

Beschluss Nr. 287/2024

Schwyz, 16. April 2024 / jh

Motion M 16/23: Finanzierung «Spezialfinanzierung Feuerwehr»

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 7. November 2023 haben die Kantonsräte Christian Holenstein, Patrick Schnellmann und Peter Dobler folgende Motion eingereicht:

«Das Feuerschutzwesen unterliegt gemäss dem Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden der Spezialfinanzierung. Somit müssen sämtliche Ausgaben, welche in diesem Bereich anfallen, durch eigene Einnahmen finanziert werden. Es ist untersagt, allgemeine Steuermittel zur Finanzierung der Feuerwehr einzusetzen.

Feuerwehrrpflichtige, die keinen Feuerwehrdienst leisten, haben in der Wohnsitzgemeinde eine jährliche Ersatzabgabe zu entrichten. Weiter können Gemeinden durch besonderen Beschluss der Gemeindeversammlung einen Feuerwehrbeitrag einführen, der von den Gebäude- und Anlageeigentümern erhoben wird.

Eine verursachergerechte Besteuerung ist eine der Grundsätze in der Finanzordnung. Das geltende Feuerschutz-Gesetz kommt diesem Grundsatz jedoch nicht nach. So finanzieren allein Steuerpflichtige im Alter von 20 - 52 Jahre, welche keinen Feuerwehrdienst absolvieren, Beiträge an die Feuerwehr. Wird zudem für Gebäudeeigentümer ein Feuerwehrbeitrag eingeführt, beteiligen sich auch diese an diesen Aufwendungen, und werden somit gar doppelt besteuert.

Der demografische Wandel führt in Zukunft dazu, dass immer weniger Steuerpflichtige diese Last der Feuerwehr-Finanzierung zu tragen haben, oder es entstehen immer grössere, demografisch bedingte Ausfälle. Um mittelfristig eine ausgeglichene Spezialfinanzierung der Feuerwehr zu sichern, sollen die damit begründeten Ausfälle durch einen Systemwechsel kompensiert werden. Alle Bürger ungeachtet ihres Alters, wie auch sämtliche juristischen Personen, nehmen im Notfall den Einsatz der Feuerwehr in Anspruch, und sollen sich somit an diesen Kosten beteiligen.

Das kantonale Feuerschutzgesetz vom 12. Dezember 2012 ist deshalb so anzupassen, dass eine verursachergerechte Finanzierung dieser Spezialfinanzierung ermöglicht wird, und sich somit alle

natürlichen, steuerpflichtigen Personen, wie auch juristische Personen, bei der Finanzierung der örtlichen Feuerwehr fair und ausgeglichen beteiligen.

Wir danken dem Regierungsrat für die Ausarbeitung einer passenden Vorlage zur Änderung des betroffenen Gesetzes.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Das Feuerschutzwesen ist eine Verbundsaufgabe von Kanton und Gemeinden. Während der Kanton die Feuerschutzgesetzgebung erlässt, die Aufsicht über einen gesetzeskonformen und einheitlichen Vollzug wahrnimmt und die übergeordneten Aufgaben besorgt, ist das Feuerwehrwesen unter Vorbehalt der kantonalen Zuständigkeiten eine gemeindehoheitliche Aufgabe. Der Grundauftrag der Feuerwehr, nämlich der Schutz von Personen, Tieren, Umwelt und Sachwerten bei Bränden, Elementarereignissen, Einstürzen, Unfällen oder ABC-Ereignissen soll unverzüglich, wirkungsbezogen und ortsnahe erfüllt werden können. Es ist daher grundsätzlich Sache der Gemeinden, ihre Feuerwehren bedarfsgerecht und zweckentsprechend zu organisieren und auszurüsten, damit sie ihre Aufgaben und die Schutzziele erfüllen können. Die Organisation der kommunalen Feuerwehren beruht auf dem Milizsystem. Dabei sind gesellschaftliche, technische, betriebliche, ökologische sowie ökonomische Faktoren zu berücksichtigen.

Damit die Gemeinden diesen Anforderungen trotz ihrer unterschiedlichen geografischen Gegebenheiten und Einzugsgebieten wie auch Siedlungs- bzw. Bevölkerungsentwicklung nachkommen können, verfügen sie über eine Palette von Handlungsmöglichkeiten, um die Rahmenbedingungen ihrer Feuerwehren zu erfüllen und zu verbessern:

- Durch festangestellte, tagesverfügbare Gemeindemitarbeiter können die Führungskräfte im administrativen Bereich entlastet und die Betriebsbereitschaft erhöht werden.
- Die Feuerwehrangehörigen, die von Gesetzes wegen bereits von der Ersatzabgabe befreit sind, sollen für ihren Aufwand und ihre Inkonvenienzen eine angemessene Besoldung und Entschädigung erhalten, welche zudem nicht der Einkommenssteuer unterliegt.
- Die Feuerwehren geniessen in der Bevölkerung hohe Anerkennung und Wertschätzung. Über die Öffentlichkeitsarbeit und den Austausch mit lokalen und regionalen Arbeitgebern können Anreize geschaffen werden, damit der Feuerwehrdienst attraktiv bleibt und auch während der Arbeitszeit ohne Nachteile ermöglicht wird.
- Gemeinden, die Rekrutierungsprobleme haben, können auch nicht feuerwehropflichtige Freiwillige in die Feuerwehr aufnehmen, sofern diese die Tauglichkeitsvoraussetzungen erfüllen und die erforderliche Feuerwehraus- und -weiterbildung absolvieren.
- Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit können die Gemeinden in für sie massgeschneiderten Formen und Strukturen bestimmte Aufgaben der Feuerwehr gemeinsam erfüllen oder sogar eine gemeinsame Feuerwehr betreiben.
- Der Kanton fördert solche Zusammenarbeitsbestrebungen der Gemeinden, indem er sie mit Infrastrukturen und Beschaffungen mit regionalem Nutzen mit höheren Kantonsbeiträgen unterstützt.
- Mit der Finanz- und Aufgabenprüfung 2022 wurden die Rahmenbedingungen geschaffen, damit die Gemeinden die Aufgaben des kommunalen Brandschutzexperten und die Beschaffung der Einsatzrüstung der Feuerwehr dem Kanton übertragen können. Dadurch werden die Gemeinden personell und finanziell entlastet (RRB Nr. 380 vom 23. Mai 2023, Gesetz über den Finanzausgleich vom 23. Oktober 2023).

2.2 Rechtsgrundlagen

2.2.1 Das Schwyzer Feuerschutzwesen beruht traditionell auf einer Verursacherfinanzierung. So hat der Regierungsrat schon im Bericht zur Totalrevision der Verordnung über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen im Kanton Schwyz vom 25. Oktober 1974 ausgeführt, dass die Kosten öffentlicher Aufgaben den Nutzniessern und Verursachern auferlegt werden, soweit sich Kosten und Nutzen bzw. Ursachen einander zuordnen lassen und nicht sozialpolitische oder anderweitige übergeordnete öffentliche Interessen die Kostentragung durch die Allgemeinheit erfordern (RRB Nr. 994 vom 15. Juni 1993). § 7 des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden vom 30. Mai 2018 (FHG-BG, SRSZ 153.100) hat diesen Grundsatz übernommen, indem die Nutzniesser besonderer Leistungen in der Regel auch die zumutbaren Kosten zu tragen haben. Mit dem Verursacherprinzip sollen somit die Kosten der Erfüllung der kommunalen Feuerschutzaufgaben dem Verursacher zugeordnet werden, statt sie aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren und über das Gemeinlastprinzip zu «sozialisieren».

Die Mittel zur Finanzierung des Feuerschutzes stammen aus der Ersatzabgabe, dem Feuerwehrbeitrag sowie den Gebühren und der Entschädigung für die Einsätze der Feuerwehr. Sie sind nach dem Kostendeckungsprinzip zweckgebunden für die kommunalen Aufgaben des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes zu verwenden (§ 42 des Feuerschutzgesetzes vom 12. Dezember 2012, [FSG, SRSZ 530.110]).

Die Finanzhaushaltsgesetzgebung verlangt zudem, dass zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe in einer dem Legalitätsprinzip entsprechenden Spezialfinanzierung zu führen sind (§ 39 FHG-BG, SRSZ 153.100). § 24 Abs. 1 Bst. a der Finanzhaushaltsverordnung für die Bezirke und Gemeinden vom 25. Juni 2019 (FHV-BG, SRSZ 153.111) sieht ausdrücklich vor, dass das Feuerschutzwesen als Spezialfinanzierung zu führen ist, weshalb dazu keine Steuergelder aufgewendet werden dürfen.

2.2.2 Die Feuerwehrpflicht besteht für natürliche Personen im Alter zwischen 20 und 52 Jahren (§ 25 FSG). Gemäss § 38 Abs. 1 FSG haben die Gemeinden von den feuerwehrpflichtigen Personen, die keinen Feuerwehrdienst leisten, eine Ersatzabgabe zu erheben. Die Bemessung der Ersatzabgabe erfolgt nach dem steuerbaren Einkommen (§ 39 Abs. 1 FSG).

Die Feuerwehersatzabgabe ist eine öffentlich-rechtliche Kausalabgabe nach kantonalem Recht. Die meisten Kantone, mit Ausnahme von Zürich, Basel-Stadt, Tessin, Waadt und Genf, kennen eine solche Feuerwehersatzabgabe als Surrogat für die obligatorische Feuerwehrdienstpflicht. Es handelt sich nicht um eine Steuer. Sie hat keinen fiskalischen Zweck und bedeutet auch kein Entgelt für eine staatliche Leistung. Vielmehr soll sie einen «Opferausgleich» gegenüber den aktiven Feuerwehrdienstleistenden schaffen und dient so dem staatspolitischen Zweck der Durchsetzung der Feuerwehrpflicht. Zudem verstehen sich Feuerwehrdienst- und Ersatzabgabepflicht als Solidaritätsbeitrag zugunsten der Allgemeinheit.

Die untere und obere Altersgrenze für die Feuerwehrpflicht orientiert sich vorab an der körperlichen Leistungsfähigkeit und am Gesundheitsschutz. Die meisten Feuerwehreinsätze müssen unter Atemschutz geleistet werden. Deshalb empfehlen die Richtlinien für die ärztliche Untersuchung von Feuerwehrleuten SFV (Ausgabe 2013) bereits ab dem 40. Altersjahr für den Atemschutz betreffend kardiovaskuläre Risikofaktoren und für die körperliche Leistungsfähigkeit eine eingehende Prüfung der Tauglichkeit und jährliche Leistungstests. Eine Heraufsetzung der feuerwehrpflichtigen Alters kommt daher aus gesundheitlichen Gründen nicht in Betracht. Da im Alter zwischen 18 und 20 Jahren viele junge Menschen noch in der Ausbildung stehen oder weiterbildungs- bzw. berufsbedingt von Zuhause wegziehen, würde sich die Feuerwehrgrundausbildung diesfalls nicht als nutzbringend erweisen. Abgesehen von einem erheblichen administrativen Aufwand der Mutationen müsste die Ersatzabgabe auf einem geringen Einkommen oder bei fehlenden Einkünften von den Eltern erhoben werden (vgl. dazu bereits RRB Nr. 819 vom 22. August 2012).

Die Einführung einer allgemeinen, altersunabhängigen Feuerwehrsteuer für natürliche wie auch juristische Personen anstelle der bisherigen, als Naturallast ausgestalteten Ersatzabgabepflicht, würde einen eigentlichen Systembruch bedeuten. Ausserdem würde man aus Gründen der

Rechtsgleichheit nicht darum herumkommen, zahlreiche Ausnahmen, namentlich aus sozialpolitischen Gründen, vorzusehen. Beim Steuersubstrat einzig auf die Bevölkerungsdichte abzustellen, wäre zweckfremd, würde einem bedarfsgerecht nach den kommunalen Gegebenheiten finanzierten Feuerwehrwesen zuwiderlaufen und müsste über den innerkantonalen Finanzausgleich wiederum korrigiert werden. Der Bemessungs- und Erhebungsaufwand wären ebenfalls unverhältnismässig.

2.2.3 Gemäss § 40 Abs. 1 FSG können die Gemeinden durch Beschluss der Stimmberechtigten einen Feuerwehrbeitrag einführen, der von den Gebäude- und Anlageeigentümern erhoben wird. Nach § 40 Abs. 2 FSG wird der Feuerwehrbeitrag nach dem Neubauwert bemessen und darf 0.25 Promille dieses Wertes nicht überschreiten.

In der Antwort zur Interpellation I 23/21 findet sich eine Auflistung der Gemeinden, welche einen Feuerwehrbeitrag eingeführt haben (RRB Nr. 854 vom 7. September 2021). Inzwischen sind Freienbach, Einsiedeln und Steinerberg dazugekommen.

Mit der komplementären Einführung eines Feuerwehrbeitrages neben der obligatorischen Ersatzabgabe können die Gemeinden dem Verursacherprinzip konsequent zum Durchbruch verhelfen und der eigenen baulichen Entwicklung Rechnung tragen. Ausserdem haben sie es damit auch in der Hand, welchen Anteil der für die Kostendeckung erforderlichen Erträge aus der Ersatzabgabe und welcher aus dem Feuerwehrbeitrag stammen soll.

Auch beim Feuerwehrbeitrag handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Kausalabgabe und keine Steuer. Sie ist nicht voraussetzungslos, sondern aus einem bestimmten Erhebungsgrund geschuldet. Während die Ersatzabgabe an einen subjektiven Tatbestand, nämlich an die Nichterfüllung der persönlichen Feuerwehrdienstpflicht anknüpft, sind Feuerwehrbeiträge objektbezogen sowohl von natürlichen wie auch juristischen Personen dafür zu leisten, dass sie ein besonderes Interesse daran haben, dass eine einsatzbereite und mit den erforderlichen Mitteln ausgerüstete Feuerwehr ihre Gebäude und Anlagen schützt.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Wer die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zugewiesen erhält, soll auch über den entsprechenden Entscheidungs- und Handlungsspielraum verfügen, um diese vollziehen und finanzieren zu können. Die bestehende Zuständigkeitsordnung und Aufgabenteilung im Feuerschutzwesen hat sich bewährt und berücksichtigt die herausfordernden, vielschichtigen Entwicklungen und das weiter steigende Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung.

Für einen ordnungspolitischen Eingriff in die Gemeindeautonomie im Bereich des Feuerwehrwesens besteht entgegen dem Ansinnen der Motionäre kein Grund. Diese Haltung hat der Gesetzgeber auch unlängst bei der Verabschiedung des neuen Finanzausgleichsgesetzes bestätigt, indem er die Übertragung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes an den Kanton in der Freiwilligkeit der Gemeinden belässt.

Das komplementäre Finanzierungssystem aus Ersatzabgabe und Feuerwehrbeitrag verwirklicht das Verursacherprinzip. Es ist geeignet und ausgewogen, um die kostendeckende Erfüllung der kommunalen Aufgaben im Bereich des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes zu gewährleisten. Auf die zusätzlichen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden wurde bereits eingangs hingewiesen. Wenn sie künftig die Aufgaben des vorbeugenden Brandschutzexperten und die Beschaffung der Einsatzrüstung der Feuerwehren langfristig auf den Kanton übertragen können, wird sie dies zudem finanziell und logistisch erheblich entlasten. Es eröffnet sich sogar Raum für eine Reduktion der Feuerwehrabgaben und der Feuerwehrbeiträge.

Dass die Erhebung von Ersatzabgaben und Feuerwehrbeiträgen zu einer Doppelbesteuerung führe, wie dies von den Motionären behauptet wird, ist, wie vorstehend ausgeführt, nicht korrekt. Der Regierungsrat hält die Einführung einer neuen, allgemeinen Feuerwehrsteuer anstelle der bisherigen Kausalabgaben für verfehlt. Wo eine Verursacherfinanzierung möglich und zumutbar ist, soll sie nicht durch die Ausgabendeckung aus Steuermitteln ersetzt werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 16/23 als nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Finanzdepartement; Amt für Militär, Feuer- und Zivilschutz; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber