



**Motion von Max Uebelhart und Vreni Wicky
betreffend Aufhebung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe
(Gesetz über den Feuerschutz 3. Abschnitt)
(Vorlage Nr. 1699.1 - 12792)**

**Motion von Martin B. Lehmann, Thomas Lötscher, Thomas Rickenbacher, Karl Nussbauer und Rupan Sivaganesan
betreffend Befreiung der Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ
von der Feuerwehrpflicht
(Vorlage Nr. 1703.1 - 12805)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 28. Juni 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen Bericht und Antrag zur Motion von Max Uebelhart und Vreni Wicky betreffend Aufhebung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe (Gesetz über den Feuerschutz 3. Abschnitt; Vorlage Nr. 1699.1 - 12792) und zur Motion von Martin B. Lehmann, Thomas Lötscher, Thomas Rickenbacher, Karl Nussbauer und Rupan Sivaganesan betreffend Befreiung der Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ von der Feuerwehrpflicht (Vorlage Nr. 1703.1 - 12805). Beide Motionen hängen thematisch eng miteinander zusammen: Werden die Feuerwehrpflicht und damit auch die Ersatzabgabe aufgehoben, wie dies die Motion Uebelhart/Wicky verlangt, stellt sich die Frage nach der Befreiung der Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ von der Feuerwehrpflicht nicht mehr (Motion Lehmann/Lötscher/Rickenbacher/Nussbauer/Sivaganesan). Von da her ist es angezeigt, die beiden Motionen zusammenzulegen und sie in ein und derselben Vorlage gemeinsam zu beantworten.

Der Bericht wird wie folgt gegliedert:

I.	In Kürze	2
II.	Motionen	3
III.	Bisherige Schritte im Hinblick auf die Beantwortung der Motionen	4
IV.	Motion betreffend Aufhebung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe	5
1.	Geltendes Feuerschutzgesetz	5
1.1	Problemstellung	5
1.2	Ausgangslage	6
1.3	Feuerwehrpflicht und Ersatzabgabe im Besonderen	6
1.4	Kritische Würdigung des geltenden Feuerschutzgesetzes, insbesondere die Kombination "Feuerwehrpflicht und Ersatzabgabe" (Haushaltmodell)	10
2.	Weitere Modelle möglicher Feuerwehr-Organisationen	11
2.1	Freiwilliger Feuerwehrdienst	11
2.2	Feuerwehrpflicht ohne Ersatzabgabe	13
3.	Das vom Regierungsrat Ende 2009 favorisierte Feuerwehr-Modell	14
4.	Vernehmlassung der Einwohnergemeinden	14
5.	Bericht der Projektgruppe "Neues Feuerwehrmodell für den Kanton Zug - wie weiter?"	15
5.1	Feuerwehrpflicht	16
5.2	Ersatzabgabe	16

6.	Würdigung des Regierungsrats	16
V.	Motion betreffend Befreiung der Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ von der Feuerwehrpflicht	17
1.	Geltendes Recht	17
2.	Materialien zur geltenden Regelung	18
3.	Die Situation für Angehörige der Zuger Polizei	18
4.	Beschwerdeentscheid vom 7. Juli 1998	19
5.	Vernehmlassung der Einwohnergemeinden	19
6.	Bericht der Projektgruppe "Neues Feuerwehrmodell für den Kanton Zug - wie weiter?"	20
7.	Würdigung des Regierungsrats	20
VI.	Anträge	21

I. In Kürze

Vorläufig kein neues Feuerwehrmodell für den Kanton Zug

Ende 2009 favorisierte der Regierungsrat ein neues Feuerwehrmodell. Er wollte an der Feuerwehrpflicht festhalten, jedoch auf die Ersatzabgabe verzichten. Nach eingehenden Abklärungen spricht sich nun der Regierungsrat für die vorläufige Beibehaltung des bisherigen Feuerwehrmodells aus.

Das heutige Zuger Feuerschutzgesetz (Gesetz über den Feuerschutz, BGS 722.21) schreibt die Feuerwehrpflicht für Frau und Mann zwischen dem 20. und 48. Altersjahr vor. Wer als feuerwehrpflichtige Person keinen aktiven Feuerwehrdienst leistet, bezahlt eine jährliche Ersatzabgabe von hundert Franken. Allerdings ist nicht jede feuerwehrpflichtige Person auch ersatzabgabepflichtig: Leistet jemand aus dem Haushalt Feuerwehrdienst, entfällt die Ersatzabgabe für die übrigen im gleichen Haushalt lebenden feuerwehrpflichtigen Personen (§ 43 Abs. 2 Feuerschutzgesetz).

Parlamentarische Vorstösse

Zwei Motionen stellen das heutige Feuerwehrmodell in Frage. Die eine fordert die Aufhebung der Feuerwehrpflicht und Ersatzabgabe, möchte also die freiwillige Feuerwehr einführen. Die andere will an der Feuerwehrpflicht festhalten, verlangt jedoch die Befreiung der Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ von der Feuerwehrpflicht.

Regierungsrat favorisierte Ende 2009 das Modell "Feuerwehrpflicht ohne Ersatzabgabe"

Der Regierungsrat setzte sich Ende 2009 eingehend mit den verschiedenen Feuerwehrmodellen auseinander. Er favorisierte das Modell "Feuerwehrpflicht ohne Ersatzabgabe". Von der Idee her entspricht diese Regelung der heutigen Realität: Der Feuerwehrdienst ist zwar Pflicht, faktisch melden sich die Leute aber freiwillig zum Dienst. Diese sollen entsprechend belohnt werden. Auf der anderen Seite sollte auf die Ersatzabgabe verzichtet werden. Diese ist nämlich faktisch eine Nebeneinnahme der Gemeinde, die von Gesetzes wegen nicht zweckgebunden verwendet werden muss, in der Regel jedoch für Feuerwehrbelange eingesetzt wird. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, weshalb es im Bereich Feuerwehr eine Sonderabgabe braucht, nachdem für andere von der Gemeinde zu erfüllende Aufgaben ebenfalls nicht besondere Abgaben vorgesehen sind.

Opposition der Einwohnergemeinden gegen das neue Feuerwehrmodell

Der Verzicht auf die Ersatzabgabe stiess bei den Gemeinden grossmehrheitlich auf Opposition. Sie wiesen im Wesentlichen darauf hin, der Ertrag der Ersatzabgabe werde der Kostenstelle "Feuerwehr" gutgeschrieben und decke einen wesentlichen Anteil des gemeindlichen Feuerwehraufwands ab. Daraus könnten etwa die Kosten für den Feuerwehrdienst (Übungen, Einsätze) finanziert werden, nicht aber jene für den Feuerwehrbetrieb (Infrastruktur). Die Ersatzabgabe erweise sich somit als substanzieller Beitrag an das Feuerwehrwesen. Dieser Beitrag müsste bei einem Wegfall der Ersatzabgabe anderweitig aufgebracht werden. Im Übrigen bezeichnen die Gemeinden ihren Aufwand für die Erhebung der Ersatzabgabe als nicht übermässig.

Bericht der Projektgruppe "Neues Feuerwehrmodell für den Kanton Zug - wie weiter?"

Gestützt auf diese Äusserungen der Einwohnergemeinden setzte die Sicherheitsdirektion eine Projektgruppe bestehend aus zwei Gemeinderäten, je einem Vertreter des Gewerbeverbands und der Wirtschaftskammer sowie zwei Feuerwehrkommandanten ein. Ihr Auftrag war, das Thema nochmals eingehend zu prüfen und gleichzeitig die Vorarbeiten zur Umsetzung des Konzepts "Feuerwehr 2015" an die Hand zu nehmen. Erst dann sollte über das weitere Vorgehen entschieden werden. Die Projektgruppe sprach sich in ihrem Bericht vom Februar 2011 für die Beibehaltung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe aus.

Würdigung des Regierungsrats

In Übereinstimmung mit den Gemeinden und der Projektgruppe sieht sich der Regierungsrat in seiner Auffassung bestätigt, dass die grundsätzliche Pflicht zur Leistung aktiven Feuerwehrdienstes beizubehalten ist. Gegen die vom Regierungsrat Ende 2009 in Erwägung gezogene Abschaffung der Ersatzabgabe opponieren nicht nur die Gemeinden. Auch die Projektgruppe beantragt, die Ersatzabgabe beizubehalten und den aktuellen Betrag von 100 Franken sogar noch zu erhöhen. Abgesehen von der wichtigen Alimentierung der Gemeindekassen für Feuerwehrbelange spricht die Projektgruppe der Ersatzabgabe eine gewisse psychologische Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat seinen Vorschlag auf Abschaffung der Ersatzabgabe als nicht mehrheitsfähig. Er sieht deshalb davon ab, dem Kantonsrat die Abschaffung der Ersatzabgabe zu beantragen.

II. Motionen

1. Am 26. Juni 2008 haben Max Uebelhart und Vreni Wicky sowie 40 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner eine Motion betreffend Aufhebung der Feuerwehrpflicht und der Ersatzabgabe eingereicht. Das Motionsbegehren lautet wie folgt:

Der Regierungsrat wird beauftragt – nach Abschluss der laufenden Überarbeitung des Gesetzes über den Feuerschutz – dem Kantonsrat eine Vorlage vorzulegen, mit welcher die Feuerwehrpflicht im Kanton Zug aufgehoben und das freiwillige Leisten von Feuerwehrdienst definiert wird. Gleichzeitig soll auch die Ersatzabgabe ersatzlos gestrichen werden.

Zur Begründung der Motion wird im Wesentlichen darauf hingewiesen, bei den Feuerwehren des Kantons Zug würden faktisch nur noch Feuerwehrleute eingeteilt, die ihren Dienst freiwillig leisten. Schon seit Jahren werde keine Person mehr gegen ihren Willen in die Feuerwehr eingeteilt. Weil das Erlernen und Ausüben des Feuerwehrhandwerks zeitlich sehr aufwändig sei,

setzten nur noch solche einen erheblichen Teil ihrer Freizeit dafür ein, die vom aktiven Feuerwehrdienst überzeugt seien. Sollten sich in ferner Zukunft wesentlich weniger Personen für den Feuerwehrdienst zur Verfügung stellen, müssten mehr Feuerwehrleute im Anstellungsverhältnis – somit als Berufsfeuerwehr – diese Aufgaben ausüben. Die Umstellung von der Pflicht- zur freiwilligen Feuerwehr dürfte, wie die Erfahrungen im Kanton Zürich zeigten, zu keinen Problemen führen. Gleichzeitig soll die Ersatzabgabe von hundert Franken ersatzlos gestrichen werden. Ihre Ausgestaltung sei wenig praktikabel. Sogar jene müssten die Ersatzabgabe leisten, die aufgrund ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit keine Steuern zu bezahlen hätten. Schliesslich sei die Ersatzabgabe seit ihrer Einführung nie der Teuerung angepasst worden, obschon dies gesetzlich möglich gewesen wäre.

2. Am 3. Juli 2008 haben Martin B. Lehmann, Thomas Lötscher, Thomas Rickenbacher, Karl Nussbaumer und Rupan Sivaganesan sowie 38 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner eine Motion eingereicht mit folgendem Begehren:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche im § 41 des Gesetzes über den Feuerschutz die Befreiung von Angehörigen der Zuger Polizei sowie des Rettungsdienstes Zug RDZ, welche sich in einem Festanstellungsverhältnis befinden, vorsieht.

Diese Motion verweist im Wesentlichen auf das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Feuerschutzgesetzes. Dabei seien verschiedene Änderungsanträge zur Ersatzabgabe gestellt worden. Auch habe sie die vorberatende Kommission sogar grundsätzlich hinterfragt. Der Regierungsrat vertrete jedoch die Auffassung, aufgrund ihrer weitreichenden politischen Tragweite und den deshalb erforderlichen Vernehmlassungen seien solche Anträge in separaten Gesetzesvorlagen zu behandeln. Gemäss dem aktuell geltenden Feuerschutzgesetz müssten feuerwehrpflichtige Personen, die nicht aktiven Feuerwehrdienst leisten, eine Ersatzabgabe entrichten. Diesbezüglich bestehe allerdings seit Jahren eine stossende Ungerechtigkeit, weil feuerwehrpflichtige Angehörige von Blaulichtorganisationen eine Ersatzabgabe zu entrichten hätten, obschon es ihnen aus beruflichen Gründen untersagt sei, Feuerwehrdienst zu leisten. Dies sei nicht nur ungerecht, sondern die Doppelzugehörigkeit zu zwei Alarmorganisationen führe letztlich zur Schwächung beider Organisationen. Dies könne nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Deshalb seien in verschiedenen Kantonen, unter anderem in Zürich, Aargau und Schwyz, Angehörige der Polizeikorps von der Feuerwehersatzabgabe befreit.

3. Der Kantonsrat hat beide Motionen am 28. August 2008 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

III. Bisherige Schritte im Hinblick auf die Beantwortung der Motionen

1. Die Motion betreffend Aufhebung der Feuerwehpflicht und der Ersatzabgabe erwähnt im Auftrag an den Regierungsrat ausdrücklich, dem Kantonsrat sei eine Vorlage vorzulegen "nach Abschluss der laufenden Überarbeitung des Gesetzes über den Feuerschutz". Diese Teilrevision verabschiedete der Kantonsrat am 29. Januar 2009. Am 10. November 2009 setzte der Regierungsrat das teilrevidierte Feuerschutzgesetz und die ebenfalls angepasste Feuerschutzverordnung auf den 1. Dezember 2009 in Kraft. Gleichentags setzte sich der Regierungsrat mit einem von der Sicherheitsdirektion erarbeiteten Aussprachepapier auseinander, in dem es vor allem um die folgenden Fragen ging: Feuerwehpflicht? Ersatzabgabe? Ausdehnung der Befreiung von der Feuerwehpflicht auf weitere Personenkategorien? Freiwilliger Feuerwehrdienst?

Aufgrund dieser Auslegeordnung sprach sich der Regierungsrat für die Beibehaltung der Feuerwehrgeschichte unter Verzicht auf die Ersatzabgabe aus. Gleichzeitig beschloss er, das Modell "Feuerwehrgeschichte ohne Ersatzabgabe" bei den Einwohnergemeinden in die Vernehmlassung zu geben.

2. Am 9. Dezember 2009 stellte die federführende Sicherheitsdirektion den Einwohnergemeinden das Ergebnis der Aussprache zur Vernehmlassung bis 12. März 2010 zu und lud sie gleichzeitig zur konferenziellen Anhörung auf den 28. Januar 2010 ein. An diesem Anlass nahmen 25 Personen teil, nämlich Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinderäte, der Gemeindeverwaltungen und der Feuerwehren. Auch reichten alle Einwohnergemeinden fristgerecht ihre Vernehmlassung zum Modell "Feuerwehrgeschichte ohne Ersatzabgabe" ein.

3. Aufgrund des Resultats des Vernehmlassungsverfahrens – darauf wird später zurückzukommen sein – beauftragte die Sicherheitsdirektion das Amt für Feuerschutz, die Thematik unter dem Titel "Neues Feuerwehrgeschichte für den Kanton Zug – wie weiter?" im Rahmen einer Projektgruppe nochmals eingehend zu prüfen und gleichzeitig Vorarbeiten zur Umsetzung des von der Feuerwehr Koordination Schweiz FKS erarbeiteten Konzepts "Feuerwehrgeschichte 2015" an die Hand zu nehmen.

4. Den Antrag des Regierungsrats um Erstreckung der Frist zur Einreichung der Motionsbeantwortung bis Ende 2011 lehnte der Kantonsrat am 24. Juni 2010 ab und gewährte eine Fristerstreckung bis Mitte 2011. Die vorliegende Motionsbeantwortung erfolgt innert Frist.

IV. Motion betreffend Aufhebung der Feuerwehrgeschichte und der Ersatzabgabe

Ziel dieser Motion ist die Abschaffung der Feuerwehrgeschichte und der Übergang zur freiwilligen Feuerwehr. Gleichzeitig verlangt dieser Vorstoss die ersatzlose Abschaffung der Ersatzabgabe.

1. Geltendes Feuerschutzgesetz

1.1 Problemstellung

Das Gesetz über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (BGS 722.21) ist seit 1. Januar 1995 in Kraft. Es schreibt die Feuerwehrgeschichte für Frau und Mann zwischen dem erfüllten 20. und dem erfüllten 48. Altersjahr fest. Von der Feuerwehrgeschichte befreit sind lediglich drei Personenkategorien, nämlich werdende Mütter, je Haushalt eine Person, die mindestens ein Kind oder pflegebedürftige Angehörige betreut sowie jene Personen, die wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen nicht zum Feuerwehrgeschichte befähigt sind. Die Mitarbeitenden der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes fallen nicht darunter; sie sind somit feuerwehrgeschichtspflichtig. Wer als feuerwehrgeschichtspflichtige Person keinen Feuerwehrgeschichte leistet, bezahlt in der Wohnsitzgemeinde eine jährliche Ersatzabgabe von hundert Franken. Allerdings ist nicht jede feuerwehrgeschichtspflichtige Person auch ersatzabgabepflichtig: Leistet eine Person aus einem Haushalt Feuerwehrgeschichte, entfällt die Ersatzabgabe für die übrigen im Haushalt lebenden feuerwehrgeschichtspflichtigen Personen. Diese Regelung wird auch etwa als "Haushaltmodell" bezeichnet. Es ist Sache der Gemeinden, die Ersatzabgabe in Rechnung zu stellen, zu beziehen und die dagegen erhobenen Einsprachen zu bearbeiten. Die feuerwehrgeschichtspflichtigen Mitarbeitenden der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes bezahlen ebenso und unter den gleichen Voraussetzungen die Ersatzabgabe wie jede andere feuerwehrgeschichtspflichtige Person.

1.2 Ausgangslage

In der Schweiz obliegen alle Aufgaben grundsätzlich den Kantonen. Der Bund ist nur dort zuständig, wo ihn die Bundesverfassung dazu ermächtigt. Im Bereich der Feuerwehr sieht die Bundesverfassung keine Zuständigkeit auf Bundesebene vor. Folglich liegt die Verantwortung für die Feuerwehren bei den Kantonen. Diese können ihre Aufgaben im Bereich Feuerwehrwesen vollumfänglich oder teilweise den Gemeinden übertragen, bleiben aber in der Verantwortung.

Laut § 2 des Feuerschutzgesetzes ist der Feuerschutz Sache der Einwohnergemeinden und der Betriebe. Sie haben auf ihre Kosten eine den örtlichen Verhältnissen angepasste Feuerwehr zu stellen, auszurüsten und zu unterhalten (§ 28 Abs. 1 Feuerschutzgesetz).

Im Gegensatz zu Deutschland und Österreich, wo die freiwillige Feuerwehr weit verbreitet ist, besteht in der Schweiz zumeist die Feuerwehrpflicht für Frau und Mann, dies in verschiedener Ausgestaltung. Diese Pflicht ist in der Regel in der Wohnsitzgemeinde oder in einer Betriebsfeuerwehr zu erfüllen. Wer keinen Feuerwehrdienst leistet, hat ein finanzielles Entgelt dafür zu bezahlen. Dies ist auch im Kanton Zug so.

Unabhängig davon, ob die Feuerwehrpflicht besteht oder ob der Feuerwehrdienst freiwillig ist, sind über 99 Prozent aller Feuerwehren in der Schweiz Miliz-Feuerwehren. Der Anteil der Milizeingeteilten am schweizerischen Gesamtbestand betrug im Jahr 2010 gemäss der Statistik der Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) 98.8 Prozent. Im Kanton Zug sind alle Feuerwehren Miliz-Feuerwehren. Die Miliz-Feuerwehrleute gehen ihren Berufen nach und sind in der Feuerwehr nur bei Übungen, Kursen und Einsätzen tätig. Die Feuerwehr der Stadt Zug, das ist die als Verein ausgestaltete Freiwillige Feuerwehr der Stadt Zug (FFZ), ist nicht nur gemeindliche, sondern gleichzeitig auch Stützpunktfeuerwehr. In dieser Funktion verfügt sie über speziell ausgebildete Feuerwehrleute und Gerätschaften für Öl-, Chemie und Strahlenwehreignisse sowie zur Strassenrettung und für Einsätze auf Nationalstrassen und Eisenbahnlinien. Die Stützpunktfeuerwehr rückt bei besonderen Ereignissen aus, entweder ausschliesslich oder als Verstärkung oder zur Unterstützung der gemeindlichen Feuerwehren.

1.3 Feuerwehrpflicht und Ersatzabgabe im Besonderen

Die Feuerwehrpflicht bzw. die Ersatzabgabe, insbesondere unter dem Aspekt des Haushaltmodells, stellt die Solidarität der Gemeinschaft in den Mittelpunkt: Einerseits ist die Feuerwehrpflicht Ausdruck der Solidarität jeder Person gegenüber der Gemeinschaft, persönlich zum Schutz der/des Einzelnen beizutragen und Personen, Tiere und Sachen vor Schaden durch Brand-, Elementar- oder Umweltgefahren sowie den Folgen von Unfällen zu bewahren. Auf der anderen Seite steht die Ersatzabgabe als Entgelt für eine nicht erbrachte Dienstpflicht. Sie versteht sich je nach Optik und Gewichtung auch als symbolische Anerkennung gegenüber denjenigen, die sich als Feuerwehrleute für die Gemeinschaft einsetzen. Dieses Entgelt wirkt angesichts der Leistungen, welche heute von Feuerwehreingeteilten erbracht werden, sehr bescheiden.

1.3.1 Feuerwehrpflicht

Grundsätzliches

Wenn eine Feuerwehrpflicht besteht, dann ist sie entweder durch persönlichen Einsatz oder durch eine entsprechende finanzielle Leistung zu erfüllen. Die Militär- oder Zivilschutzdienstpflicht hat in den letzten Jahren verschiedene rechtliche und strukturelle Anpassungen erfahren. Der aktive Feuerwehrdienst hingegen blieb praktisch unverändert, obwohl sich das Anforderungsprofil der Feuerwehrleute seit den 60er-Jahren des vorigen Jahrhunderts stark veränderte: Erweitertes Einsatzspektrum, zunehmende Einsatzzahlen, anforderungsreichere Aus- und Weiterbildung. Dies alles äussert sich in einem deutlich gestiegenen zeitlichen Engagement der/des Einzelnen. Gleichzeitig sind die zeitlichen Freiräume enger und das berufliche Engagement grösser und intensiver geworden. Daraus folgert, dass die Feuerwehren weiterhin und verstärkt motivierte, leistungsfähige und erfahrene Leute mit guten Ortskenntnissen benötigen und das Engagement der/des Einzelnen gleichzeitig wächst.

Keine Möglichkeit zur persönlichen Pflichterfüllung

Zwar besteht die gesetzlich festgeschriebene Pflicht für Frau und Mann einer bestimmten Alterskategorie, aktiv Feuerwehrdienst zu leisten. Die bedeutende Zahl von grundsätzlich feuerwehrpflichtigen Personen auf der einen und der wesentlich kleinere Personalbedarf einer Feuerwehr auf der anderen Seite führen dazu, dass eine Gemeinde nur einen kleinen Teil der feuerwehrpflichtigen Personen in die Feuerwehr aufnehmen kann. Weil sich der Feuerwehrdienst auf die spezifischen Bedürfnisse vor Ort auszurichten hat, kann letztlich nur die Gemeinde zusammen mit der örtlichen Feuerwehr den Bedarf an Feuerwehrleuten beurteilen. Unter diesem Gesichtspunkt gesehen kommt der Dienstpflicht ein doch sehr spezieller Stellenwert zu. Wer seine Feuerwehrpflicht persönlich erfüllen möchte, kann dies unter Umständen im Einzelfall gar nicht tun. Wer feuerwehrpflichtig ist, hat keinen durchsetzbaren Anspruch, diese Pflicht auch wirklich persönlich zu erfüllen. Stattdessen wird diese Person ersatzabgabepflichtig. Die Bestimmung, welche besagt, wer ab welchem Altersjahr bis zu welchem Alter feuerwehrpflichtig ist, hat unter diesen Umständen zur Hauptsache nur noch eine abgaberechtliche Bedeutung, nämlich den Kreis der Ersatzabgabepflichtigen zu definieren.

Im Kanton Zug leisten rund 0,9 Prozent aller Feuerwehrpflichtigen aktiven Feuerwehrdienst.

Möglichkeit der Zwangsrekrutierung

Der Gemeinderat legt in Zusammenarbeit mit dem Feuerwehrkommando die Kriterien fest, welche massgeblich sind für eine aktive Dienstleistung. Dabei sind grundsätzlich Zwangsrekrutierungen rechtlich möglich. Solche werden jedoch vermieden, denn Zwang zum Feuerwehrdienst zeitigt wenig Erfolg. Zwangsweise rekrutierte Feuerwehrleute sind in der Regel nicht motiviert, wenig leistungsbereit und setzen alles daran, möglichst bald wieder aus der Feuerwehr entlassen zu werden. Sollten indes die Bereitschaft abnehmen, aktiven Feuerwehrdienst freiwillig zu leisten, und die erforderlichen Feuerwehrmindestbestände nicht mehr durch Freiwillige gewährleistet werden können, blieben nur noch die Professionalisierung oder Zwangsrekrutierungen. Auch wenn die letztgenannte Variante als schlechteste aller Möglichkeiten gewertet werden müsste, darf sie nicht ausgeschlossen werden.

Faktische Freiwilligkeit des Feuerwehrdienstes trotz bestehender Feuerwehrpflicht

Trotz des gesetzlichen Zwangs zur Leistung von Feuerwehrdienst werden nach wie vor nur solche zu Feuerwehrleuten ausgebildet, die diesen Dienst auch wirklich zu leisten bereit sind. Faktisch besteht also heute der freiwillige Feuerwehrdienst. Nur wer freiwillig in der Feuerwehr

mitmacht, ist entsprechend motiviert, einen grossen Teil seiner Freizeit für Schulungen, Übungen und Ernstfalleinsätze einzusetzen. Nebst Motivation und Überzeugung spielen persönliche Fitness, Gesundheit sowie psychische und physische Belastbarkeit eine immer bedeutendere Rolle. Schliesslich wird auch vorausgesetzt, dass die Feuerwehrleute im Umgang mit den Gerätschaften die notwendige Sorgfalt und Vorsicht walten lassen. Alle diese Erfolgsfaktoren sind wichtige Vorteile, welche eine zwangsweise Rekrutierung von Feuerwehrleuten als unzumutbare Lösung erscheinen lassen.

Feuerwehrbestände

Der Gemeinderat bzw. die Feuerschutzkommission bestimmt die zur Leistung von Feuerwehrdienst notwendige Anzahl von Feuerwehrleuten. Dabei stützen sie sich auf die einschlägigen Richtwerte des Amtes für Feuerschutz (Richtplanung). Aktuell haben zwar einzelne Feuerwehren im Kanton Zug teilweise etwas mehr Mühe, zahlenmässig ausreichenden geeigneten Nachwuchs zu finden. Dies ist eine Folge der aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen, der wachsenden Anonymisierung, dem veränderten Freizeitverhalten, aber auch an der demografischen Entwicklung und den veränderten beruflichen Verhältnissen. Der Wohn- und Arbeitsort erweist sich je länger desto mehr als einer der wesentlichen Faktoren bei der Rekrutierung. Insgesamt aber gibt es bei der Rekrutierung trotzdem keinen eigentlichen Notstand und ein solcher ist auch nicht zu erwarten. Hinzu kommt, dass die Feuerwehren mit geeigneten Werbeaktionen (Plakataushang, Flyers, Tage der Offenen Türe, Vorführungen, Medienberichte usw.) auf sich aufmerksam machen und damit insbesondere junge Leute anzusprechen versuchen. Den grössten Erfolg zeitigt nach wie vor die "Mund zu Mund-Propaganda". Trotz wachsender Bevölkerungszahl und starker Bautätigkeit werden die aktuellen Sollbestände der Zuger Feuerwehren aus heutiger Sicht künftig ausreichen, um den Auftrag erfüllen zu können. Die verbesserte Erreichbarkeit (Alarmierung), die angepassten Organisations- und Aufgebotsstrukturen ermöglichen, das Engagement des Einzelnen auf einem zwar sehr hohen, aber meist noch erträglichen Niveau zu halten.

1.3.2 Ersatzabgabe

Vorbemerkung

Im Gegensatz zur Steuer, die voraussetzungslos geschuldet ist, ist die Ersatzabgabe das Entgelt für eine bestimmte staatliche Gegenleistung, vorliegend eine Feuerwehr zu unterhalten zum Schutz von Hab und Gut. Die Ersatzabgabe ist geschuldet, weil die abgabepflichtige Person einer ihr gegenüber durch das Gemeinwesen auferlegten nicht-finanziellen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung – nämlich aktiv Feuerwehrdienst zu leisten – nicht nachkommen kann. Die Ersatzabgabe wird so zu einem Ausgleich zwischen solchen feuerwehropflichtigen Personen, die aktiv Feuerwehrdienst leisten, und solchen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht persönlich Feuerwehrdienst leisten (können/dürfen). Weil das Feuerschutzgesetz den Pflichtigen keinen Anspruch einräumt zu wählen, aktiven Feuerwehrdienst zu leisten oder nicht, darf die Ersatzabgabe den Einzelnen nur so stark belasten, als zur Herbeiführung dieses Ausgleichs nötig ist. Mit hundert Franken, dieser Ansatz gilt seit dem 1. Januar 1995, ist dieser Ausgleich jedenfalls bei weitem nicht hergestellt.

Haushaltmodell

- Obschon die Ersatzabgabe vom ursprünglichen Grundsatz her ein Ausgleich zwischen den aktiv Feuerwehrdienst leistenden Personen und jenen ist, die keinen Feuerwehrdienst leisten, müssen nicht alle feuerwehropflichtigen und nicht Feuerwehrdienst leistenden Personen die Ersatzabgabe bezahlen. Ausgenommen davon sind nämlich jene, die im gleichen Haushalt leben, in dem auch eine Feuerwehrfrau oder ein Feuerwehrmann lebt, weil die Feuerwehrtätigkeit, insbesondere der Ernstfalleinsatz, auch die übrigen im

gemeinsamen Haushalt lebenden Personen beeinträchtigt. Die Haushaltregelung ist damit ein sehr geringes Entgelt für die Unannehmlichkeiten, die alle im gleichen Haushalt lebenden Personen erdulden müssen.

- Schon im Vernehmlassungsverfahren zum Feuerschutzgesetz bemängelten etliche Gemeinden, das Haushaltmodell sei viel zu kompliziert und belaste den Verwaltungsaufwand unnötig, seien doch für die Verwaltung noch ungelöste und in der Praxis kaum vertretbare Aufwendungen zu erwarten. Auch in der parlamentarischen Beratung des Feuerschutzgesetzes wurde das Haushaltmodell erneut als zu kompliziert bemängelt; es sollte – wenn schon – vielmehr der Grundsatz gelten: Wer keinen Feuerwehrdienst leistet, soll bezahlen. Auch gestalte sich der Bezug der Ersatzabgabe über die Haushaltlösung als zu umständlich und administrativ zu aufwändig. Trotzdem stimmte der Kantonsrat dem Haushaltmodell zu.
- Weil die Ersatzabgabe nicht von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen abhängt, sind auch jene zur Bezahlung der Ersatzabgabe von hundert Franken im Jahr verpflichtet, die über kein Einkommen verfügen, etwa Studierende oder Sozialhilfe beziehende Personen. Umgekehrt, so wird gesagt, sei die Ersatzabgabe für Vermögende ein Trinkgeld. Diese Konstellation ist stossend und lässt sich letztlich auch kaum mehr mit Solidaritätsüberlegungen begründen.
- Die Ersatzabgabe kann mit vernünftigem Aufwand nicht zusammen mit den Steuern bezogen werden. Da bei den direkten Steuern nicht der Haushalt Steuersubjekt ist, sondern die einzelne Person bzw. Ehepaare, ergibt sich aus den Steuerakten nicht, wer im gleichen Haushalt lebt. Die gleiche Adresse jedenfalls genügt für die Annahme eines gleichen Haushalts nicht. Dazu kommt, dass es für die Steuerverwaltung nicht möglich ist zu überprüfen, ob eine *steuerpflichtige* Person gleichzeitig auch *ersatzabgabepflichtig* ist oder ob sie – aus welchen Gründen auch immer – von der Ersatzabgabe befreit ist.
- Es ist schwierig festzustellen, wer aktuell im gleichen Haushalt lebt. Die personelle Fluktuation kann sehr gross und deshalb nur schwer eruierbar sein.
- Die Ersatzabgabe ist gemäss Feuerschutzgesetz nicht zwingend zweckgebunden, sie muss also nicht für Feuerwehrbelange eingesetzt werden; der Ertrag der Ersatzabgabe fliesst in die Gemeindekasse und wird zur Mitfinanzierung von Feuerwehrbelangen eingesetzt. Unter diesen Umständen wäre es wohl naheliegender, die für den Feuerschutz nötigen Mittel auf anderem Weg zu beschaffen als durch eine Abgabe, die eine nicht erbringbare und somit fingierte persönliche Dienstleistung ersetzen soll und lediglich noch – wenn überhaupt – mit Solidaritätsüberlegungen zu begründen ist. Sind doch auch hinter diese Solidaritätsüberlegungen Fragezeichen zu setzen: Von Solidarität mit den Feuerwehrdienst leistenden Personen könnte doch nur dann gesprochen werden, wenn der Ertrag der Ersatzabgabe zweckgebunden vollumfänglich den Feuerwehrbelangen zugute kommen und mithelfen würde, die Feuerwehrleute bestmöglich auszurüsten und sie allenfalls aus der Ersatzabgabe zu entschädigen. Des weitern müsste die Ersatzabgabe dann so hoch angesetzt werden, dass sie ihrem Namen als „Ersatz für eine nicht geleistete Pflicht“ auch wirklich gerecht würde.
- Den Zuger Gemeinden flossen in den beiden letzten Jahren folgende Erträge aus der Ersatzabgabe zu¹ :

¹ die Zahlen sind das Ergebnis einer telefonischen Umfrage bei den Gemeindeverwaltungen im Monat Mai 2011

Gemeinde	2009: Ertrag Ersatzabgabe in CHF	2010: Ertrag Ersatzabgabe in CHF	2010: Gesamtsteuerertrag in CHF	2010: Ersatzabgabe in % des Gesamtsteuerertrags
Zug	808'600	807'120	190'167'239	0.42
Oberägeri	131'200	129'800	24'815'143	0.52
Unterägeri	212'900	204'700	19'867'297	1.03
Menzingen	109'390	105'200	7'007'136	1.50
Baar	659'788	656'396	91'279'942	0.72
Cham	434'500	431'300	39'492'818	1.09
Hünenberg	236'699	230'000	25'530'064	0.90
Steinhausen	245'400	243'000	21'992'623	1.10
Risch	273'301	271'129	28'333'999	0.96
Walchwil	84'300	83'800	19'541'640	0.43
Neuheim	47'500	49'300	4'475'740	1.10
Total	3'243'578	3'211'745	472'503'642	

1.4 Kritische Würdigung des geltenden Feuerschutzgesetzes, insbesondere der Kombination "Feuerwehrpflicht und Ersatzabgabe" (Haushaltmodell)

Stärken

Das geltende Feuerschutzgesetz merzte alle jene Mängel aus, die dem früheren Erlass aus dem Jahre 1947² anhafteten: Der damalige auf 50 Franken limitierte Höchstbetrag der Feuerwehersatzabgabe, die unklaren Entschädigungsregelungen für kantonale Feuerwehrcurse und schliesslich die fehlende Rechtsgrundlage, um Feuerwehreinsätze bei Falsch- und Fehlalarmen in Rechnung zu stellen. Im Mittelpunkt des geltenden Feuerschutzgesetzes steht zweifellos die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Bereich der Feuerwehr.

Auch hat die Ausgestaltung der Ersatzabgabe im Haushaltmodell einen Vorteil: Die Feuerwehpflicht trifft alle, auch ausländische Staatsangehörige. Soweit Ausländerinnen und Ausländer keinen Feuerwehdienst leisten, müssen sie die Ersatzabgabe bezahlen. Die Haushaltlösung berücksichtigt, dass ausländische Staatsangehörige ohne Niederlassungsbewilligung quellenbesteuert werden, sofern sie nicht mit einer Schweizerin/einem Schweizer oder mit einer Ausländerin/einem Ausländer mit Niederlassungsbewilligung verheiratet sind. Würde die Ersatzabgabe zusammen mit den Steuern erhoben, könnten diese Leute über die Steuererklärung nicht erfasst und müssten von den Gemeinden separat angegangen werden. Dazu kommen wiederum Solidaritätsüberlegungen: Mit einem eher symbolischen Betrag sollen auch ausländische Staatsangehörige, die hier wohnen, einen Beitrag an die Sicherheit leisten, die andere gewährleisten.

² Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerlöschwesen vom 16. Oktober 1947 (GS 15, 615)

Schwächen

Im Verlaufe der letzten 15 Jahre seit Inkrafttreten des Feuerschutzgesetzes am 1. Januar 1995 liess das damals gewählte System, nämlich die Feuerwehrgeldpflicht für eine bestimmte Alterskategorie und die vom Kanton auf einen bestimmten Betrag fixierte und gleichzeitig speziell ausgestaltete Ersatzabgabe zu Gunsten der Gemeinden, offensichtliche Schwächen erkennen. So hatte der Regierungsrat in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des neuen Feuerschutzgesetzes eine ganze Reihe von Verwaltungsbeschwerden zu beurteilen, bei denen es im Wesentlichen – die Liste liesse sich verlängern – unter anderem um folgende Fragen ging:

- Trotz fehlenden Einkommens schützte der Regierungsrat den gemeindlichen Entscheid zur Bezahlung der Ersatzabgabe im Wesentlichen mit der Begründung, die Befreiung von der Feuerwehrgeld- und Ersatzabgabepflicht sei im Feuerschutzgesetz abschliessend aufgelistet. Dazu komme der Solidaritätsgedanke, denn die Feuerwehr schütze das Hab und Gut auch derjenigen, die über kein Einkommen verfügten.
- Auch wurde etwa der Einsatz im Zivilschutz oder in Jugendorganisationen ins Feld geführt, was auch persönliches Engagement und Dienst für die Öffentlichkeit sei. Diese Dienste verunmöglichten oder erschwerten es häufig, aktiv Feuerwehrdienst zu leisten. Weshalb dessen ungeachtet die Ersatzabgabe geschuldet sei, wurde nicht verstanden. Unter Hinweis auf die Bedeutung des Zivilschutzes und auf das Engagement zugunsten der Allgemeinheit und der Jugend im Besonderen wies der Regierungsrat die Beschwerden trotzdem ab mit der Bemerkung, eine Rechtsgrundlage zur Befreiung von der Feuerwehrgeld- und Ersatzabgabepflicht fehle für diese Fälle.
- Jemand wollte die Feuerwehrgeldpflicht persönlich erfüllen, wurde jedoch nicht in die gemeindliche Feuerwehr aufgenommen. Die Beschwerde, unter diesen Umständen auch keine Ersatzabgabe bezahlen zu müssen bzw. anstelle von Feuerwehrdienst eine andere Arbeit zugunsten der Allgemeinheit im Wert von hundert Franken leisten zu können, wies der Regierungsrat ab im Wesentlichen ebenfalls mit dem Hinweis, das Feuerschutzgesetz sehe diese Möglichkeiten nicht vor.

In letzter Zeit hatte sich der Regierungsrat kaum mehr mit Beschwerden im Zusammenhang mit dem Vollzug des Feuerschutzrechts zu befassen. Mag sein, dass sich die für die Rechnungsstellung und das Inkasso der Ersatzabgabe zuständigen Gemeinden im Verlaufe der Jahre ihre eigenen Vorgehensweisen zurecht gelegt haben, um den erheblichen administrativen Aufwand beim Bezug der Ersatzabgabe – erst recht im Falle ihrer Anfechtung – in Grenzen zu halten. Festzustellen ist schliesslich auch, dass heute der Solidaritätsaspekt bei den Abgabepflichtigen mehr und mehr in den Hintergrund getreten und ihnen häufig gar nicht mehr bewusst ist. Auch die geringe Höhe der seit 1995 nicht mehr der Teuerung angepasste Ersatzabgabe dürfte zu dieser Entwicklung beigetragen haben.

2. Weitere Modelle möglicher Feuerwehr-Organisationen

2.1 Freiwilliger Feuerwehrdienst

Beim Modell der freiwilligen Feuerwehr leisten Frau und Mann im Milizsystem freiwillig Feuerwehrdienst, eine finanzielle Leistung jener, die nicht aktiven Feuerwehrdienst leisten, entfällt. Dieses Modell gibt die auf Solidarität aufgebaute Feuerwehrdienstleistung und Ersatzabgabepflicht auf. Für die Gemeinden entfällt der Ertrag aus der Ersatzabgabe.

Entschädigung der freiwillig Feuerwehrdienst leistenden Personen

Wer freiwillig Feuerwehrdienst leistet, nimmt dies teils aus Freude am Feuerwehrdienst und allen seinen Begleiterscheinungen (z.B. Arbeiten mit technisch anspruchsvollem Material, Kame-

radschaft) und teils aus Idealismus zugunsten der Allgemeinheit auf sich (z.B. aktiver Dienst an Mitmenschen) und erwartet deshalb nicht unbedingt eine (geldwerte) Gegenleistung. Trotzdem richtet die Gemeinde den Feuerwehrleuten einen Sold aus, der aber die mit dem aktiven Feuerwehrdienst zusammenhängenden effektiven Aufwendungen materieller und zeitlicher Art nicht aufzuwiegen vermag. Der Sold ist im Kanton Zug steuerbefreit (§ 23 Bst. h Steuergesetz vom 25. Mai 2000, BGS 632.1). Auch sind bestimmte Funktionen in der Feuerwehr – beispielsweise Offiziersfunktionen – mit der Ausrichtung einer Funktionsentschädigungen verknüpft. Diese Funktionsentschädigung gilt steuerlich als Nebenerwerb und wird somit besteuert, selbstverständlich unter Berücksichtigung der Steuer-Freigrenze. Auf Bundesebene befreite der Nationalrat in der Dezembersession 2010 und der Ständerat in der Frühjahrsession 2011 den Sold von Miliz-Feuerwehrleuten von der Einkommenssteuer. Beide Räte haben die Obergrenze auf 5'000 Franken festgelegt (der Bundesrat hatte eine Obergrenze von 3'000 Franken vorgeschlagen).

Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgebenden

Der freiwillige Feuerwehrdienst ist als Ausübung eines öffentlichen Amtes zu qualifizieren. Somit ist der Arbeitgebende zur Lohnfortzahlung verpflichtet, wenn der Arbeitnehmende infolge Feuerwehrdienstes seiner Arbeit fernbleibt (Art. 324a Abs. 1 OR). Beim freiwilligen Feuerwehrdienst stellt sich allerdings die Frage nach der Bereitschaft des Arbeitgebenden, seine Mitarbeitenden auf seine Kosten diesen freiwilligen Dienst leisten zu lassen. Arbeitgebende werden sich nämlich überlegen, ob sie jemanden anstellen wollen, der Feuerwehrdienst – und dies erst noch freiwillig – leistet, denn sie müssen befürchten, dass diese Person auf die Freistellung zur Leistung des freiwilligen Feuerwehrdienstes pochen und somit von der Arbeit fernbleiben werden. Letztlich wird hier die Vertragsfreiheit zur Anwendung gelangen: wer nicht will, dass seine Arbeitnehmenden freiwillig Feuerwehrdienst leisten, wird solche Leute gar nicht erst anstellen. In der Praxis wird nicht selten vereinbart, dass für den freiwilligen Feuerwehrdienst Ferien zu beziehen oder Überstunden zu kompensieren sind. Bleiben Arbeitnehmende wegen freiwilligen Feuerwehrdienstes ihrer Arbeit fern, sind dafür weniger Ernsteinsätze verantwortlich – solche sind in aller Regel zeitlich eng begrenzt –, sondern vielmehr Kurse, deren Besuch für Feuerwehrleute obligatorisch ist.

Einkommensersatz für Selbständigerwerbende?

Selbständigerwerbende, die freiwillig Feuerwehrdienst leisten, erleiden einen Einkommensausfall, wenn sie während der Arbeitszeit zum Feuerwehrdienst aufgeboten werden. Zwar beziehen auch Selbständigerwerbende den Sold bzw. das Kursgeld. Diese Entschädigung vermag jedoch in der Regel den Einkommensausfall nicht wettzumachen. In der Frühjahrsession 2011 sprach sich der Ständerat gegen eine Standesinitiative des Kantons Jura aus, mit welcher Milizfeuerwehrleute Anspruch auf Leistungen nach dem Erwerbsersatzgesetz haben sollten. Nach Auffassung des Ständerats sei die Organisation der Feuerwehr Sache der Kantone. Ausserdem gebe es zu viele Unterschiede zwischen dem Feuerwehrdienst und den Dienstleistungen in der Armee oder dem Zivilschutz, die im Erwerbsersatzgesetz geregelt seien. Schliesslich sei eine weitere Belastung dieser Kasse ohnehin abzulehnen.

Rekrutierung

Wie bereits erwähnt, ist es aktuell schwieriger geworden, geeignete junge Leute für den Feuerwehrdienst zu rekrutieren. Interessanterweise sind Leute, welche sich für den Feuerwehrdienst entscheiden, oft auch anderweitig in Vereinen oder im Gesellschaftsleben engagiert. Dies ist äusseres Zeichen dafür, dass die Motivation für ein Engagement in der Feuerwehr nicht materieller Art ist. Faktisch bedeutet dies, dass diese Leute schon heute „freiwillig“ in der Feuerwehr mitarbeiten, und nicht weil es Pflicht ist. Die Auswahl derjenigen, die freiwillig Feuerwehrdienst zu leisten bereit und letztlich zum Feuerwehrdienst auch geeignet und fähig sind,

ist damit aber zum Vornherein beschränkt. Dazu kommt, dass es vielfach nicht ganz einfach ist, genau an diese Leute heranzukommen. Auch können sich junge Leute und Familien wegen der sehr hohen Miet- und Kaufkosten Wohnungen im Agglomerationsbereich zunehmend kaum mehr leisten und verlegen ihren Wohnsitz in günstigere Gemeinden oder gar in die Nachbarkantone. Dies erschwert die Rekrutierung.

Einnahmenausfall der Gemeinden

Durch den Wegfall der Ersatzabgabe verlieren die Gemeinden die daraus generierten Erträge. Dieser Ertragsausfall dürfte allerdings zu einem Teil dadurch wettgemacht werden, als die Gemeinden von ihrem – frankenmässig allerdings nicht zuverlässig bezifferbaren – Aufwand bei der Erhebung der Ersatzabgabe entlastet werden. Dabei geht es nicht nur um das Inkasso der Ersatzabgabe, sondern auch um die Auswertung der Fragebogen sowie um die Bearbeitung der Einsprachen. Faktisch ist die Ersatzabgabe heute eine Nebeneinnahme der Gemeinden, die von Gesetzes wegen nicht zweckgebunden eingesetzt werden muss. Die Finanzierung und der Unterhalt einer Feuerwehr ist gesetzliche Pflicht der Einwohnergemeinden, ob mit oder ohne Ersatzabgabe.

2.2 Feuerwehrpflicht ohne Ersatzabgabe

Dieses auf den ersten Blick eher widersprüchliche Modell ist möglich. Danach sind alle – also Frauen und Männer zwischen dem 20. und dem 48. Altersjahr – mit Wohnsitz im Kanton Zug feuerwehrpflichtig. Trotz der generellen Feuerwehrpflicht besteht – wie heute – kein Anspruch auf persönliche Dienstleistung. Auch bei diesem Modell entscheidet die Gemeinde in Absprache mit der örtlichen Feuerwehr, wer aktiven Feuerwehrdienst leistet und wer nicht. Wer keinen Feuerwehrdienst leistet, bezahlt jedoch weder eine Sondersteuer noch eine Ersatzabgabe. Von der Idee her entspricht diese Regelung der heutigen Realität: Der Feuerwehrdienst ist zwar Pflicht, Fakt ist jedoch, dass sich die Leute freiwillig zum Dienst melden. Was jedoch ändert ist die Philosophie der Entschädigung: Statt den nicht Dienstleistenden mit einer niedrigen Abgabe zu belasten, die erst noch nicht zweckgebunden ist, sollten diejenigen „belohnt“ werden, welche sich freiwillig engagieren.

Entschädigung der Feuerwehrdienst leistenden Personen

Gemäss dem Grundgedanken des Konzepts "Feuerwehr 2015" – der Regierungsrat hat diesem Konzept der Feuerwehr Koordination Schweiz (FKS) am 27. Januar 2009 zugestimmt – sollen finanzielle Entschädigungen für den Dienst in der Feuerwehr nicht vorrangiges Motiv sein. Vielmehr soll der Feuerwehrdienst als herausfordernd und als persönlicher Gewinn erlebt werden. Auf der anderen Seite soll aber dieser Dienst zugunsten der Allgemeinheit für jene, die ihn leisten, attraktiv sein und nicht zu materiellen Nachteilen führen. Nach wie vor wird die Gemeinde Sold sowie Funktionsentschädigungen bezahlen. Man denkt jedoch auch ausdrücklich an eine zusätzliche Anerkennung in Form von Vergünstigungen und Aktionen zu Gunsten der Dienstleistenden und ihrer Angehörigen. Vorstellen könnte man sich hier vergünstigte Preise für öffentliche Einrichtungen (Bäder, sportliche Aktivitäten) oder zu kulturellen und gesellschaftlichen Anlässen. In Deutschland mit seinen vorwiegend „Freiwilligen Feuerwehren“ wird diese Idee bereits in mehreren Gemeinden umgesetzt.

Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgebenden

Der Feuerwehrdienst in einer Pflichtfeuerwehr ist Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht, weshalb die Lohnfortzahlung in diesen Fällen und unter den in Art. 324a OR genannten Voraussetzungen gesetzliche Pflicht der Arbeitgebenden ist. Danach haben Arbeitgebende für eine beschränkte Zeit den entfallenen Lohn weiterhin zu bezahlen, wenn Arbeitnehmende aus Gründen, die in ihrer Person liegen wie Krankheit, Unfall, Erfüllung gesetzlicher Pflichten oder Aus-

übung eines öffentlichen Amtes ohne ihr Verschulden an der Arbeitsleistung verhindert sind. Soweit eine Feuerwehrpflicht besteht, sind die Voraussetzungen zur Lohnfortzahlung erfüllt.

Einkommensersatz für Selbständigerwerbende

Selbstverständlich müssen auch selbständig erwerbende Feuerwehreingeteilte im gleichen Masse entschädigt und „belohnt“ werden, wie Dienst leistende Arbeitnehmende.

Rekrutierung

Beim Modell "Feuerwehrpflicht ohne Ersatzabgabe" stellen sich die gleichen Probleme und Fragen wie beim aktuell geltenden Feuerschutzgesetz. Es kann deshalb auf die betreffenden vorangehenden Ausführungen verwiesen werden.

Einnahmenausfall der Gemeinden

Durch den Wegfall der Ersatzabgabe gehen die Gemeinden zwar eines Teils ihrer Erträge verlustig; es entfällt jedoch auch der Aufwand für deren Erhebung und das Inkasso sowie für die Bearbeitung der gegen die Ersatzabgabe erhobenen Einsprachen. Dazu kommt eine generelle Überlegung: Das geltende Feuerschutzrecht verpflichtet die Gemeinden nicht, den Ertrag aus der Ersatzabgabe für Feuerschutzbelange zu verwenden. Somit fließt der Ertrag aus der Ersatzabgabe in die allgemeine Gemeindekasse. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, weshalb es denn im Bereich Feuerwehr eine im Feuerschutzrecht festgeschriebene Sonderabgabe braucht. Für andere von der Gemeinde zu erfüllende Aufgaben, die ebenfalls Kosten generieren, sind nämlich in der Regel ebenfalls nicht besondere Abgaben vorgesehen.

3. Das vom Regierungsrat Ende 2009 favorisierte Feuerwehr-Modell

Der Regierungsrat setzte sich Ende 2009 eingehend mit den verschiedenen Feuerwehrmodellen auseinander. Er beurteilte das heutige Feuerwehrmodell als nicht optimal, das Modell der freiwilligen Feuerwehr jedoch ebenfalls nicht. Dieses könnte nämlich vor allem bei der Rekrutierung zu Schwierigkeiten führen. Der Regierungsrat favorisierte Ende 2009 das Modell "Feuerwehrpflicht ohne Ersatzabgabe". Von der Idee her entspricht diese Regelung der heutigen Realität: Der Feuerwehrdienst ist zwar Pflicht, faktisch melden sich die Leute aber freiwillig zum Dienst. Diese sollen deshalb belohnt werden. Gleichzeitig soll auf die Ersatzabgabe verzichtet werden.

4. Vernehmlassung der Einwohnergemeinden

Im Auftrag des Regierungsrats gab die Sicherheitsdirektion das Ergebnis der Aussprache im Regierungsrat und das von ihm favorisierte Modell "Feuerwehrpflicht ohne Ersatzabgabe" den Einwohnergemeinden in die Vernehmlassung. In diesem Rahmen wurden sie auch konferenziell angehört.

Bei den Gemeinden war unbestritten, dass die Feuerwehrpflicht beizubehalten sei. Sie biete solchen, die gerne aktiven Feuerwehrdienst leisten wollen, auf dem heutigen härter gewordenen Arbeitsmarkt bessere Argumente gegenüber skeptischen Arbeitgebenden als die Freiwilligkeit. Zudem lasse sich eine einmal abgeschaffte Feuerwehrpflicht später kaum mehr einführen.

Von einer Ausnahme abgesehen sprachen sich die Einwohnergemeinden ebenfalls einhellig für die Beibehaltung der Ersatzabgabe aus, allenfalls für die Einführung einer Abgabe im Sinne einer Steuer. Sie weisen darauf hin, der Ertrag der Ersatzabgabe werde der Kostenstelle "Feuerwehr" gutgeschrieben und decke einen wesentlichen Anteil des gemeindlichen Feuerwehrauf-

wands ab. Daraus könnten etwa die Kosten für den Feuerwehrdienst (Übungen, Einsätze) finanziert werden, nicht aber jene für den Feuerwehrbetrieb (Infrastruktur). Die Ersatzabgabe erweise sich somit als substanzieller Beitrag an das Feuerwehrwesen. Dieser Beitrag müsste bei einem Wegfall der Ersatzabgabe anderweitig aufgebracht werden. Für die Gemeinde Neuheim beispielsweise mache dies ein Steuerprozent aus. Im Übrigen bezeichnen die Gemeinden ihren Aufwand für die Erhebung der Ersatzabgabe als nicht übermässig.

Die Einwohnergemeinden befürchten aber auch, die Abschaffung der Ersatzabgabe könnte ein falsches Zeichen setzen. Freiwillige seien nicht selten so lange zum Dienst bereit, als ihre Mitmenschen ebenfalls eine Leistung zu erbringen hätten. Falle die Ersatzabgabe dahin, fühlten sich die Freiwilligen stärker belastet als die andern. Die Ersatzabgabe wirke sich somit positiv auf die Rekrutierung der Feuerwehrleute aus. Sie sei jedoch auch insofern als gesellschaftliche Anerkennung der Feuerwehr zu werten, als damit aufgezeigt werde, dass nicht alles selbstverständlich sei. Vor diesem Hintergrund müsste sogar eine Erhöhung der Ersatzabgabe ins Auge gefasst werden.

Im Rahmen der Vernehmlassung wird sogar vorgeschlagen, künftig nicht mehr von einer Ersatzabgabe auszugehen, sondern von einer Abgabe (Steuer) für den Feuerwehrdienst. Diese sollten alle Steuerpflichtigen bezahlen müssen. Mit einem Pauschalabzug könnten jene, die aktiven Feuerwehrdienst leisteten, steuerlich entlastet werden. Mit dieser Abgabe sollen alle Funktions- und Pauschalentschädigungen, aber auch der Feuerwehrosold finanziert werden. Weil der Kreis der Abgabepflichtigen mit jenem der Steuerpflichtigen identisch sei, sei diese Lösung in ihrer Handhabung einfach.

Demgegenüber erachtet eine Einwohnergemeinde die Ersatzabgabe als in sozialer Hinsicht kaum gerecht, weshalb von ihr abzusehen sei. Im Übrigen sei jedoch das Feuerschutzgesetz mittelfristig eingehend zu überdenken, um den sozialen Veränderungen in unserem Kanton Rechnung zu tragen.

Die Vernehmlassungen der Einwohnergemeinden widerspiegeln in etwa das, was sie an der konferenziellen Anhörung vorgebracht haben.

5. Bericht der Projektgruppe "Neues Feuerwehrmodell für den Kanton Zug - wie weiter?"

Gestützt auf diese Äusserungen der Einwohnergemeinden setzte die Sicherheitsdirektion eine Projektgruppe ein. Ihr Auftrag war, das Thema nochmals eingehend zu prüfen und gleichzeitig die Vorarbeiten zur Umsetzung des Konzepts "Feuerwehr 2015" an die Hand zu nehmen. Erst dann soll entschieden werden, ob dem Kantonsrat die Erheblicherklärung oder Nicht-Erheblicherklärung der beiden hängigen Motionen zu beantragen sei. Unter der Leitung des Amts für Feuerschutz erarbeitete in der Folge eine Projektgruppe, bestehend aus zwei Gemeinderäten, je eines Vertreters des Gewerbeverbands und der Wirtschaftskammer sowie zwei Kommandanten grösserer Feuerwehren die nötigen Entscheidungsgrundlagen. An sechs Sitzungen klärte die Projektgruppe den Handlungsbedarf im Kanton Zug für die Umsetzung des Konzepts "Feuerwehr 2015", bewertete die beiden Motionen vor dem Hintergrund der Grundsätze des Konzepts "Feuerwehr 2015" und erarbeitete entsprechende Lösungsmodelle. Der Bericht der Projektgruppe datiert vom 3. Februar 2011.

(Erläuternde Bemerkung zum Konzept "Feuerwehr 2015" der Feuerwehr Koordination Schweiz FKS:

Das Konzept "Feuerwehr 2015" definiert in zehn Grundsätzen die Ziele, Aufgaben und Standards der Feuerwehren. Diese reichen von den Kernaufgaben der Feuerwehr über die Aus- und Weiterbildung bis zu den Richtzeiten für Einsätze. Das Konzept äussert sich auch zum Milizsystem, zur Feuerwehrpflicht und zu den Rahmenbedingungen des "freiwillig" geleisteten Feuerwehrdienstes. Das Konzept "Feuerwehr 2015" dient den Kantonen und Gemeinden zur Überprüfung und Anpassung der Feuerwehr-Organisation.)

Die Beurteilung der beiden Motionen steht teilweise in direktem Zusammenhang mit der Beurteilung der zehn Konzept-Grundsätze. Deshalb prüfte die Projektgruppe jeden der zehn Grundsätze. Darauf ist hier jedoch nur insoweit Bezug zu nehmen, als es für die Beantwortung der beiden Motionen erforderlich ist.

5.1 Feuerwehrpflicht

Grundsatz 4 des Konzepts "Feuerwehr 2015" hat die Feuerwehr-Dienstpflicht zum Gegenstand. Die Art der Dienstpflicht-Erfüllung – nämlich Leistung aktiven Feuerwehr-Dienstes oder finanzielle Abgeltung anstelle des aktiven Feuerwehr-Dienstes – ist Sache des Kantons. Nach Auffassung der Projektgruppe ist die Feuerwehrpflicht von zentraler Bedeutung. Damit werde signalisiert, dass es in unserem Gemeinwesen eine äusserst wichtige Aufgabe gebe, die – basierend auf dem Solidaritätsgedanken – im Milizsystem sichergestellt werden müsse. In einer Zeit, in der persönliche Interessen und die individuelle Freizeitgestaltung oft höher gewertet werden als das Engagement zugunsten der Allgemeinheit, setze der Verzicht auf die Feuerwehrpflicht als eine der letzten öffentlichen Pflichten ein falsches Signal. Die Projektgruppe befürchtet, mit dem Verzicht auf die Feuerwehrpflicht würde die Feuerwehr definitiv in der Anonymität verschwinden.

5.2 Ersatzabgabe

Die Ersatzabgabe, so die Projektgruppe, sollte beibehalten werden. Damit trügen jene, die nicht aktiv Feuerwehrdienst leisten, auf ihre Art zur Sicherstellung der Feuerwehraufgaben bei. Zusätzlich würden sie mit der Zahlung der Ersatzabgabe jeweils daran erinnert, dass es Mitmenschen gebe, die Feuerwehrdienst leisten und damit einen Dienst für die Allgemeinheit erbringen. Umgekehrt erweist sich die Ersatzabgabe-Befreiung für jene, die aktiven Feuerwehrdienst leisten, als eine Art Anerkennung für ihren Einsatz. Schliesslich könne mit der Ersatzabgabe zumindest ein Teil der gemeindlichen Feuerwehraufwendungen abgedeckt und damit der öffentliche Haushalt entsprechend entlastet werden.

Die Projektgruppe schlägt die Erhöhung der derzeitigen Ersatzabgabe vor, beispielsweise eine Verdoppelung auf 200 Franken im Jahr. Dies verstärkte noch diejenigen Argumente, die für die Beibehaltung der Ersatzabgabe geltend gemacht werden. Dabei liesse sich die Erhöhung der Ersatzabgabe gut trotz allfälliger gemeindlicher Steuersenkungen begründen, müssten doch für Feuerwehrbelange dank höheren Erträgen aus der Ersatzabgabe weniger Mittel aus dem übrigen Finanzhaushalt entnommen werden. Damit bekäme die Ersatzabgabe den Charakter der Zweckgebundenheit.

6. Würdigung des Regierungsrats

In Übereinstimmung mit den Gemeinden und der Projektgruppe sieht sich der Regierungsrat in seiner Auffassung bestätigt, dass die grundsätzliche Pflicht zur Leistung aktiven Feuerwehrdienstes beizubehalten ist. Diese Pflicht ist eine wichtige Grundlage zur Erfüllung einer Aufgabe zugunsten der Allgemeinheit. Zwar wird sie insofern relativiert, als derzeit in der Praxis nie-

mand gezwungen wird, aktiv Feuerwehrdienst zu leisten. Zwangsrekrutierungen drängen sich nicht auf, weil aktuell nicht von einem Notstand bei der Rekrutierung ausgegangen werden kann. Die Vernehmlassungen der Einwohnergemeinden weisen noch auf einen anderen Effekt der Feuerwehrpflicht hin. Sie stärkt die Stellung der Feuerwehrleute gegenüber ihren Arbeitgebenden, wenn es um Freistellungen zu Gunsten der Feuerwehr geht. Schliesslich ist die Feuerwehrpflicht trotz des derzeitigen Verzichts auf Zwangsrekrutierungen allein schon deshalb sinnvoll, als Jugendliche mit Erreichen des dienstpflichtigen Alters zum obligatorischen Besuch einer Informations- und Rekrutierungsveranstaltung aufgeboten werden können. Dort werden sie aus erster Hand und umfassend über das Feuerwehrwesen informiert. Nicht selten lassen sie sich dadurch zu einem Engagement in der Feuerwehr gewinnen.

Der Regierungsrat hat sich Ende 2009 für die Beibehaltung der Feuerwehrpflicht unter Verzicht auf die Ersatzabgabe ausgesprochen. Gegen die Abschaffung der Ersatzabgabe opponieren die Gemeinden. Auch die Projektgruppe beantragt, die Ersatzabgabe beizubehalten und den aktuellen Betrag von 100 Franken sogar noch zu erhöhen. Abgesehen von der wichtigen Alimentierung der Gemeindekassen für Feuerwehrbelange spricht die Projektgruppe der Ersatzabgabe eine gewisse psychologische Bedeutung zu. Spätestens beim Inkasso wird dem einen oder andern bewusst, dass sein Beitrag mithilft, eine wichtige öffentliche Aufgabe mitzufinanzieren. Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat seinen Vorschlag auf Abschaffung der Ersatzabgabe als nicht mehrheitsfähig. Er sieht deshalb davon ab, dem Kantonsrat die Abschaffung der Ersatzabgabe zu beantragen und stellt den Antrag auf Nichterheblicherklärung dieser Motion.

V. Motion betreffend Befreiung der Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ von der Feuerwehrpflicht

Ziel dieser von 43 Kantonsrätinnen und Kantonsräte unterzeichneten Motion ist die Schaffung einer neuen Kategorie von Personen, die nicht der Feuerwehrpflicht unterstehen. Konkret sollen die Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ von der Feuerwehrpflicht befreit werden.

1. Geltendes Recht

Gemäss geltendem Recht (§ 41 Feuerschutzgesetz) sind von der Feuerwehrpflicht befreit

- a) werdende Mütter,
- b) je Haushalt eine Person, die mindestens ein Kind bis zum vollendeten 16. Altersjahr oder pflegebedürftige Angehörige betreut, soweit die Betreuung nicht in Ausübung einer beruflichen Pflicht erfolgt,
- c) die wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen nicht befähigten Personen,
- d) diejenigen Feuerwehrleute, welche der Gemeinderat nach mindestens fünfzehn Jahren geleisteten Feuerwehrdienstes von der Feuerwehrpflicht befreit hat.

Die im Kanton Zug wohnenden Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes sind somit nicht von der Feuerwehrpflicht – und damit auch nicht von der Ersatzabgabepflicht – befreit.

2. Materialien zur geltenden Regelung

Gemäss § 54 des damaligen Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerlöschwesen aus dem Jahre 1947 waren vom aktiven Feuerwehrdienst befreit "die Mitglieder der eidgenössischen Räte, des Regierungsrats und der Einwohnerräte, Geistliche, Ordensleute, Kantons- und Gemeindepolizisten, Krankenwärter sowie das Personal der Transportanstalten und der Post- und Telephonverwaltung". Die Befreiung vom aktiven Dienst schloss jedoch nicht automatisch diejenige der Ersatzpflicht in sich. Von der Ersatzsteuer befreit waren nur Ordensleute, "die ihren Unterhalt aus öffentlicher Mildtätigkeit bestreiten, sowie die Kantons- und Gemeindepolizisten" (§ 54 Abs. 3).

In der kantonsrätlichen Kommission zur Vorberatung des geltenden Feuerschutzgesetzes wurde aus der Kommissionsmitte ein Katalog beantragt, woraus klar ersichtlich werde, wer von der Feuerwehrpflicht befreit sei, etwa Mitarbeitende der (damaligen) Kantonspolizei, Krankenwärter, Personal der Transportanstalten und andere mehr. Gegen diesen Antrag wurde geltend gemacht, der heutige Katalog derjenigen, die von der Feuerwehrpflicht befreit seien, weise eine gewisse soziale Komponente auf. Demgegenüber gehörten jene, die neu zusätzlich von der Feuerwehrpflicht befreit werden sollten, zu den Verdiennerinnen und Verdienern, welche die Ersatzabgabe ohne weiteres bezahlen könnten, falls ihnen die Leistung aktiven Feuerwehrdienstes nicht möglich sei. Es wurde auch die Frage aufgeworfen, ob generell alle jene von der Feuerwehrpflicht befreit werden sollten, die berufsmässig in einer Notorganisation mit Pikettdienst arbeiten. Dagegen wurde ins Feld geführt, auch in der Privatwirtschaft müsste Pikettdienst geleistet werden. Aus Gleichbehandlungsgründen müssten dann diese Personen ebenfalls von der Feuerwehrpflicht befreit werden. Die Liste schaffe letztlich Ungerechtigkeiten und eine Ungleichbehandlung von Privaten und von solchen, die beim Staat tätig seien. Die Kommission lehnte mit 14 zu 1 Stimme die Ausdehnung der Befreiung von der Feuerwehrpflicht auf weitere Personenkategorien als vorgesehen ab.

3. Die Situation für Angehörige der Zuger Polizei

Die Motion geht davon aus, Angehörigen von Blaulichtorganisationen sei es aus beruflichen Gründen untersagt, Feuerwehrdienst zu leisten. Trotzdem seien sie feuerwehropflichtig und müssten deshalb die Ersatzabgabe entrichten. Auch die Projektgruppe meint, gemäss Weisung des Polizeikommandos dürften die Mitarbeitenden der Zuger Polizei keinen Feuerwehrdienst leisten. Diese Auffassung ist zu präzisieren: Im Schreiben der damaligen Justiz- und Polizeidirektion (heute Sicherheitsdirektion) vom 8. September 1995 wird auf eine Besprechung zwischen dem damaligen Sicherheitsdirektor und seinem Sekretär mit den Stabsmitgliedern der (damaligen) Kantonspolizei Bezug genommen. Damals wurde unter anderem die Frage des Feuerwehrdienstes bzw. der Leistung der Ersatzabgabe durch die Angehörigen der Kantonspolizei thematisiert. Es sei Sache des zuständigen Gemeinderats zu bestimmen, wer Feuerwehrdienst zu leisten und wer die Ersatzabgabe zu bezahlen habe. Bei der Einteilung zum Feuerwehrdienst seien nebst anderen Kriterien auch die beruflichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Einige Korpsangehörige, so das Schreiben der Justiz- und Polizeidirektion weiter, würden nun die Auffassung vertreten, das Feuerschutzgesetz gebe einen Anspruch darauf, aktiven Feuerwehrdienst leisten zu können. Diese Auffassung sei nicht richtig; vielmehr habe der zuständige Gemeinderat bei der Einteilung zum Feuerwehrdienst auch die beruflichen Verhältnisse des Dienstwilligen zu berücksichtigen. "Das heisst, der Gemeinderat (...) hat beim Entscheid, ob Angehörige der Polizei in die Feuerwehr eingeteilt werden sollen, vor allem auch deren unregelmässige Arbeitszeit und deren Einbezug in die Notorganisation in Rechnung zu stellen. Angesichts dieser Gegebenheiten wird der Gemeinderat (...) wohl davon absehen, Polizistinnen oder Polizisten in die Feuerwehr einzuteilen, dies umso mehr, als ein Anspruch, aktiven Feu-

erwehrdienst zu leisten, nicht besteht." Wer jedoch, so das Schreiben der Justiz- und Polizeidirektion weiter, keinen Feuerwehrdienst leiste, habe eine jährliche Ersatzabgabe von hundert Franken zu entrichten.

Von einer rechtsverbindlichen Weisung, wonach Angehörige der Zuger Polizei keinen Feuerwehrdienst leisten dürfen, kann somit keine Rede sein, sondern lediglich von einer objektiven Darlegung der Rechtslage. Der Entscheid, wer aktiven Feuerwehrdienst zu leisten hat und wer nicht, liegt weder im Zuständigkeitsbereich der Sicherheitsdirektion noch in jenem der Polizei. Dieser Entscheid ist von Gesetzes wegen ausschliesslich eine Sache des Gemeinderats bzw. der anerkannten Organisation.

Wenn die Polizei neue Mitarbeitende für die Polizeigrundausbildung rekrutiert, macht sie bisher die Bewerberinnen und Bewerber darauf aufmerksam, dass sich eine Feuerwehrdienstpflicht mit der einjährigen Grundausbildung in Hitzkirch sowie anschliessend aufgrund der polizeilichen Pikettdienste nur sehr schwer vereinbaren lassen. Unabhängig davon wurde vor zwei Jahren einem Polizeianwärter auf dessen Gesuch hin zugestanden, während der Polizei-Grundausbildung in Hitzkirch den Feuerwehrdienst als Gruppenführer bis zu einer befriedigenden Regelung seiner Nachfolge, längstens bis zum Abschluss der Polizeigrundausbildung weiter leisten zu können. Das Polizeikommando sah sich bisher zu dieser Praxis veranlasst, weil sowohl die Feuerwehr als auch die Polizei als Blaulichtorganisationen bei grösseren Ereignissen auch alarmmässige Aufgebote erlassen können müssen, die Dienst- und Pikettzeiten an sich schon sehr unregelmässig sind und längerfristig die ausreichende Erholung erschweren.

4. Beschwerdeentscheid vom 7. Juli 1998

Im Beschwerdeentscheid vom 7. Juli 1998 ging es um die Befreiung von der Feuerwehrpflicht bzw. von der Ersatzabgabepflicht eines Mitarbeitenden der (damaligen) Kantonspolizei. Dieser wollte Feuerwehrdienst leisten, wurde jedoch vom zuständigen Gemeinderat nicht in die Feuerwehr eingeteilt und zur Bezahlung der Ersatzabgabe verpflichtet. Bezüglich der Weigerung der Feuerwehr, einen Mitarbeiter der Polizei aufzunehmen, bemerkte der Regierungsrat, beim Entscheid, ob Angehörige der Polizei in die Feuerwehr eingeteilt werden sollen, sei nebst dem Arbeitsort vor allem auch die unregelmässige Arbeitszeit und zusätzlich der Einbezug der Angehörigen der Polizei in die Notorganisation in Rechnung zu stellen. Eine Doppelzugehörigkeit zu zwei Alarmorganisationen führe letztlich zur Schwächung beider Organisationen. Dies liege weder im Interesse der Gemeinde, die von Gesetzes wegen für einen wirksamen Feuerschutz verantwortlich sei, noch in jenem der Polizei, die in Notlagen nebst anderen – Feuerwehr, Rettungsdienst – zuerst zum Einsatz gelange. Letztlich sei der Regierungsrat für alle in Notlagen erforderlichen Massnahmen verantwortlich und könne kein Interesse daran haben, die gut ausgebildete, personell aber limitierte Polizei zu schwächen, wenn es um die ausserordentlich entscheidende Sicherstellung von Spontanhilfe-Einsätzen gehe. Demgegenüber seien die Personalressourcen der Feuerwehr ungleich grösser. Für sie falle nicht entscheidend ins Gewicht, wenn niemand von der Polizei aktiven Feuerwehrdienst leiste. Der Regierungsrat wies die Beschwerde ab.

5. Vernehmlassung der Einwohnergemeinden

Die Stellungnahmen der Einwohnergemeinden, soweit sie sich zur Frage der Ausdehnung der Befreiung von der Feuerwehrpflicht auf weitere Personenkategorien äussern, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es wird befürchtet, eine solche Befreiung könnte Begehrlichkeiten anderer Berufsgruppen wecken, die ebenfalls Pikettdienst leisten. Erwähnt werden in diesem Zusammenhang etwa Personen aus den Bereichen Sicherheit und Gesundheit. Wenn schon,

dann dürften nur solche Personen von der Feuerwehrpflicht befreit werden, die wegen ihrer Funktion ohnehin am Krisenherd im Einsatz stehen. Dies seien die Angehörigen der Zuger Polizei und jene des Rettungsdienstes.

6. Bericht der Projektgruppe "Neues Feuerwehrmodell für den Kanton Zug - wie weiter?"

Die Projektgruppe hält das Anliegen, das der Vorstoss umsetzen möchte, für nachvollziehbar. Nebst der Polizei und dem Rettungsdienst gebe es allerdings in der öffentlichen Verwaltung und in der Privatwirtschaft eine ganze Reihe weiterer Funktionen und Tätigkeiten, welche sicherheitsrelevant seien und eine ständige Bereitschaft erforderten. Diese könnten unter Hinweis auf die rechtsgleiche Behandlung ebenfalls Anspruch auf die Befreiung von der Feuerwehrpflicht geltend machen. Die Projektgruppe hält es für verfehlt, wenn Angehörige der Polizei und des Rettungsdienstes keinen aktiven Feuerwehrdienst leisten dürfen. Insgesamt beantragt die Projektgruppe, die Motion nicht erheblich zu erklären.

7. Würdigung des Regierungsrats

Nach heute geltendem Recht werden von der Feuerwehrpflicht (und damit auch von der Ersatzabgabepflicht) nur sehr wenige und ausschliesslich sozial begründet Personengruppen befreit (§ 41 Abs. 1 Feuerschutzgesetz). Auch in der Privatwirtschaft leisten Feuerwehrpflichtige Pikettendienste, um die für das störungsfreie Funktionieren unserer Gesellschaft massgeblichen Systeme sicherzustellen. Würden weitere für das Funktionieren der Zuger Notorganisation wichtige Angehörige von Einsatzorganisationen ausgenommen, wären unweigerlich analoge Forderungen (z.B. von medizinischem Personal, von Personal, welche für das Funktionieren unserer Gesellschaft wichtige Infrastrukturen unterhalten oder Betriebe sicherstellen) zu gewährleisten. Der Regierungsrat will daher am Grundsatz der allgemeinen Feuerwehrpflicht festhalten und keine Öffnung für weitere Ausnahmen machen. Insbesondere will er dadurch naturgemäss sich ergebende Abgrenzungsschwierigkeiten vermeiden.

Es stellt sich nun die Frage, ob Angehörige des Rettungsdienstes und der Polizei – beides wie die Feuerwehr selber Blaulichtorganisationen – Feuerwehrdienst leisten sollen oder nicht. In der Vergangenheit, insbesondere vor dem Hintergrund genügender Feuerwehrbestände, wurde seitens der Polizei die Praxis – analog wie beim Gros der Militärdienstpflichtigen – gehandhabt, dass mit dem Eintritt in den Polizeidienst eine Militärdienstbefreiung bzw. ein Austritt aus der Feuerwehr einherging. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass eine Doppeleinteilung in zwei Blaulichtorganisationen grundsätzlich beide Organisationen schwächt. In Anbetracht der Rekrutierungsschwierigkeiten sowie unter gleichzeitiger Beachtung nachgenannter Einschränkungen will er aber nicht so weit gehen, den für die Einteilung in die Feuerwehren zuständigen Gemeinden abzuraten, Angehörige anderer Blaulichtorganisationen einzuteilen und so Angehörigen der Polizei und des Rettungsdienstes zu verunmöglichen, ihrer Feuerwehrpflicht durch die aktive Leistung von Feuerwehrdienst zu erfüllen. Hingegen gilt es klar zu regeln, dass im Falle eines Feuerwehreneignisses bei gleichzeitigem oder unmittelbar bevorstehendem Polizeidienst der Polizeidienst Priorität haben muss. Dies ist auch in der Privatwirtschaft so. Weiter hat bei Angehörigen der Polizei zu gelten, dass Aus- und Weiterbildungskurse grundsätzlich zu Lasten der Freizeit geleistet werden müssen. Im Gegenzug dürfen die bei Feuerwehrkursen ausbezahlten Gelder durch die Angehörige der Polizei persönlich behalten werden. Wie in der Privatwirtschaft auch, bedürfen die Leistung von Feuerwehrdienst sowie auch die Weiterbildung im Sinne einer Spezialisierung oder die Übernahme einer Feuerwehr-Führungsfunktion der Zustimmung des Arbeitgebers. Insbesondere das Polizeikommando soll in Zukunft unter Einhaltung der vorgenannten Regelungen und wenn dadurch die ordentliche Aufgabenerfüllung nicht

in Frage gestellt wird, ihren im Kanton Zug wohnhaften Mitarbeitenden auf deren Gesuch hin die Leistung von Feuerwehrdienst ermöglichen. Während in der Vergangenheit Gesuche von Mitarbeitenden des Rettungsdienstes um Erteilung der Bewilligung, Feuerwehrdienst zu leisten, im Einzelfall bewilligt wurden, sieht der Regierungsrat keine Gründe, in Zukunft nicht auch Angehörige der Polizei Feuerwehrdienst leisten zu lassen.

Damit wird auch die psychologische Komponente beachtet, welche für die Zusammenarbeit und das effiziente Zusammenwirken der Notorganisationsmittel wichtig ist. Häufig unterstützen Feuerwehrleute sowohl die Polizei als auch den Rettungsdienst beim Verkehrsdienst, bei Umleitungen nach Verkehrsunfällen oder sie werden als Trag- und Bergehilfen eingesetzt. Es ist daher gegenüber den Feuerwehren ein gutes Signal, wenn die Mitarbeitenden der anderen Blaulichtorganisationen ihre Partnerorganisation – die Feuerwehren – nach Möglichkeit auch personell unterstützen.

Aus allen diesen Gründen beantragt der Regierungsrat die Nichterheblicherklärung dieser Motion.

VI. Anträge

1. Die Motion von Max Uebelhart und Vreni Wicky betreffend Aufhebung der Feuerwehrepflicht und der Ersatzabgabe (Gesetz über den Feuerschutz 3. Abschnitt) vom 3. Juni 2008 (Vorlage Nr. 1699.1 - 12792) sei nicht erheblich zu erklären.
2. Die Motion von Martin B. Lehmann, Thomas Lötscher, Thomas Rickenbacher, Karl Nussbaumer und Rupan Sivaganesan betreffend Befreiung der Angehörigen der Zuger Polizei und des Rettungsdienstes RDZ von der Feuerwehrepflicht vom 3. Juli 2008 (Vorlage Nr. 1703.1 - 12805) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 28. Juni 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegart