantonen in deren 13 die Feuerwehrpflicht bestehe. Vier Kantone würden den Entscheid, ob sie eine Dienstpflicht statuieren oder nicht, den Gemeinden überlassen, und in zwei Kantonen bestehe gestützt auf kantonales Recht keine Dienstpflicht. Hinsichtlich der Feuerwehrendienstersatzabgabe existiere in zwei Kantonen keine Ersatzabgabepflicht, vier Kantone würden den Entscheid über diese Frage den Gemeinden überlassen und in 13 Kantonen bestehe eine Ersatzabgabepflicht.

Feuerwehrinspektor Hans-Peter Spring führte aus, die Regierungskonferenz der Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) habe am 5. Juni 2009 das Regelwerk «Feuerwehr 2015» beschlossen. Diese konzeptionelle Grundlage für das Feuerwehrwesen in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein bestehe aus zehn Grundsätzen. Diese stellten keine Rechtsnormen im formellen Sinn dar, würden aber die Überzeugungen der betroffenen Fachleute wiedergeben. Zwei Grundsätze der Konzeption «Feuerwehr 2015» würden das hier zur Diskussion stehende Thema beschlagen, nämlich den Grundsatz des Milizsystems und das Festhalten an der Feuerwehrpflicht. Zum Milizsystem halte das «Feuerwehrkonzept 2015» fest was folgt: «Die Feuerwehren in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein basieren auf dem Milizsystem, in einigen Städten, Agglomerationen oder Betrieben auch auf Berufsfeuerwehren. Das Milizsystem ist zu erhalten». Und zur Feuerwehrpflicht sei dem «Feuerwehrkonzept 2015» nachstehendes zu entnehmen: «Die Art der Dienstpflicht in den Feuerwehren wird kantonal geregelt». Gestützt auf diese Ausführungen sei in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass das «Feuerwehrkonzept 2015» grundsätzlich von einer Dienstpflicht ausgehe (nur «die Art» der Dienstpflicht werde kantonal geregelt). Für den Kanton Zug wäre gestützt auf das «Feuerwehrkonzept 2015» grundsätzlich am Milizsystem festzuhalten. Eine Abschaffung der Feuerwehrpflicht würde zwar einen Schritt in die Richtung von Berufsfeuerwehren darstellen, wäre andererseits aber durchaus noch mit dem Milizsystem vereinbar.

Albert Rüetschi, juristischer Mitarbeiter der Sicherheitsdirektion legte dar, in der juristischen Lehre und Rechtsprechung sei unbestritten, dass der Arbeitgeber einer Feuerwehrdienst leistende Person (sei dies an einem Ernstfalleinsatz, einer Feuerwehrübung oder etwa an einem Besuch eines einwöchigen Feuerwehrkurses) den Lohn zu bezahlen habe. Dies würde auch für den Fall gelten, wenn das formelle Feuerwehrdienstobligatorium abgeschafft würde. Die Recht-

sprechung behandle die Leistung von Feuerwehrdienst privatrechtlich als eine unverschuldete Hinderung an der Arbeitsleistung im Sinne von Art. 324a Abs. 1 des Obligationenrechts (SR 220).

#### **4. Eintretensdebatte**

Drei Diskussionspunkte dominierten die Beratung: Erstens die Konsequenzen einer Aufhebung der Dienstpflicht für die Gemeinden, für die Feuerwehrdienstleistenden und deren Arbeitgebern, zweitens die Auswirkungen einer Aufhebung der Ersatzabgabe von 100 Franken und drittens die Bedeutung der Besoldung der Feuerwehrleute. Vor den einzelnen Voten gaben die Kommissionsmitglieder jeweils ihre Interessenverbindungen bekannt.

##### **Konsequenzen einer Aufhebung der Dienstpflicht**

Dazu wurde angeführt, die Abschaffung der Dienstpflicht würde den Prinzipien der Freiheit und eines schlanken Staates entsprechen. In der Armee würde insbesondere für die höheren Grade faktisch auch keine Dienstpflicht existieren. Andere Kommissionsmitglieder betonten demgegenüber, gerade in der Armee bestehe eben auch eine Dienstpflicht. Die Stellung der Feuerwehrleute im Verhältnis zu ihren Arbeitgebern sei eine deutlich stärkere, wenn eine Dienstpflicht existiere, weil sie dadurch die dienstbedingten Abwesenheiten wesentlich einfacher rechtfertigen könnten. Ohne Dienstpflicht bestünde die Gefahr, dass Arbeitgeber potentielle Feuerwehrleute anweisen würden, ihre diesbezüglichen Aktivitäten und Einsätze (ausschliesslich) in die Freizeit zu verlegen. Nicht zuletzt aus diesem Grund würde es für die Gemeinden (noch) schwieriger, die erforderliche Anzahl Personen zu motivieren, Feuerwehrdienst zu leisten. Zudem sei generell festzuhalten, dass in der Bevölkerung die Feuerwehrpflicht nicht als Problem wahrgenommen werde.

##### **Konsequenzen einer Aufhebung der Ersatzabgabe**

Einige Kommissionsmitglieder betonten, dass der Einnahmeausfall bei den Gemeinden als Konsequenz einer Aufhebung der Ersatzabgabe zentral wäre und gestützt darauf insbesondere auch Steuererhöhungen in Betracht gezogen werden müssten.

Andere Kommissionsmitglieder relativierten die Bedeutung der Ersatzabgabe für die Gemeindebudgets insofern, als die verschiedenen in den vergangenen Jahren vorgenommenen Steuersenkungen die Gemeinderechnungen ungemein mehr belastet hätten, als dies gestützt auf die Abschaffung der Ersatzabgabe der Fall wäre. Ein Wegfall dieser Ertragsquelle hätte daher im Verhältnis zu den erwähnten Steuersenkungen nur bescheidene finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden. Die anerkanntermassen grosse Wertschätzung des Einsatzes der Feuerwehrleute hänge zudem nicht von den 100 Franken Ersatzabgabe ab. Zudem widerspreche das Instrument der Ersatzabgabe als Kopfgebühr den Grundsätzen der Belastung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. So hätten auch Bürgerinnen und Bürger, die gestützt auf ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse von der Steuerpflicht befreit seien, die Ersatzabgabe zu leisten. Der gesicherte Bestand gut ausgerüsteter Feuerwehren hänge sodann nicht von der Ersatzabgabe ab. Das Feuerwehrwesen stelle vielmehr eine klassische Staatsaufgabe dar, welche über die Steuern zu finanzieren sei.

Weitere Kommissionsmitglieder betonten insbesondere den Wertschätzungscharakter der Ersatzabgabe bzw. die jederzeitige Einsatzbereitschaft der Feuerwehrleute. Angesichts des grossen Einsatzes der Feuerwehrleute würden die 100 Franken nur einen bescheidenen Betrag darstellen. Feuerwehrleute würden es stossend empfinden, wenn sie - im Falle der Abschaf-

fung der Ersatzabgabe - einerseits Feuerwehrdienst leisten müssten und diesen dann andererseits auch noch selbst über die Steuern finanzieren müssten. In der Bevölkerung sei zudem nur vereinzelt Opposition gegen die Abgabe auszumachen.

Umstritten blieb in der Kommission der Aufwand, der den Gemeinden durch die Verfügung und den Bezug der Ersatzabgaben erwachse. Einigkeit bestand demgegenüber schliesslich hinsichtlich der Folgenlosigkeit der Tatsache, dass die Ersatzabgabe nicht zweckgebunden ist: Weil die Ersatzabgaben die tatsächlichen Kosten der Gemeindefeuerwehren lediglich zu rund einem Drittel deckten, würde eine ausdrückliche Zweckbindung der Ersatzabgabe keinerlei Auswirkungen haben.

### **Die Bedeutung der Besoldung**

Zur Besoldung wurde festgehalten, dass deren Höhe auf Gemeindeebene geregelt sei. Weil die Besoldung aber in den meisten Gemeinden ungefähr gleich hoch sei, könnten folgende generelle Aussagen getätigt werden: Eine Abendübung werde pauschal mit 35 Franken besoldet. Ein Ernstfalleinsatz werde mit 40 Franken pro Stunde besoldet, wobei die erste Einsatzstunde nicht besoldet werde. Dies führe dazu, dass rund zwei Drittel der Einsätze unbesoldet geleistet würden, weil sie weniger als eine Stunde dauern. Die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Zug würden für Übungen und Ernstfalleinsätze als Ortsfeuerwehr im Gegensatz zu den Angehörigen der Feuerwehren der Landgemeinden in der Regel keinen Sold erhalten. In Zug hätten die Feuerwehrleute dafür Priorität bei der Wohnungssuche und würden vergünstigte REKA-Checks erhalten. In der Bevölkerung werde die (teilweise) Besoldung der Feuerwehrleute keineswegs als problematisch wahrgenommen.

### **Weitere behandelte Punkte**

Die Totalrevision des Richtplanes der Feuerwehren werde eine Totalrevision des Feuerschutzgesetzes erforderlich machen. Es mache aber durchaus Sinn, die emotional aufgeladene Frage der Dienstpflicht und der Ersatzabgabe vorab separat zu klären. Angesichts der erheblich erklärten Motion sei der Regierungsrat zudem verpflichtet gewesen, die vorliegende Vorlage auszuarbeiten.

Hinsichtlich dem auf den 1. Januar 2016 vorgesehen Datum des Inkrafttretens sei festzuhalten, dass die Gemeinden im Falle der Abschaffung der Ersatzabgabe Zeit bräuchten, um ihre Gemeindebudgets entsprechend anzupassen. Gemäss dem Zeitplan der Vorlage Nr. 2349.1 - 14557 könnte - sollte das Referendum ergriffen werden - die Volksabstimmung über die Änderungen zudem erst im März 2015 erfolgen.

Schliesslich wurde betont, dass selbst für jene Kommissionsmitglieder, die sowohl die Abschaffung der Feuerwehrdienstpflicht als auch der Ersatzabgabepflicht ablehnen würden, das Eintreten auf die Vorlage wichtig und richtig sei, weil die Kommission nur auf diese Weise in der Lage sei, die entsprechenden Begehren materiell zu behandeln (und in der Folge gegebenenfalls ausdrücklich abzulehnen).

**Die Kommission beschloss mit 12:3 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 2349.1 - 14557 einzutreten.**

## **5. Detailberatung**

In der Detailberatung beriet die Kommission jeden Paragraphen des Kapitels «3.3. Feuerwehrpflicht» des Feuerschutzgesetzes einzeln. Nachfolgend wird auf die diesbezüglich gefassten Beschlüsse eingegangen.

### **§ 40 Feuerwehrpflicht**

Bereits zu Beginn der Detailberatung wurde der Antrag gestellt, die Feuerwehrpflicht entgegen dem Antrag des Regierungsrates beizubehalten und entsprechend § 40 unverändert in der heutigen Form im Gesetz zu belassen. In der Folge entstand eine Diskussion darüber, mit welchem Alter die Feuerwehrpflicht sinnvollerweise zu enden habe. Dabei hielt die Kommission fest, dass Angehörige der Feuerwehren auch nach geltendem Recht freiwillig über das erfüllte 48 Altersjahr hinaus Feuerwehrdienst leisten können, was auch regelmässig vorkomme. Die in § 40 Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit, wonach der Regierungsrat das Ende der Feuerwehrpflicht auf das erfüllte 46. Altersjahr herabsetzen könne, habe der Regierungsrat in der Vergangenheit dagegen nie in Betracht gezogen. Eine Streichung dieses Absatzes mache dennoch keinen Sinn, weil andere Kantone diese Herabsetzungsmöglichkeit zum Teil wieder eingeführt hätten.

#### Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 3:12 Stimmen gegen die Aufhebung von § 40 aus.

### **§ 41 Befreiung von der Feuerwehrpflicht**

Auch hinsichtlich § 41 wurde der Antrag auf Beibehaltung gestellt. Zudem wurde - ohne dass aber ein diesbezüglicher Antrag gestellt worden wäre - bemerkt, dass § 41 Abs. 1 Bst. b nicht mehr zeitgemäss formuliert sei.

#### Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 3:12 Stimmen gegen die Aufhebung von § 41 aus.

### **§ 42 Feuerwehrdienst**

Auch hinsichtlich § 42 wurde der Antrag auf Beibehaltung gestellt. Diesbezüglich wurde durch ein Kommissionsmitglied geltend gemacht, dieser Regelungsbereich gehöre gestützt auf die Gemeindeautonomie in die Regelungshoheit der Gemeinden gestellt.

#### Beschluss:

Die Kommission sprach sich aber mit 6:9 Stimmen auch gegen die Aufhebung von § 42 aus.

### **§ 43 Ersatzabgabe**

Auch hinsichtlich § 43 wurde der Antrag auf Beibehaltung gestellt. Die in der Kommission thematisierte Möglichkeit, die Festlegung der Höhe der Ersatzabgabe den Gemeinden anheimzustellen, wurde zugunsten der (bewährten) kantonsweiten Einheitlichkeit des Betrages abgelehnt.

#### Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 5:10 Stimmen gegen die Aufhebung von § 43 aus.

### **§ 44 Bezug der Ersatzabgabe**

Auch hinsichtlich § 44 wurde der Antrag auf Beibehaltung gestellt.

Beschluss:

Die Kommission sprach sich mit 5:10 Stimmen gegen die Aufhebung von § 44 aus.

**Rückkommensanträge**

Es wurden keine Rückkommensanträge gestellt.

**6. Schlussabstimmung**

Die Kommission stimmte der Vorlage in der von der Kommission beschlossenen Version mit 10:5 Stimmen zu.

**7. Parlamentarischer Vorstoss**

Die Kommission stimmte mit 10:3 Stimmen bei 2 Enthaltungen für die Abschreibung der Motion von Max Uebelhart und Vreni Wicky betreffend Aufhebung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe vom 26. Juni 2008 (Vorlage Nr. 1699.1 - 12792).

**8. Kommissionsantrag**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 12:3 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 2349.1 - 14557 des Regierungsrates einzutreten;
2. mit 10:5 Stimmen, der Vorlage in der von der Kommission beschlossenen Version zuzustimmen;
3. mit 10:3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Motion von Max Uebelhart und Vreni Wicky betreffend Aufhebung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe vom 26. Juni 2008 (Vorlage Nr. 1699.1 - 12792) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 28. März 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Peter Diehm

Beilage: Synopse

**Kommissionsmitglieder:**

Diehm Peter, Cham, Präsident  
Birrner Walter, Cham  
Blättler-Müller Christine, Cham  
Christen Hans, Zug  
Frei Pirmin, Baar  
Gisler Stefan, Zug  
Helfenstein Georg, Cham  
Nussbaumer Karl, Menzingen

Sivaganesan Rupan, Zug  
Sperandio Renato, Unterägeri  
Wandfluh Oliver, Baar  
Werner Thomas, Unterägeri  
Wicky Vreni, Zug  
Winter Leonie, Hünenberg  
Wyss Beat, Oberägeri