

Vereinbarkeit des Steuerfussabtauschs im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 18 mit der Gemeindeautonomie

Kurzgutachten erstellt durch Prof. Dr. Andreas Glaser, Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich/Direktor Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Im Auftrag der Stadtkanzlei der Stadt Luzern

Zürich, 28. Juni 2018

Inhaltsverzeichnis

A. Rechtspolitische Ausgangslage.....	3
B. Vereinbarkeit mit der Gemeindeautonomie.....	4
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gemeindeautonomie.....	4
II. Steuerautonomie der luzernischen Gemeinden.....	5
1. Sachbereichsbezogene Autonomie.....	5
2. Relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im Bereich des Steuerrechts.....	5
a) Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.....	5
b) Ausgestaltung der Steuerautonomie im Kanton Luzern.....	6
III. Einschränkung der Steuerautonomie durch Steuerfussabtausch.....	8
IV. Anforderungen an die Einschränkung der Gemeindeautonomie.....	8
1. Beachtung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomiebereiche...8	
2. Rechtsstaatliche Grenzen der Ausübung der kantonalen Gesetzgebungs- kompetenz.....	11
a) Anwendbarkeit der rechtsstaatlichen Grundsätze.....	11
b) Öffentliches Interesse.....	11
c) Verhältnismässigkeit.....	14
aa) Eignung.....	14
bb) Erforderlichkeit.....	15
cc) Zumutbarkeit.....	16
3. Exkurs: Wahrung der Einheit der Materie.....	17
C. Gesamtergebnis.....	19
Literaturverzeichnis.....	20

A. Rechtspolitische Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Luzern beabsichtigt eine Aufgaben- und Finanzreform grösseren Umfangs.¹ Diese soll im Ergebnis für den Kanton und die Gemeinden insgesamt kostenneutral ausfallen. Unter anderem soll der bisherige Kostenteiler im Volksschulwesen zulasten des Kantons verändert werden. Anstelle der heutigen Verteilung von 25 Prozent seitens des Kantons und 75 Prozent seitens der Gemeinden sollen Kanton und Gemeinden neu entweder jeweils 50 Prozent oder alternativ der Kanton 40 Prozent und die Gemeinden 60 Prozent tragen. In diesem Zusammenhang schlägt der Regierungsrat einen Steuerfussabtausch vor.

Der Steuerfussabtausch soll so ausgestaltet sein, dass der Kanton den Steuerfuss von den derzeit geltenden 1,60 Einheiten um 0,10 Einheiten auf 1,70 Einheiten erhöht. Im Gegenzug müssen die Gemeinden ihre jeweiligen Steuerfüsse um 0,10 Einheiten senken. Für die Gemeinden gilt als Referenz der Steuerfuss für das Jahr 2019. Eine davon abweichende Festsetzung des Steuerfusses, beispielsweise eine stärkere Senkung oder eine Erhöhung des Steuerfusses, ist untersagt. Diese Vorgaben sollen ausschliesslich für das Rechnungsjahr 2020 gelten. Dementsprechend dürfen die Stimmberechtigten in den Gemeinden beziehungsweise das Gemeindeparlament für das Rechnungsjahr 2020 lediglich über das Budget entscheiden. Das Referendum gegen die Festsetzung des Steuerfusses wird ausgeschlossen.

Die geplante gesetzliche Regelung lautet wie folgt:

Gesetz über einen Steuerfussabtausch

§ 1 Steuerfussabtausch

¹ Der Kantonsrat setzt für das Rechnungsjahr 2020 eine Staatssteuer von 1,70 Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital fest.

² Für das Rechnungsjahr 2020 beziehen die Gemeinden eine Gemeindesteuer gemäss Rechnungsjahr 2019 abzüglich 0,10 Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital.

³ Den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament obliegt in Abänderung von § 13 Absatz 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 und von § 10 Absatz 1c des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 für das Rechnungsjahr 2020 nur der Beschluss über das Budget. Das Referendum gemäss § 13 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und § 13 Absatz 2b des Gemeindegesetzes ist ausgeschlossen.

§ 2 Befristung

¹ Dieses Gesetz tritt per 31. Dezember 2020 ausser Kraft.

¹ Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18). Siehe dazu Regierungsrat, Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass zur Aufgaben- und Finanzreform 18), Erläuterungen zur Vernehmlassung (im Folgenden: Regierungsrat, Erläuterungen).

B. Vereinbarkeit mit der Gemeindeautonomie

Die Stadt Luzern stellt mit Blick auf die geplanten Änderungen folgende Frage:

„Ist der im Rahmen des zur Vernehmlassung stehenden Gesetzes über die Aufgaben- und Finanzreform 18 vorgesehene Steuerfussabtausch zwischen dem Kanton Luzern und den Gemeinden des Kantons im Licht der Gemeindeautonomie zulässig?“

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie ist gemäss Art. 50 Abs. 1 BV² nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Bei der Gemeindeautonomie handelt es sich demnach um ein bundesrechtlich geschütztes Institut des kantonalen Rechts.³ Art. 50 Abs. 1 BV verweist in Bezug auf deren Umfang auf die kantonale Verfassungs- und Gesetzgebung.⁴ Von Bundesrechts wegen ist die Gemeindeautonomie nur soweit geschützt, als das kantonale Recht ihr Schutz verleiht. Der bundesrechtliche Gehalt erschöpft sich darin, die Gemeindeautonomie gerichtlich in dem vom Kanton umrissenen Umfang zu schützen.⁵

Die Gemeindeautonomie findet ihre Grundlage im kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht.⁶ Sie ist daher im Kern ein kantonales verfassungsmässiges Recht. Ob und inwieweit die Gemeinden über Autonomie verfügen, bestimmt sich folglich nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht.⁷ Im Kanton Luzern ist die Autonomie der Gemeinden ausdrücklich durch die Kantonsverfassung gewährleistet.⁸ Die Gesetzgebung bestimmt ihren Umfang und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum.⁹

Die Reichweite der Gemeindeautonomie im Kanton Luzern ist im Folgenden mit Blick auf die Festsetzung des Steuerfusses zu ermitteln (II.). Im Anschluss daran ist zu untersuchen, inwieweit die Gemeindeautonomie durch den vorgeschlagenen Steuerfussabtausch beschnitten würde (III.). Schliesslich ist auf die Anforderungen an die Einschränkung der Gemeindeautonomie einzugehen, wie sie unter anderem aus den Aufgabenumschreibungen der Kantonsverfassung und den rechtsstaatlichen Grundsätzen folgen (IV.).

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – SR 101.

³ BIAGGINI, Art. 50 N. 2.

⁴ BGE 131 I 91 E. 2 S. 94.

⁵ BGE 143 I 272 E. 2.3.1 S. 278.

⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 1902.

⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 1911.

⁸ § 68 Abs. 2 Satz 1 KV.

⁹ § 68 Abs. 2 Satz 2 KV.

II. Steuerautonomie der luzernischen Gemeinden

1. Sachbereichsbezogene Autonomie

Die Gemeindeautonomie wirkt nicht absolut, sondern bemisst sich stets danach, ob in dem einschlägigen Sachbereich nach Massgabe des kantonalen Rechts Autonomie besteht.¹⁰ Das Bundesgericht fasst wie folgt zusammen: „Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht [...]“¹¹

Anwendbarkeit und Reichweite der Gemeindeautonomie sind demnach stets sachbereichsbezogen zu ermitteln. Es kann bildhaft von «tupfenweiser Autonomie» gesprochen werden.¹² Zu ermitteln ist somit in einem ersten Schritt, ob den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommt.¹³ Dabei ist vorliegend auf die Festsetzung des Steuerfusses durch die Gemeinden des Kantons Luzern abzustellen (dazu 2.).

2. Relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im Bereich des Steuerrechts

a) Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr in diesem Bereich eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.¹⁴ Der Gestaltungsspielraum muss sowohl quantitativ (Befugnis, eine wesentliche Frage eigenständig zu beantworten) als auch qualitativ erheblich sein (bezogen auf eine kommunale Angelegenheit).¹⁵ Inhaltlich kann die Entscheidungsfreiheit sich ebenso auf die Rechtsetzung des kommunalen Rechts wie auf die Rechtsanwendung des eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Rechts beziehen. Bei der Anwendung kantonalen Rechts ist ein Autonomiebereich eröffnet, wenn das kantonale Recht der rechtsanwendenden Gemeindebehörde in

¹⁰ ZEMP, in: Kommentar KV LU, § 68 N. 7. Siehe auch REICH, in: Kommentar GG ZH, § 2 N. 11.

¹¹ BGE 142 I 177 E. 2 S. 180. Siehe auch BGer., Urteil vom 18. April 2018, 1C_221/2017, 1C_223/2017, E. 7.4.1; BGE 141 I 36 E. 5.3 S. 42 f.; BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f.

¹² So MEYER, in: BK-BV, Art. 50 N. 15.

¹³ Siehe BGE 141 I 36 E. 5.5 S. 43.

¹⁴ Dazu und zum Folgenden BGE 143 I 272 E. 2.3.2 S. 278.

¹⁵ Vgl. auch TSCHANNEN, § 17 N. 6.

wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes einen Gestaltungsspielraum eröffnet.¹⁶

Mit Blick auf die Steuerautonomie der Gemeinden hält das Bundesgericht fest: „Ob und in welchem Umfang den Gemeinden im Bereich der Steuern Rechtsetzungsbefugnisse zukommen, wird durch die kantonale Verfassung und Gesetzgebung bestimmt. Eine autonome, unmittelbar auf der Verfassung beruhende Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden kommt im Steuerrecht selten vor. Vielmehr bestimmt in der Regel die kantonale Gesetzgebung, welche Steuern von den Gemeinden erhoben werden dürfen, wobei es sich zumeist um Zuschläge zur Staatssteuer handelt [...]. Zwar gehört die Befugnis der Gemeinde, ihre finanziellen Angelegenheiten selbständig zu ordnen, zur Gemeindeautonomie, doch steht ihr die Steuerhoheit in der Regel nicht aufgrund ihrer Autonomie zu, sondern nur nach Massgabe des kantonalen Rechts (abgeleitete Steuerhoheit; [...])“¹⁷.

Ergibt sich aus den einschlägigen Bestimmungen, dass die Gemeinde grundsätzlich innerhalb bestimmter kantonalen Rahmenbedingungen ihre Steueranlage selber festlegen kann, besteht eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit und damit Autonomie der Gemeinde.¹⁸ Auch die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses ist regelmässig ein klassisches Instrument zur Ausübung der Gemeindeautonomie.¹⁹

Anders verhält es sich beim kantonalen Finanzausgleich, bei dessen Regelung und Vollzug den Gemeinden keine Autonomie zukommt.²⁰ Denn bei diesem geht es in der Sache um einen Interessenkonflikt zwischen einander gleichgeordneten Rechtssubjekten, dessen verbindliche Regelung naturgemäss einem übergeordneten Organ vorbehalten sein muss.²¹ Den betroffenen Gemeinden kommt daher in Bezug auf die finanziellen Ausgleichsleistungen kein Selbstbestimmungsrecht zu. Ebenso wenig können die Gemeinden die Beibehaltung des bisherigen Verteilungsschlüssels des Ertrages zwischen Kanton und Gemeinden aus der rein kantonal geregelten Grundstückgewinnsteuer verlangen.²²

b) Ausgestaltung der Steuerautonomie im Kanton Luzern

Gemäss § 77 Abs. 1 lit. a KV²³ beschaffen Kanton und Gemeinden ihre Mittel insbesondere durch die Erhebung von Steuern und anderen Abgaben. Im Bereich der vom geplanten Gesetz über einen Steuerfussabtausch erfassten Staats- und Gemeindesteuern ist die Steuerhoheit der Gemeinden gesetzlich umschrieben. Die Einwohnergemeinden erheben zur Deckung ihrer Ausgaben ordentliche Gemeindesteuern in Form einer Einkommens- und einer

¹⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 1921.

¹⁷ BGE 126 I 122 E. 2. b) S. 124.

¹⁸ In Bezug auf den Kanton Bern BGer., ZBI 103/2002 S. 198, 200.

¹⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 1933.

²⁰ BGer., Urteil vom 18. April 2018, 1C_221/2017, 1C_223/2017, E. 7.4.2.

²¹ Dazu und zum Folgenden BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 46. Siehe auch BGE 119 Ia 214 E. 3. b) S. 219.

²² BGer., Urteil vom 20. Februar 2018, 2C_1105/2016 u. a.

²³ Verfassung des Kantons Luzern (KV) – SRL 1.

Vermögenssteuer von den natürlichen Personen, einer Gewinn- und einer Kapitalsteuer oder an deren Stelle einer Minimalsteuer auf Grundstücken von den juristischen Personen sowie einer Quellensteuer von bestimmten natürlichen und juristischen Personen.²⁴ Die Stimmberechtigten der Gemeinden setzen jährlich mit dem Budget die zu beziehenden Gemeindesteuern in gleichen Einheiten oder Bruchteilen von Einheiten für Vermögen und Einkommen, Gewinn und Kapital fest.²⁵

Die Steuerhoheit der luzernischen Gemeinden bei der Festsetzung des Steuerfusses ist zudem in mehreren verfahrensrechtlichen Bestimmungen verankert. So beschliessen die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament das Budget mit dem Steuerfuss.²⁶ Die Stimmberechtigten in Gemeinden ohne Gemeindeparlament besitzen ausdrücklich die Befugnis zum Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss.²⁷ In einer Gemeinde mit Gemeindeparlament unterliegt der Steuerfuss zusammen mit dem Budget mindestens dem fakultativen Referendum.²⁸

Mit der Kompetenz zur Festlegung des jährlichen Steuerfusses für die ordentlichen Gemeindesteuern wird den luzernischen Gemeinden vom kantonalen Gesetzgeber eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im Sinne der Anforderungen des Bundesgerichts eingeräumt. Die Gemeinden sind in diesem Sachbereich als autonom anzusehen.²⁹ Die Bedeutsamkeit der Festsetzung des Steuerfusses wird dadurch unterstrichen, dass es sich dabei um eine Befugnis handelt, die den Stimmberechtigten vorbehalten ist. Bei der gesetzlich eingeräumten, so genannten abgeleiteten Steuerhoheit handelt es sich demnach um eine durch die Gemeindeautonomie geschützte Entscheidungsbefugnis. Anders als im Rahmen des Finanzausgleichs, bei dem der Kanton anhand bestimmter Kriterien vorhandene Mittel zwischen den Gemeinden verteilt, wird der Steuerfuss von jeder Gemeinde für sich sowie unabhängig von anderen Gemeinden und vom Kanton festgesetzt.

Zwischenergebnis

Mit der Befugnis zur Festsetzung des Steuerfusses gewährt das kantonale Recht den Gemeinden relativ erheblichen Entscheidungsspielraum. Die Festsetzung des Steuerfusses fällt damit in die Gemeindeautonomie.

²⁴ § 236 Abs. 1 i. V. m. § 1 Steuergesetz (StG) – SRL 620.

²⁵ § 236 Abs. 2 StG.

²⁶ § 13 Abs. 1 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) – SRL 160.

²⁷ § 10 Abs. 1 lit. c Nr. 1 Gemeindegesetz (GG) – SRL 150.

²⁸ § 13 Abs. 2 FHGG; § 13 Abs. 2 lit. b GG.

²⁹ Vgl. entsprechend zum Kanton Zürich JAAG, in: Art. 85 N. 11; REICH, in: Kommentar GG ZH, § 2 N. 12.

III. Einschränkung der Steuerautonomie durch Steuerfussabtausch

Die Verpflichtung der Gemeinden, ihre Gemeindesteuerfüsse für das Rechnungsjahr 2020 im Vergleich zu dem für das Jahr 2019 festgesetzten Steuerfuss um jeweils 0,10 Einheiten zu senken,³⁰ schränkt die gesetzlich eingeräumte Steuerhoheit bei der Festlegung des Steuerfusses ein. Dieser Bestimmung ist zugleich zu entnehmen, dass eine darüberhinausgehende Steuerfussänderung nicht zugelassen ist.³¹ Eine stärkere Senkung als um 0,10 Einheiten ist damit ebenfalls ausgeschlossen. Die Gemeindeautonomie in Bezug auf die Festsetzung des Steuerfusses wird demnach für das Jahr 2020 aufgehoben. Mit der Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2019 steht zugleich die Höhe des Steuerfusses für 2020 fest. Der Regierungsrat stellt daher mit Recht fest: „Ein Steuerfussabtausch beziehungsweise die verbindliche Festlegung der kommunalen Steuerfüsse durch den Kantonsrat stellt einen massiven Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden dar.“³²

Folgerichtig schränkt das Gesetz die im Zusammenhang mit der Festsetzung des Steuerfusses bestehenden direktdemokratischen Rechte ein. Da sich der Steuerfuss verbindlich aus dem Steuerfuss für das Rechnungsjahr 2019 in Verbindung mit dem Gesetz über einen Steuerfussabtausch ergibt, dürfen die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament für das Rechnungsjahr 2020 lediglich über das Budget beschliessen.³³ Gegen die Senkung des Steuerfusses und somit auch gegen die Festlegung der Gemeindebudgets 2020 ist das Referendum ausgeschlossen.³⁴ Die Gemeinden sind somit auch verfahrensrechtlich daran gehindert, einen anderen als den gesetzlich vorgeschriebenen Steuerfuss zu beschliessen.

Zwischenergebnis

Der Steuerfussabtausch bewirkt eine Einschränkung der Gemeindeautonomie, da die Gemeinden den Steuerfuss für das Jahr 2020 um 0,10 Einheiten senken müssen.

IV. Anforderungen an die Einschränkung der Gemeindeautonomie

1. Beachtung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomiebereiche

Eine Verletzung der Gemeindeautonomie durch den Erlass einer generell-abstrakten Regelung kann unter anderem vorliegen, wenn der Kanton zu Unrecht in geschützte Autonomiebereiche der Gemeinden eingreift.³⁵ Wird die Gemeindeautonomie in einem bestimmten Sachbereich durch kantonales Gesetz eingeschränkt, sind die Gemeinden gegen Eingriffe in

³⁰ § 1 Abs. 2 Gesetz über einen Steuerfussabtausch.

³¹ Regierungsrat, Erläuterungen, S. 54.

³² Regierungsrat, Erläuterungen, S. 54.

³³ § 1 Abs. 3 Satz 1 Gesetz über einen Steuerfussabtausch.

³⁴ § 1 Abs. 3 Satz 2 Gesetz über einen Steuerfussabtausch.

³⁵ BGE 119 Ia 214 E. 3. a) S. 218.

die ihnen durch die Kantonsverfassung gewährleisteten Gesetzgebungskompetenzen und Autonomiebereiche geschützt.³⁶ Die fragliche Gesetzesänderung muss demnach die Gemeinden auf unrechtmässige Weise einer Gesetzgebungszuständigkeit oder eines Autonomiebereichs berauben, welche durch die Kantonsverfassung ausdrücklich garantiert wird.³⁷ Gegen ein kantonales Gesetz schützt die Gemeindeautonomie also nur insoweit, als dieses den Gemeinden eine Zuständigkeit entzieht, die ihnen direkt durch die Kantonsverfassung verliehen wird.³⁸

Eine Verletzung der Gemeindeautonomie liegt unter diesem Gesichtspunkt nur vor, wenn der kantonale Gesetzgeber ein durch die Kantonsverfassung gewährlestetes Recht beschneidet.³⁹ Der kantonale Gesetzgeber darf durch Gesetzesänderung die von ihm einmal gezogenen Schranken nachträglich enger ziehen, solange nicht irgendwelche unmittelbar durch die Verfassung gewährleisteten Befugnisse oder Anforderungen berührt werden.⁴⁰ Im Übrigen kann der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden eine spezifische Kompetenz entziehen, ohne die Gemeindeautonomie zu verletzen, sofern diese unter dem Vorbehalt der Ausgestaltung durch die Gesetzgebung steht.⁴¹ Im Bereich paralleler Kompetenzen von Kanton und Gemeinden ist zu untersuchen, ob der Kanton oder die Gemeinden für den Erlass der einschlägigen Regelungen zuständig sind.⁴² Die Steuerautonomie der Gemeinden besteht regelmässig nur nach Massgabe und in den Schranken des kantonalen Rechts.⁴³ Die Gemeinden können somit nur im Rahmen der ihnen vom Kanton erteilten Ermächtigung Steuern erheben.⁴⁴

Der Steuerfussabtausch soll durch formelles Gesetz beschlossen werden. Materiellrechtliche Grenzen für den Ausschluss der Befugnis der Gemeinden zur Festsetzung des Steuerfusses für das Jahr 2020 können sich somit nur aus allenfalls durch die Kantonsverfassung direkt eingeräumten Autonomierechten der Gemeinden ergeben.

Die Gemeindeautonomie ist im Kanton Luzern durch die Kantonsverfassung ausdrücklich gewährleistet.⁴⁵ Im Übrigen verzichtet die Kantonsverfassung indes darauf, bestimmte Aufgabengebiete oder Sachbereiche als zur Autonomie gehörig zu bezeichnen.⁴⁶ Daher bestimmt grundsätzlich die Gesetzgebung den Umfang der Gemeindeautonomie.⁴⁷ Die Gesetzgebung gewährt den Gemeinden dabei wiederum einen möglichst grossen Handlungsspielraum.⁴⁸ Die letztgenannte Bestimmung beinhaltet einen politischen Richtungsaufrag, nicht

³⁶ BGE 133 I 128 E. 3.3 S. 131. Ebenso AUER, N. 435.

³⁷ BGer., Urteil vom 20. Februar 2018, 2C_1105/2016 u. a., E. 3.1.

³⁸ BIAGGINI, Art. 50 N. 6.

³⁹ BGE 133 I 128 E. 7.2 S. 137.

⁴⁰ Dazu und zum Folgenden BGE 117 Ia 352 E. 4. b) S. 356. Siehe auch BGE 136 I 265 E. 2.4 S. 270 f.

⁴¹ BGE 138 I 131 E. 7.2 S. 142.

⁴² BGE 133 I 128 E. 3.3 S. 131 f.

⁴³ BGer., Urteil vom 28. April 2003, 1P.364/2002, E. 5.1.

⁴⁴ AUER, N. 1250.

⁴⁵ § 68 Abs. 2 Satz 1 KV.

⁴⁶ ZEMP, in: Kommentar KV LU, § 68 N. 8.

⁴⁷ § 68 Abs. 2 Satz 2 KV.

⁴⁸ § 68 Abs. 2 Satz 2 KV.

aber einen rechtlich einklagbaren Anspruch.⁴⁹ Der Gesetzgeber ist daher in der Ausgestaltung der Gemeindeautonomie grundsätzlich frei. Die Gemeindeautonomie hat gleichsam punktuellen Charakter und lässt sich inhaltlich nur negativ aus der Perspektive des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts definieren.⁵⁰

Die Finanzautonomie der luzernischen Gemeinden wird in den Verfassungsbestimmungen zum Finanzhaushalt zumindest angedeutet, wenngleich es angesichts der massgebenden Rolle der Gesetzgebung an einer verbindlichen Absicherung konkreter Materien fehlt.⁵¹ Immerhin lässt sich daraus ableiten, dass beispielsweise die Verwaltung der eigenen Finanzen ein grundlegendes Element der Gemeindeautonomie darstellt. Gewisse materielle verfassungsrechtliche Grenzen für die Ausgestaltung der Steuerhoheit der Gemeinden ergeben sich insbesondere aus § 77 Abs. 1 lit. a KV, wonach die Gemeinden ihre Mittel unter anderem aus Steuern beschaffen. Danach wäre es unzulässig, die Befugnis der Gemeinden zur Erhebung der ordentlichen Gemeindesteuern insgesamt abzuschaffen oder in einem Mass einzuschränken, welche die Existenz der Gemeinden bedroht. Der Zwang zur Senkung der ordentlichen Gemeindesteuern mag zwar im Einzelfall erhebliche Auswirkungen auf den Gemeindehaushalt zeitigen,⁵² die Befugnis zur Erhebung von Steuern als solche wird dadurch aber nicht in Frage gestellt.

Ausserdem ist zu beachten, dass auch der Kanton durch § 77 Abs. 1 lit. a KV ermächtigt wird, seine Mittel durch Steuererhebung zu beschaffen. Die Bestimmung besagt nichts zur genauen Abgrenzung der in diesem Bereich bestehenden parallelen Kompetenzen. Es wird ihr insoweit lediglich informativer Charakter beigemessen.⁵³ Dem kantonalen Gesetzgeber kommt daher ein weiter Ermessensspielraum zu. Der Abtausch von lediglich 0,10 Einheiten im Rahmen der Staats- und Gemeindesteuern überschreitet den Ermessensspielraum des kantonalen Gesetzgebers nicht. Zudem soll der Steuerfussabtausch nur für das Jahr 2020 gelten und die Kompetenz zur Festsetzung des Steuerfusses soll den Gemeinden somit nicht dauerhaft entzogen werden. Insofern trifft die Bewertung des Regierungsrates zu, ein durch kantonales Gesetz angeordneter verbindlicher Steuerfussabtausch und die damit verbundene Einschränkung der kommunalen Budgethoheit seien rechtlich zulässig.⁵⁴

Zwischenergebnis

Durch den Steuerfussabtausch betreffend das Jahr 2020 im Umfang von 0,10 Einheiten tangiert der Gesetzgeber den in § 77 Abs. 1 lit. a KV garantierten Autonomiebereich nicht.

⁴⁹ ZEMP, in: Kommentar KV LU, § 68 N. 11.

⁵⁰ REICH, in: Kommentar GG ZH, § 2 N. 9.

⁵¹ Dazu und zum Folgenden ZEMP, in: Kommentar KV LU, § 68 N. 9.

⁵² Siehe dazu B. 4. 2. c).

⁵³ RICHNER, in: Kommentar KV LU, § 77 N. 13.

⁵⁴ Vgl. Regierungsrat, Erläuterungen, S. 54.

2. Rechtsstaatliche Grenzen der Ausübung der kantonalen Gesetzgebungskompetenz

a) Anwendbarkeit der rechtsstaatlichen Grundsätze

Über die Beachtung der materiellen verfassungsrechtlichen Grenzen der Ausgestaltung der Gemeindeautonomie hinaus unterliegt der kantonale Gesetzgeber bei der Ausübung der ihm zustehenden Gesetzgebungskompetenzen zusätzlichen rechtsstaatlichen Vorgaben. So können die Gemeinden bei einer Einschränkung ihrer Autonomie durch die Gesetzgebung verlangen, dass die kantonalen Behörden ihre eigenen Kompetenzen nicht überschreiten und sowohl die bundesrechtlichen als auch die kantonalen Vorschriften in jenem Bereich, in dem Autonomie besteht, nicht verletzen.⁵⁵ Zwar ist die auf Grundrechte ausgerichtete Schrankenregelung in Art. 36 BV auf die Gemeindeautonomie nicht anwendbar, die Erfordernisse der gesetzlichen Grundlage sowie der Verhältnismässigkeit gelten aber analog auch für Beschränkungen der Gemeindeautonomie.⁵⁶

Besitzt der Kanton demnach die Gesetzgebungskompetenz, ist insbesondere zu untersuchen, ob die kantonale Regelung auf einem öffentlichen Interesse beruht und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten wurde.⁵⁷ Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts kann sich somit eine Gemeinde in Verbindung mit der Rüge der Verletzung ihrer Autonomie auf weitere Verfassungsrechte und -grundsätze berufen, namentlich auf die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), den Schutz vor Willkür beziehungsweise die Wahrung von Treu und Glauben (Art. 9 BV) sowie die Grundsätze staatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV.⁵⁸ Im Vordergrund stehen dabei das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Beachtung der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV).

b) Öffentliches Interesse

Das öffentliche Interesse am Steuerfussabtausch zwischen Kanton und Gemeinden ergibt sich weder unmittelbar aus der Kantonsverfassung noch lassen sich aus dem Gesetz beziehungsweise aus dem Mantelerlass AFR18 Anhaltspunkte für den mit dessen Erlass beabsichtigten Zweck entnehmen. Es ist auch nicht auf den ersten Blick ersichtlich, weshalb die Gemeinden im Gegenzug zur Erhöhung des kantonalen Steuerfusses zwecks Erzielung höherer Einnahmen ihrerseits zu einer Senkung ihres jeweiligen Steuerfusses gezwungen werden sollten. Der Kanton könnte die wegen des neuen Kostenteilers im Volksschulwesen (50:50) erforderlichen Mehreinnahmen allein mithilfe der Erhöhung des eigenen Steuerfusses erzielen. Ob und inwieweit die Gemeinden ihren Steuerfuss verändern würden, wäre hierfür unerheblich.

⁵⁵ Dazu und zum Folgenden BGE 117 Ia 352 E. 4. b) S. 356. Siehe auch BGE 136 I 265 E. 2.4 S. 270 f.

⁵⁶ BGE 129 I 290 E. 4.4 S. 300.

⁵⁷ BGE 133 I 128 E. 3.3 S. 132, E. 5.2 S. 135.

⁵⁸ BGer., Urteil vom 18. April 2018, 1C_221/2017, 1C_223/2017, E. 7.4.1. Siehe auch AUER, N. 425; MEYER, in: BK-BV, Art. 50 N. 23 f.

Aus den Erläuterungen zur Vernehmlassung ergibt sich jedoch, dass der Steuerfussabtausch als politisch notwendig angesehen wird, „um den der AFR18 zugrundeliegenden Grundsatz, dass die Steuerzahlenden keine finanzielle Mehrbelastung erfahren, einhalten zu können.“⁵⁹ Der Steuerfussabtausch verschafft dem Kanton Mehreinnahmen von 63,5 Millionen Franken jährlich, während er bei der Gesamtheit der Gemeinden Mindereinnahmen im gleichen Umfang verursacht.⁶⁰ Die Koppelung der Veränderung des Volksschulkostenteilers einerseits und des Steuerfussabtauschs andererseits begründet der Regierungsrat damit, dass die Steuerfüsse wesentlich durch die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen beziehungsweise deren Finanzierung bestimmt würden.⁶¹ Da der Kanton Schwierigkeiten haben dürfte, den Steuerfuss mittelfristig wieder zu senken, hänge die politische Realisierbarkeit des Volksschulkostenteilers von 50:50 somit von der Kostenneutralität für die Steuerzahlenden insgesamt ab.⁶²

Während das primäre öffentliche Interesse in der Veränderung des Volksschulkostenteilers liegt, ist zu dessen Realisierung nach Ansicht des Regierungsrates zwingend eine Steuerfussneutralität erforderlich. Das Ziel einer optimalen Aufgabenerfüllung dienenden Kostenteilers von 50:50 wird durch den Bildungsauftrag von Kanton und Gemeinden gemäss § 11 Abs. 1 lit. c KV legitimiert. Die Neuausrichtung des Volksschulkostenteilers als solche entspricht folglich einem öffentlichen Interesse.

Der neue Kostenteiler könnte indes unter rechtlichen Gesichtspunkten unabhängig vom Steuerfussabtausch eingeführt werden. Es stellt sich daher die Frage, ob der Steuerfussabtausch selbst von einem öffentlichen Interesse getragen ist. Dies wäre der Fall, wenn an der Steuerfussneutralität über Kanton und Gemeinden hinweg ein öffentliches Interesse bestünde. Dies erscheint zunächst fernliegend, da die Festsetzung des Steuerfusses auf Kantonsebene einerseits und auf Gemeindeebene andererseits nach der geltenden Rechtsordnung unabhängig voneinander erfolgt. Hierin liegt gerade der Sinn eines von den Gemeinden autonom festzusetzenden Steuerfusses. Bislang kann eine Gemeinde somit ungeachtet einer Erhöhung des kantonalen Steuerfusses ihren Steuerfuss ebenfalls erhöhen oder in stärkerem Ausmass senken als es der Erhöhung auf kantonaler Ebene entspricht.

Das vom Regierungsrat verfolgte Ziel der ebenenübergreifenden Steuerfussneutralität lässt sich nur vor dem Hintergrund der politischen Rahmenbedingungen nachvollziehen. So besteht im Kanton Luzern das fakultative Steuerfussreferendum. Danach unterliegt der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Einheiten der zu beziehenden Staatssteuern dem fakultativen Referendum, wenn mehr als 1,6 Einheiten festgesetzt werden und sich der Steuerfuss gegenüber dem Vorjahr erhöht.⁶³ Dies erweist sich in der Praxis als hohe Hürde für Steuererhöhungen. So haben die Stimmberechtigten zuletzt am 21. Mai 2017 eine

⁵⁹ Regierungsrat, Erläuterungen, S. 54.

⁶⁰ Regierungsrat, Erläuterungen, S. 18, 55.

⁶¹ Regierungsrat, Erläuterungen, S. 18.

⁶² Regierungsrat, Erläuterungen, S. 19.

⁶³ § 2 Abs. 3 StG i. V. m. § 24 Abs. 1 lit. e KV.

Erhöhung des Steuerfusses auf 1,70 Einheiten mit einem Nein-Stimmenanteil von gut 54 Prozent abgelehnt. Eine im Wege einer Volksinitiative geforderte Erhöhung der Unternehmenssteuern wurde am 25. September 2016 mit einer Mehrheit von knapp 58 Prozent abgelehnt. Auf der anderen Seite ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass die Stimmberechtigten dem Anliegen der Steuerfussneutralität nicht derartiges Gewicht beimessen, dass sie ein obligatorisches Steuerfussreferendum hätten einführen wollen. Eine auf dessen Einführung gerichtete Volksinitiative wurde am 27. November 2016 von gut 70 Prozent der Stimmenden abgelehnt.

Auch auf Gemeindeebene bestehen erhebliche Hürden für eine Steuererhöhung, da der Steuerfuss in Versammlungsgemeinden in jedem Fall durch die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung beschlossen wird und in Parlamentsgemeinden zumindest dem fakultativen Referendum unterliegt. In der Stadt Luzern beispielsweise untersteht die Steuerfussfestsetzung dem obligatorischen Finanzreferendum, sofern der Steuerfuss eine Veränderung erfährt.⁶⁴ Mehr noch als eine Erschwerung von Steuererhöhungen wird durch diese Regelungen jedoch eine differenzierte, an den Präferenzen der lokalen Stimmberechtigten orientierte Steuerpolitik ermöglicht. Diese kann je nachdem zu einer Senkung oder auch der Erhöhung des Steuerfusses führen. Abhängig ist dies letztlich vom politisch in jeder Gemeinde zu definierenden Angebot freiwilliger öffentlicher Leistungen.

Die Vorgaben des kantonalen Rechts lassen insgesamt nicht auf das Ziel eines möglichst tiefen Steuerfusses in jeder einzelnen Gemeinde schliessen. Die Finanzhaushalte der Gemeinden müssen vielmehr ausgeglichen sein und allfällige Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden.⁶⁵ Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung der Gemeinden durch den Kanton ist dementsprechend die Begrenzung der Verschuldung und der Schutz des Eigenkapitals.⁶⁶ Gelingt es der Gemeinde aus politischen Gründen nicht, ein rechtmässiges Budget mit Steuerfuss zu beschliessen, legt der Regierungsrat den Steuerfuss auf Vorschlag der Gemeindeexekutive fest.⁶⁷ Angesichts der haushaltsrechtlichen Vorgaben kann diese Anordnung nicht in einer Senkung des Steuerfusses bestehen, denn dies würde in den betroffenen Gemeinden den Haushaltsausgleich und die Kompensation von Fehlbeträgen erschweren. Es ist somit nicht ersichtlich, in welcher Konstellation der Kanton gegen deren Willen eine Senkung des Steuerfusses anordnen dürfte.

Ob im Ziel der Belastungsneutralität der Steuerzahlenden über Kanton und Gemeinden hinweg ein ausreichendes, eine schwerwiegende Einschränkung der Gemeindeautonomie rechtfertigendes öffentliches Interesse liegt, ist vor diesem Hintergrund zweifelhaft. Denn der Kanton Luzern sieht mit der Möglichkeit der Festsetzung des Steuerfusses durch die Gemeinden gerade ein Auseinanderfallen der Steuerfüsse zwischen Kanton und Gemeinden einerseits sowie unter den Gemeinden anderseits vor. Insbesondere für eine Gleichschaltung

⁶⁴ Art. 67 lit. a Gemeindeordnung der Stadt Luzern – SR 0.1.1.1.1.

⁶⁵ § 76 Abs. 2 KV LU; § 5 FHGG.

⁶⁶ § 4 Abs. 1 FHGG.

⁶⁷ § 13 Abs. 4 FHGG.

der Steuerpolitik der Gemeinden findet sich bislang kein rechtlicher Anhaltspunkt. Der Steuerfussabtausch erscheint daher in erster Linie politisch motiviert. Die Gesamtsteuerbelastung der Steuerzahlenden im Kanton Luzern soll sich aus politischen Gründen nicht erhöhen.

Zwischenergebnis

Für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses kommt es entscheidend darauf an, ob auf das verfassungsrechtlich durch den Bildungsauftrag von Kanton und Gemeinden untermauerte öffentliche Interesse an der Änderung des Volksschulkostenteilers oder auf das bloss politische Interesse an der Steuerfussneutralität abgestellt wird. Die politische Forderung nach Belastungsneutralität für die Steuerzahlenden stellt für sich genommen kein hinreichendes öffentliches Interesse dar. Ein solches liesse sich nur unter Bezugnahme auf den Bildungsauftrag begründen.

c) Verhältnismässigkeit

Der Kanton muss bei der Einschränkung der Gemeindeautonomie das Verhältnismässigkeitsprinzip wahren.⁶⁸ Dies setzt voraus, dass die Regelung mit Blick auf das angestrebte öffentliche Interesse geeignet, erforderlich und angemessen ist.⁶⁹

aa) Eignung

Die staatliche Regelung muss zunächst zur Zielerreichung geeignet sein. Zu prüfen ist also die Zwecktauglichkeit einer Massnahme.⁷⁰ Die Massnahme darf zumindest nicht ungeeignet sein.⁷¹ Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung dieses Zweckes sogar erschwert oder verhindert.

Legt man die Belastungsneutralität der Steuerzahlenden als öffentliches Interesse zugrunde, stellt sich die Regelung als geeignet dar, da sie unmittelbar dazu führt, dass die Steuererhöhung auf kantonaler Ebene durch eine Senkung in gleichem Umfang auf Gemeindeebene kompensiert wird.

Weniger deutlich ist die Eignung mit Blick auf das Ziel der Änderung des Volksschulbildungskostenteilers und damit der Realisierung der AFR18 insgesamt. In Anbetracht des Prognosespielraums der Behörden dürfte das Argument der Belastungsneutralität seitens der Steuer-

⁶⁸ Vgl. BGer., Urteil vom 18. April 2018, 1C_221/2017, 1C_223/2017, E. 7.4.5.

⁶⁹ Vgl. BGE 142 I 49 E. 9.1 S. 69.

⁷⁰ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 522.

⁷¹ GÄCHTER, § 30 N. 125.

zahlenden aber zumindest förderlich sein, um die politische Akzeptanz der Reform im Kantonsrat und allenfalls bei den Stimmberechtigten zu erhöhen. Die Belastungsneutralität ist jedenfalls nicht dahingehend untauglich, dass sie die Verwirklichung der AFR18 einschliesslich des neuen Volksschulbildungskostenteilers erschweren würde.

bb) Erforderlichkeit

Die Regelung muss darüber hinaus erforderlich sein. Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich.⁷² An der Erforderlichkeit fehlt es, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde.⁷³

Der Regierungsrat erachtet den Steuerfussabtausch für notwendig, um den Bildungskostenteiler 50:50 finanzieren zu können.⁷⁴ Diese Argumentation basiert wiederum auf der Annahme, die Realisierbarkeit der AFR18 bedinge es, dass die Steuerzahlenden keine finanzielle Mehrbelastung erfahren. Hierzu sei es schliesslich erforderlich, den Steuerfussabtausch bei allen Gemeinden verbindlich durchsetzen zu können. Diese Argumentation ist plausibel, sofern – entgegen der in diesem Gutachten vertretenen Auffassung – die übergreifende Steuerfussneutralität als legitimes öffentliches Interesse anerkannt wird. Unter dieser Annahme ist kein milderes, gleich wirksames Mittel ersichtlich, mit dem alle Gemeinden zu einer Senkung des Steuerfusses um 0,10 Einheiten bewegt werden können. Angesichts der breiten Streuung der finanziellen Effekte der Reform würden ansonsten Gemeinden mit Mindereinnahmen auf eine Senkung verzichten und Gemeinden mit Mehreinnahmen grösseren Umfangs könnten eine stärkere Senkung des Steuerfusses vornehmen.

Problematisch ist die Erforderlichkeit hingegen, wenn auf die Änderung des Volksschulbildungskostenteilers im Rahmen der AFR18 als massgebliches öffentliches Interesse abgestellt wird. Zu dessen Realisierung ist nämlich lediglich die Erhöhung des Steuerfusses auf kantonaler Ebene erforderlich. Einer simultanen Senkung des Steuerfusses in allen Gemeinden bedarf es hierzu nicht. Es besteht insoweit kein unmittelbarer sachlicher Zusammenhang. Allenfalls ergeben sich im Wege des kantonalen Finanzausgleiches mittelbare Wirkungen.

Lediglich wenn die Realisierung der AFR18 ohne Steuerfussabtausch von vornherein ohne jede Aussicht auf politische Realisierbarkeit wäre, könnte allenfalls von der Erforderlichkeit ausgegangen werden. Zwar ist den Behörden hierbei ein Einschätzungsspielraum zu gewähren, doch erscheint eine Prognose in dieser Hinsicht als vorwiegend politisch motiviert. So könnten sich zum Beispiel Kantonsräte und Stimmberechtigte auch gerade gegen die Reform insgesamt aussprechen, weil die Gemeinden zu einer Steuerfussenkung gezwungen werden. Dies gilt zumal hinsichtlich der Gemeinden mit erheblichen Mehrbelastungen, denen

⁷² BGE 142 I 49 E. 9.1 S. 69.

⁷³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N. 527.

⁷⁴ Regierungsrat, Erläuterungen, S. 54.

ein Haushaltsungleichgewicht drohen könnte, das in den Folgejahren zu umso stärkeren Steuerfusserhöhungen führen könnte. In den stärker belasteten Gemeinden erwiese sich eine Steuerfussenkung als kontraproduktiv. Den Parlamenten und Stimmberechtigten in den Gemeinden, die durch die AFR18 eine Entlastung erfahren, stünde es demgegenüber ohnehin frei, den Steuerfuss im ordentlichen Verfahren zu senken.

Zwischenergebnis

Die Erforderlichkeit des Steuerfussabtauschs ist zweifelhaft. Zur Finanzierung des neuen Volksschulbildungskostenteilers bedürfte es lediglich der Erhöhung des kantonalen Steuerfusses, eine Senkung der kommunalen Steuerfüsse trägt dazu nichts bei. Die Senkung der kommunalen Steuerfüsse liesse sich nur dann als zwingend ansehen, wenn die Belastungsneutralität seitens der Steuerzahlenden als unabdingbare Voraussetzung für die AFR18 angesehen würde. Hierfür könnten indes allenfalls politisch motivierte Prognosen angeführt werden.

cc) Zumutbarkeit

Schliesslich müsste die Regelung zumutbar sein. Regelungszweck und Regelungswirkung müssen bei Abwägung der betroffenen Interessen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.⁷⁵ Einander gegenüberzustellen sind die Interessen an der Realisierung der AFR18 beziehungsweise der Einhaltung der Belastungsneutralität einerseits sowie an der ungeschmälernten Sicherung der Gemeindeautonomie anderseits.

Der Regierungsrat führt zu den faktischen Wirkungen des Steuerfussabtauschs aus:

„Von der Stadt Luzern werden 16,9 Millionen Franken Einnahmen zum Kanton verschoben, ein Viertel des gesamten Volumens des Steuerfussabtausches. Kriens, Emmen und Meggen geben jeweils über 3 Millionen Franken an den Kanton ab. Die Gemeinde Meggen hat gemäss Vorlage höhere Einbussen durch den Steuerfussabtausch (3,3 Mio. Fr.) zu tragen, als sie durch den neuen Bildungskostenteiler entlastet wird (2,5 Mio. Fr.). Die meisten Gemeinden müssen bei einem Steuerfussabtausch mit dem Kanton auf Einnahmen im Rahmen von zwischen 100 und 200 Franken pro Einwohner und Einwohnerin verzichten. Die Entlastung durch den neuen Bildungskostenteiler streut hingegen in den Gemeinden viel stärker. Einander gegenüber gestellt zeigt sich, dass die Entlastungen stärker zwischen den Gemeinden streuen als die Belastungen. Das bedeutet, steuerkräftige und bevölkerungsstarke Gemeinden tragen überdurchschnittlich viel in diesem Bereich bei, während Gemeinden mit ver-

⁷⁵ BIAGGINI, Art. 36 N. 23.

hältnismässig vielen Schülerinnen und Schülern stark entlastet werden, insbesondere wenn sie ein geringes Ressourcenpotenzial haben.“⁷⁶

Steuerfussabtausch und AFR18 wirken sich danach sehr unterschiedlich auf die einzelnen Gemeinden aus. Bei den Gemeinden mit Entlastungen erweitert sich die Autonomie faktisch, bei den Gemeinden mit Mehrbelastungen verringert sie sich in der Praxis. Zumindest bei einigen Gemeinden, insbesondere bei der Stadt Luzern, hat der Steuerfussabtausch erhebliche finanzielle Verluste im Umfang von 16,9 Millionen zur Folge.

Die Auswirkungen werden indes massgeblich dadurch abgemildert, dass der Steuerfussabtausch nur befristet für das Jahr 2020 gilt und am 31. Dezember 2020 ausser Kraft tritt.⁷⁷ Die sonstigen mit der Änderung des Bildungskostenteilers im Zusammenspiel mit dem Finanzausgleich verbundenen Mehrbelastungen von Gemeinden werden in einer Übergangsphase von fünf Jahren mithilfe eines Härtefallausgleichs abgefedert. Das Interesse an einer Umsetzung der AFR18 und die Einschränkung der Gemeindeautonomie stehen demnach in einem vernünftigen Verhältnis. Erwiesene sich der Steuerfussabtausch als erforderlich, wäre er mit Blick auf die zeitliche Befristung auf ein Jahr und die sonstigen Begleitmassnahmen somit als zumutbar anzusehen.

Zwischenergebnis

Der Steuerfussabtausch erweist sich mangels Erforderlichkeit für die Einführung des neuen Bildungskostenteilers (50:50) als unverhältnismässig. Die Einschränkung der Gemeindeautonomie verstösst so gesehen gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Nur unter der Annahme, dass die Belastungsneutralität seitens der Steuerzahlenden ein öffentliches Interesse verkörpert, wäre von der Verhältnismässigkeit des Steuerfussabtauschs auszugehen.

3. Exkurs: Wahrung der Einheit der Materie

Aus der bundesverfassungsrechtlich garantierten Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) folgt als Vorgabe für die Kantone der Grundsatz der Einheit der Materie.⁷⁸ Das Bundesgericht führt zu dessen Herleitung und Anwendungsbereich aus: „Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen: entweder müssen sie der Gesamtvorlage zustimmen, obschon sie einen oder gewisse Teile missbilligen, oder sie müssen die Vorlage

⁷⁶ Regierungsrat, Erläuterungen, S. 55.

⁷⁷ § 2 Gesetz über einen Steuerfussabtausch.

⁷⁸ BGE 129 I 366 E. 2.1 S. 369 f.

ablehnen, obwohl sie den andern oder andere Teile befürworten [...] Dieser Zielrichtung entsprechend ist der Grundsatz der Einheit der Materie bei allen Vorlagen zu beachten, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Grundsätzlich ist es daher unerheblich, ob es sich um eine Initiative oder Behördenvorlage, um Partial- oder Totalrevisionen von Verfassungen oder Gesetzen oder um Gesetzes- oder Finanzvorlagen handelt [...]“⁷⁹.

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt inhaltlich, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen.⁸⁰ Eine Verbindung zwischen einzelnen Teilen kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Zur Wahrung der Einheit der Materie reicht jedenfalls nicht jegliche, rein künstlich oder politisch hergestellte Verbindung zwischen einzelnen Teilen aus. Erforderlich ist eine Ausrichtung, die aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann. Bei der Ausgestaltung von Vorlagen kommt den Behörden angesichts des politischen Charakters ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zu.

Besondere Probleme werfen in diesem Zusammenhang so genannte Mantelerlasse auf.⁸¹ Als Mantelerlass werden Erlasse bezeichnet, die unter einem Sammeltitle lediglich Änderungen bestehender Gesetze umfassen und daher auf Bundesebene lediglich in der Amtlichen Sammlung ohne SR-Nummer veröffentlicht und im Übrigen in die Systematische Rechtsammlung der bestehenden Gesetze integriert werden. Entscheidend ist, dass auch ein (rechtssetzungstechnischer) Zusammenschluss verschiedener Gesetzesänderungen zu einem einzigen (Mantel-)Erlass den Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten hat und für sich allein keinen sachlichen inneren Zusammenhang der einzelnen Teile zu begründen vermag.

Bei dem Entwurf zum Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 handelt es sich um einen Mantelerlass.⁸² Die vorgesehenen Gesetzesänderungen sind laut Regierungsrat „Teile einer gesamtheitlichen Überprüfung und Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden. [...] Nur mit einem bereichsübergreifenden und gleichzeitigen Vollzug“, so der Regierungsrat, „können diese festgelegten Ziele der AFR18, insbesondere der Grundsatz, dass jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanziert, erreicht werden. Sämtliche im vorliegenden Entwurf zusammengefassten Gesetzesänderungen sind auf diese Ziele ausgerichtet.“⁸³

Diese Bewertung mag zwar für den weit überwiegenden Teil der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bis hin zur Erhöhung des kantonalen Steuerfusses zutreffen. Zwischen dem darüber hinausgehenden Steuerfussabtausch und den übrigen Teilen der AFR18 besteht indes

⁷⁹ BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370.

⁸⁰ Dazu und zum Folgenden BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 371 ff.; siehe auch BGE 137 I 200 E. 2.2 S. 203.

⁸¹ Dazu und zum Folgenden BGer., Urteil vom 12. September 2006, 1P.223/2006, E. 3.2. Ausserdem MÜLLER, LeGes 2013, S. 507 ff.

⁸² Vgl. Regierungsrat, Erläuterungen, S. 74.

⁸³ Regierungsrat, Erläuterungen, S. 74.

kein unabdingbarer Zusammenhang, denn für deren Finanzierung genügt die Steuerfusserhöhung auf kantonaler Ebene. Die Senkung der Steuerfüsse der Gemeinden trägt nicht zu dem übergreifenden Ziel der AFR 18 bei, wonach jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanzieren solle. Einer Senkung auf der kommunalen Ebene bedarf es für die Finanzierung des Bildungskostenteilers von 50:50 gerade nicht.⁸⁴ Angesichts der disparaten Auswirkungen auf die verschiedenen Gemeinden ist im Ergebnis keine allgemeine Entlastung der Gemeinden festzustellen, die unter Umständen eine Verknüpfung der Aufgabenentlastung mit der generellen Senkung der Steuerfüsse rechtfertigen könnte. Die Verknüpfung der AFR18 mit der Senkung des Steuerfusses der Gemeinden ist demnach politisch motiviert, um eine Belastungsneutralität der Steuerzahlenden in allen Gemeinden sicherzustellen.

Zwischenergebnis

Die Verknüpfung der AFR18 mit dem Steuerfussabtausch steht in einem Spannungsverhältnis zum Erfordernis der Einheit der Materie.

C. Gesamtergebnis

Der im Rahmen des zur Vernehmlassung stehenden Gesetzes über die Aufgaben- und Finanzreform 18 vorgesehene Steuerfussabtausch zwischen dem Kanton Luzern und den Gemeinden des Kantons begegnet im Licht der Gemeindeautonomie schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Befugnis der Gemeinden des Kantons Luzern zur jährlichen Festsetzung des Steuerfusses wird durch die Gemeindeautonomie geschützt. Der geplante Steuerfussabtausch bewirkt aufgrund der Verpflichtung der Gemeinden zur Senkung des Steuerfusses um 0,10 Einheiten im Jahr 2020 eine Einschränkung der Gemeindeautonomie. Die Anforderungen an die Einschränkung der Gemeindeautonomie sind nicht erfüllt. Das vom Regierungsrat im Rahmen der AFR18 angeführte Ziel der Belastungsneutralität der Steuerzahlenden erfüllt die Anforderungen an das öffentliche Interesse nicht.

Selbst wenn die Neuregelung des Bildungskostenteilers (50:50) als legitimes öffentliches Interesse anzunehmen wäre, würde es insoweit an der Erforderlichkeit der Regelung fehlen. Zur Gegenfinanzierung der stärkeren Beteiligung des Kantons würde nämlich die Erhöhung des kantonalen Steuerfusses ausreichen. Einer gleichzeitigen Senkung der Steuerfüsse der Gemeinden bedürfte es hierzu nicht. Aufgrund dieses fehlenden Zusammenhanges zwischen Aufgabenumschichtung und Senkung der Gemeindesteuern gerät der Mantelerlass zur AFR18 überdies in Konflikt mit dem aus der Abstimmungsfreiheit fliessenden Grundsatz der Einheit der Materie.

⁸⁴ Siehe dazu ausführlich oben B. IV. 2. c) bb).

Literaturverzeichnis

AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016.

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2017.

GÄCHTER THOMAS, Allgemeine Grundrechtslehren, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, § 30.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016.

Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007 (zitiert: BEARBEITER, in: KV ZH).

Jaag Tobias/Rüssli Markus/Jenni Vittorio (Hrsg.), GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2017 (zitiert: BEARBEITER, in: Kommentar GG ZH).

MÜLLER GEORG, Mantelgesetze und Einheit der Materie, LeGes 2013, S. 507 ff.

Richli Paul/Wicki Franz (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, 2010 (zitiert: BEARBEITER, in: Kommentar KV LU).

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016.

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, 2015 (zitiert: BEARBEITER, in: BK-BV).