



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 1. Juli 2020 (StB 486)

B+A 21/2020

Bundesgerichtsurteil zur Aufgaben- und Finanz- reform 18 (AFR18) Verzicht auf nachträgliche Anpassung des Steuer- fusses 2020

**Vom Grossen Stadtrat mit
einer Änderung beschlossen
am 24. September 2020.**

**(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2021

Strategische Schwerpunkte gemäss Gemeindestrategie

- **Miteinander von Stadt, Agglomeration und ländlichem Raum pflegen**

Leitsatz: Die Stadt Luzern ist eine innovative und verlässliche Partnerin der Gemeinwesen und Organisationen in Agglomeration, Region, Kanton und darüber hinaus.

- **Attraktiven Wirtschaftsstandort und Tourismusdestination weiterentwickeln**

Leitsatz: Luzern hat als Wirtschaftsstandort eine grosse Anziehungskraft. Ein breiter Branchenmix und ein hoher Anteil an KMU sind die Basis für eine stabile, krisenresistente Wirtschaftsstruktur. Diese Stärken will die Stadt Luzern für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts halten und weiterentwickeln.

Legislaturgrundsätze und -ziele gemäss Legislaturprogramm

Finanzen und Steuern

Legislaturgrundsatz L26

Die Stadt Luzern verfügt über einen mittel- und langfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt.

Legislaturziel Z26.2

Die Stadt setzt sich für eine faire Abgeltung der Zentrumslasten ein.

Übersicht

Die Luzerner Bevölkerung hat das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) anlässlich der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 angenommen. 56,91 Prozent der Stimmbevölkerung stimmten der Vorlage zu. Die Stadt Luzern und elf weitere Gemeinden haben sich gegen die Reform ausgesprochen. Die Gemeinden wehrten sich insbesondere dagegen, dass sich der Kanton unter dem Deckmantel einer Aufgaben- und Finanzreform auf Kosten der Gemeinden saniert.

Durch die Reform und insbesondere durch die verordnete Steuersenkung im Jahr 2020 sowie die Neuverteilung der Sondersteuern werden den Gemeinden bereits ab 2020 wichtige Erträge fehlen. Konkret wurde in der Stadt Luzern der Steuerfuss durch das kantonale Gesetz von 1,85 Einheiten im Jahr 2019 auf 1,75 ab 2020 gesenkt. Mittelfristig werden die stark ansteigenden Kosten wie die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, welche die Gemeinden vollumfänglich übernehmen müssen, die Gemeindebudgets belasten. Die Gemeinden haben zudem deutlich darauf hingewiesen, dass die AFR18 in der jetzigen Form ohne Vernehmlassung vorgelegt wurde und mit der verordneten Senkung des Steuerfusses unverhältnismässig in die Gemeindeautonomie eingegriffen wird. Die gesamte Vorlage schaffe kein Vertrauen in die kantonale Politik.

Gegen die Volksabstimmung wurde am 22. März 2019 eine Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht eingereicht. Mit der Begründung, dass die Vorlage gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstosse und der Regierungsrat das Stimmvolk falsch informiert habe, wurde beantragt, keine Volksabstimmung zu AFR18 durchzuführen und eine eventualiter erfolgte Volksabstimmung aufzuheben. Das Bundesgericht wies das Gesuch um vorsorgliche Massnahmen am 10. April 2019 ab und machte den Weg frei für die Volksabstimmung. In seinem Urteil vom 12. Februar 2020 wies das Bundesgericht die Beschwerde ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.

Am 24. Juni 2019 wurde von der Stadt Luzern (sowie zwei weiteren Gemeinden und zwei Privatpersonen) eine weitere Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht eingereicht. Mit der Begründung, dass das Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform des Kantons Luzern vom 18. Februar 2019 (Steuerfussabtauschgesetz; SRL Nr. 622) die Gemeindeautonomie verletze, wurde beantragt, der Mantelerlass AFR18 inkl. Steuerfussabtauschgesetz sei aufzuheben und der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu erteilen, damit die AFR18 erst nach einer Entscheidung des Bundesgerichts in Kraft trete.

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 18. Mai 2020 die Beschwerde teilweise gutgeheissen und das Steuerfussabtauschgesetz teilweise aufgehoben. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen. In seinem Urteil hat das Bundesgericht festgehalten, dass der Steuerfussabtausch verfassungswidrig sei, weil die Gemeindeautonomie und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt wurden. Das Urteil bestätigt somit im wichtigsten Punkt die Argumentation der AFR18-Nein-Gemeinden.

Das Steuerfussabtauschgesetz hat dem Gemeindeparlament und dem Stimmvolk das Recht entzogen, zusammen mit dem Budget 2020 über den Steuerfuss 2020 zu entscheiden. Diesen Kompetenzzug hat das Bundesgericht mit der teilweisen Aufhebung des Gesetzes nachträglich aufgehoben. Die Kompetenz des Parlaments, über den Steuerfuss 2020 zu entscheiden, ist somit wiederhergestellt. Gemäss Schreiben des Finanzdepartements des Kantons Luzern vom 15. Juni

2020 an alle Gemeinden obliege der Entscheid, ob nachträglich vom Steuerfuss für das Jahr 2020 abgewichen werde, der Exekutive. Damit aber der Grosse Stadtrat von Luzern von seiner Kompetenz zum Beschluss über den Steuerfuss 2020 Gebrauch machen kann, legt ihm der Stadtrat den vorliegenden Bericht und Antrag vor.

Der Stadtrat hat eine Beurteilung vorgenommen und unterbreitet dem Parlament den Antrag, auf eine Steuerfussanpassung 2020 zu verzichten. Folgende Gründe haben ihn dazu bewogen:

- **Verlässlichkeit:** Festhalten an bisherigen Aussagen (Gesamtbeurteilung inklusive Beurteilung Steuerfuss und weiterer Massnahmen erfolgt im Frühling 2021 bei Vorliegen des Rechnungsergebnisses 2020).
- **Corona-Pandemie:** Keine kurzfristige zusätzliche Belastung der Steuerzahlenden.
- **Enge Zeitverhältnisse:** Steuerfussänderung erfordert obligatorische Volksabstimmung.
- **Aufwendige operative Umsetzung:** Provisorische Steuerrechnungen werden im August 2020 mit dem im Budget 2020 vom Kanton festgelegten Steuerfuss von 1,75 Einheiten verschickt und müssten bei einer Steuerfussänderung nachträglich angepasst werden.

Die Möglichkeit zu einer nachträglichen Anpassung kommt insgesamt gesehen zur Unzeit für die Gemeinden. Einerseits ist das Jahr 2020 schon weit fortgeschritten und andererseits würde eine Steuererhöhung in der aktuellen Krisenzeit bei den Steuerzahlenden auf wenig Verständnis stossen. Es wäre volkswirtschaftlich ein falsches Signal und würde die konjunkturelle Erholung belasten.

Aufgrund der AFR18 gerät der städtische Finanzhaushalt aus dem Gleichgewicht. 8 von 83 Gemeinden werden durch die AFR18 übermässig belastet. Diese übermässige Belastung wird während sechs Jahren durch ein Härtefallssystem unter den Gemeinden ausgeglichen. Die Stadt Luzern gehört zu den Härtefällen der Reform. Ab 2020 weist die Stadt Luzern ein strukturelles Defizit auf. Sie kann ihre finanzpolitischen Vorgaben und finanzrechtlichen Bestimmungen in der kommenden Finanzplanperiode nicht mehr einhalten. Massnahmen zur Korrektur sind notwendig geworden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Inhalte und Auswirkungen Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18)	7
2 Beschwerden zur AFR18	9
2.1 Übersicht	9
2.2 Stimmrechtsbeschwerde	11
2.2.1 Urteil des Bundesgerichts vom 12. Februar 2020 (1C_175/2019)	12
2.2.2 Entscheid des Regierungsrates über die Stimmrechtsbeschwerde	13
2.3 Erlassbeschwerde Verletzung der Gemeindeautonomie	14
2.3.1 Vorbemerkungen	14
2.3.2 Urteil des Bundesgerichts vom 18. Mai 2020 zur Erlassbeschwerde (2C_610/2019)	14
2.4 Fazit aus rechtlicher Optik	17
3 Konsequenzen des Bundesgerichtsurteils vom 18. Mai 2020	19
3.1 Möglichkeit der Gemeinden, den Steuerfuss für das laufende Jahr 2020 zu verändern	19
3.2 Schreiben des Finanzdepartements des Kantons Luzern vom 15. Juni 2020 an die Gemeinden	19
4 Finanzpolitische Einordnung	20
4.1 Auswirkungen auf den städtischen Finanzhaushalt	20
4.2 Ergriffene Massnahmen	22
4.3 Erste Erkenntnisse aus der Umsetzung der AFR18	22
4.4 Finanzielle Entwicklung Kanton und Gemeinden	23
4.5 Fazit aus finanzieller Optik	25
4.6 Möglichkeit zur nachträglichen Anpassung des Steuerfusses 2020	25
5 Weiteres Vorgehen	26
6 Antrag	27

Anhang

- 1 Bundesgerichtsurteil 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020
- 2 Bundesgerichtsurteil 2C_610/2019 vom 18. Mai 2020
- 3 Vernehmlassungsantwort der Stadt Luzern zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (StB 415 vom 4. Juli 2018)

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Inhalte und Auswirkungen Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18)

Die Aufgaben- und Finanzreform 18 hat ihren Ursprung in der Motion 613 über eine Finanz- und Aufgabenreform für den Kanton Luzern, Ludwig Peyer namens der CVP-Fraktion, vom 1. Dezember 2014. Die Motion forderte unter anderem

- Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme zwischen Kanton und Gemeinden und Wiederherstellung des AKV-Prinzips,
- Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Evaluation der Pflegefinanzierung und der Spitalfinanzierung,
- Integration der Ergebnisse des Planungsberichts zum Bildungskostenteiler von 50 : 50 zwischen Kanton und Gemeinden,
- bei Bedarf Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs,
- Revision beim Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG).

Der Regierungsrat anerkannte, dass sich seit der Finanzreform 08 wichtige Parameter beim Kanton und bei den Gemeinden verändert haben und deshalb eine Überprüfung der Aufgabenteilung angebracht sei. Die Motion 613 wurde deshalb teilweise für erheblich erklärt. Mit der AFR18 wollte der Kanton die Zuordnung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden überprüfen und wenn nötig optimieren und entflechten. Die Reform sollte sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden haushaltsneutral sein.

Die AFR18 besteht aus drei Elementen: der Aufgabenreform, Anpassungen im Finanzausgleich sowie einer Anrechnung der erwarteten Erträge aus der Steuergesetzreform 2020. Sie ist per 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Im Zentrum der AFR18 stehen der Bildungskostenteiler sowie die Revision des Gewässerschutzgesetzes. Die Neuordnung dieser beiden Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden bzw. die Neuregelung deren Finanzierung verändert die Finanzströme erheblich. Mit der Erhöhung des Bildungskostenanteils von 25 auf 50 Prozent übernimmt der Kanton zusätzliche Kosten von rund 175 Mio. Franken. Die Gemeinden werden im selben Umfang entlastet. Bei der Revision des Wasserbaugesetzes werden die Gemeinden mit knapp 20 Mio. Franken entlastet. Insgesamt werden mit der AFR18 also Kosten von rund 200 Mio. Franken neu vom Kanton finanziert. Zur Gegenfinanzierung sind eine ganze Reihe von Massnahmen notwendig: Die Gemeinden tragen neu die Kosten der Ergänzungsleistungen zu 100 Prozent alleine. Die Kosten der individuellen Prämienverbilligung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe werden ebenfalls zu 100 Prozent an die Gemeinden übertragen. Die Erträge aus Grundstückgewinn-, Handänderungs-, Erbschafts- und Personalsteuern,

welche zwischen Kanton und Gemeinden bisher hälftig aufgeteilt waren, werden neu zu 70 Prozent dem Kanton gutgeschrieben. Der Gemeindeanteil an der LSVA und der Verkehrssteuer, welcher aufgrund der Nutzung von Gemeindestrassen entrichtet wurde, entfällt. Schliesslich erwirkte der Kanton einen Steuerfussabtausch, indem der Kanton seinen Steuerfuss um eine Zehnteleinheit erhöhte und gleichzeitig den Gemeinden vorschrieb, ihren Steuerfuss für das Jahr 2020 um eine Zehnteleinheit zu senken. Insgesamt tragen über 20 Positionen zur Gegenfinanzierung bei.

Die AFR18 enthält zudem mehrere Änderungen im Finanzausgleich: Die Dotierung des topografischen Lastenausgleichs und des Bildungslastenausgleichs werden reduziert, und der Grenzwert für die Anspruchsberechtigung im Bildungslastenausgleich wird erhöht. Zusätzlich wird der Anteil der Gemeinden am Ressourcenausgleich von 25 auf 49,5 Prozent erhöht. Dies aufgrund des kantonalen Finanzleitbildes von 2017, welches unter anderem zum Ziel hatte, dass sich der Kanton Luzern im kantonalen Finanzausgleich um 20 Mio. Franken entlastet.

Schliesslich werden die erwarteten steuerlichen Mehrerträge aus der Abschaffung der Statusgesellschaften (Umsetzung STAF, vormals USR III) zu 50 Prozent angerechnet.

Die sogenannte Globalbilanz 1 der AFR18 inkl. Anpassungen Finanzausgleich zeigt für den Kanton eine Entlastung von knapp 29 Mio. Franken und für die Gesamtheit der Gemeinden eine Entlastung von 2,6 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung sämtlicher prognostizierten Erträge aus der Steuergesetzreform 2020 (Globalbilanz 2) und dem Härteausgleich ergibt sich für den Kanton eine Entlastung von knapp 50 Mio. Franken und für die Gemeinden von rund 25 Mio. Franken (Globalbilanz 3).

Die Auswirkungen der AFR18 auf die einzelnen Gemeinden sind höchst unterschiedlich. Zehn Gemeinden tragen eine Nettobelastung. Diese beträgt zwischen Fr. 33.– und 317.– pro Einwohner bzw. Einwohnerin. Die übrigen 73 Gemeinden profitieren von der Reform. Die Entlastungen betragen zwischen Fr. 35.– und 451.– pro Einwohnerin bzw. Einwohner. Um die Belastung auf die vom Verband Luzerner Gemeinden (VLG) geforderten maximalen Fr. 60.– pro Einwohnerin und Einwohner zu begrenzen, wurde ein auf sechs Jahre befristeter Härteausgleich eingeführt, der von jenen Gemeinden finanziert wird, die von den Massnahmen profitieren. Der Härteausgleich wird gestützt auf die Globalbilanz 3 berechnet.

Die AFR18 wurde von Beginn an von mehreren Gemeinden – massgeblich der Stadt Luzern – stark kritisiert. Beanstandet wurden einerseits die sehr grossen finanziellen Verwerfungen bei den Gemeinden und andererseits die veraltete Zahlenbasis, auf der die Globalbilanzen beruhen sowie die dynamische Langzeitwirkung – beispielsweise bei der Entwicklung der Ergänzungsleistungen –, welche sich negativ auf alle Gemeinden auswirken wird. Hauptkritikpunkt ist jedoch der vom Kanton verordnete Steuerfussabtausch, der einen unzulässigen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellt.

2 Beschwerden zur AFR18

2.1 Übersicht

Damit die einzelnen Urteile im Zusammenhang mit der AFR18 erläutert werden können, ist vorab der chronologische Ablauf mit den Handlungen des Regierungsrates sowie des Kantonsrates (mögliche Anfechtungsobjekte) und den erhobenen Rechtsmitteln aufzuzeigen.

Datum	Bezeichnung
1. Mai 2018 bis 6. Juli 2018	Vernehmlassung zum Entwurf Mantelerlass AFR18
28. Juni 2018	Kurzgutachten von Prof. Dr. Andreas Glaser betreffend Vereinbarkeit des Steuerfussabtauschs im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 18 mit der Gemeindeautonomie
16. Oktober 2018	Botschaft B 145 des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Aufgaben- und Finanzreform 18 / Entwurf Mantelerlass
18. Februar 2019	Kantonsrat: Erlass des Gesetzes über Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18) und Erlass des Steuerfussabtauschgesetzes
23. Februar 2019	Publikation des Gesetzestextes im Kantonsblatt (Volksabstimmung)
26. Februar 2019	Stimmrechtsbeschwerde von zwei Privatpersonen an den Regierungsrat (vgl. Kapitel 2.2.2) Anträge: <ul style="list-style-type: none">▪ keine Volksabstimmung zu AFR18▪ eventualiter Aufhebung bereits erfolgter Volksabstimmung Begründung: Vorlage verstosse gegen den Grundsatz der Einheit der Materie. Die Information sei ungenügend, da sie auf einer ungewissen Datengrundlage beruhe.
5. März 2019	Rechtskonsultantin des Regierungsrates: Stimmrechtsbeschwerde an Regierungsrat sei ausgeschlossen. Akte des Kantonsrates seien nicht anfechtbar.
18. März 2019	Verfahrensleitende Verfügung des Regierungsrates betreffend Stimmrechtsbeschwerde: Verfahren sistiert.
19. März 2019	Bericht des Regierungsrates an die Stimmberechtigten zur Volksabstimmung AFR18
22. März 2019	Beschwerde zweier Privatpersonen in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten / Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht (vgl. Kapitel 2.2.1) Anträge: <ul style="list-style-type: none">▪ keine Volksabstimmung zu AFR18▪ eventualiter Aufhebung bereits erfolgter Volksabstimmung Begründung: Vorlage verstosse gegen den Grundsatz der Einheit der Materie, Regierungsrat habe Stimmvolk falsch informiert.
10. April 2019	Bundesgericht weist Gesuch um vorsorgliche Massnahmen ab. Abstimmung kann stattfinden.

19. Mai 2019	Abstimmung über Mantelerlass AFR18: 56,9 % Ja-Stimmen , 43,1 % Nein-Stimmen
25. Mai 2019	Publikation Kantonsblatt: Ergebnis der kantonalen Volksabstimmung über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18)
3. Juni 2019	Finanzdepartement des Kantons Luzern erlässt die Verfügung über die Beitragszahlung Finanzausgleich für das Jahr 2020 (gestützt auf Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung, die per 1. Januar 2020 in Kraft treten wird).
24. Juni 2019	Beschwerde der Stadt Luzern (sowie zwei weiterer Gemeinden und zweier Privatpersonen) in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (abstrakte Normenkontrolle) (vgl. Kapitel 2.3) Anträge: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Mantelerlass AFR18 inkl. Steuerfussabtauschgesetz sei aufzuheben. ▪ Der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu erteilen, damit die AFR18 erst nach einem Entscheid des Bundesgerichts in Kraft trete. Begründung: Das Steuerfussabtauschgesetz verletzt die Gemeindeautonomie.
3. Juli 2019	Verwaltungsbeschwerde der Stadt Luzern gegen die Beitragsverfügung des Finanzdepartements des Kantons Luzern Anträge: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Das Verfahren sei auszusetzen bis zum BG-Urteil zur AFR18. ▪ Bei Gutheissung der Beschwerde durch das Bundesgericht sei die Beitragsverfügung aufzuheben und neu zu erlassen.
12. Juli 2019	Bundesgericht weist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab.
1. Oktober 2019	Das Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 vom 18. Februar 2019 (SRL Nr. 622) tritt in Kraft.
1. Januar 2020	Das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18) tritt in Kraft.
12. Februar 2020	Urteil des Bundesgerichts über Stimmrechtsbeschwerde (vgl. Kapitel 2.2.1): Abweisung der Beschwerde , soweit darauf eingetreten werden konnte.
12. März 2020	Verfahrensleitende Verfügung des Regierungsrates, Sistierung des Stimmrechtsbeschwerdeverfahrens wird aufgehoben , Akten des bundesgerichtlichen Verfahrens werden beigezogen.
18. Mai 2020	Urteil des Bundesgerichts (Posteingang: 4. Juni 2020) im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (vgl. Kapitel 2.3.2): Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen . Das Steuerfussabtauschgesetz wird teilweise aufgehoben .
26. Mai 2020	Entscheid des Regierungsrates: Auf die Einsprache (Stimmrechtsbeschwerde) wird nicht eingetreten (vgl. Kapitel 2.2.2).
15. Juni 2020	Schreiben des Finanzdepartements zum Urteil des Bundesgerichts zur AFR18

17. Juni 2020	Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern: Die Sistierung des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens gegen die Beitragsverfügung wird aufgehoben und die beschwerdeführenden Gemeinden (Dierikon, Eich, Luzern, Mauensee, Meggen und Schenkon) werden aufgefordert, ihre Beschwerde bis zum 10. Juli 2020 zu ergänzen.
18. Juni 2020	Finanzdepartement des Kantons Luzern informiert per E-Mail und Medien über die Verfügung über die Beitragszahlung Finanzausgleich für das Jahr 2021.

2.2 Stimmrechtsbeschwerde

Mit Eingabe vom 26. Februar 2019 erhoben zwei Privatpersonen¹ Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat (Einsprache). Die Beschwerdeführenden kritisierten, dass die Vorlage den Grundsatz der Einheit der Materie verletzte. Die Senkung der Steuerfüsse der Gemeinden trage nicht zu dem übergreifenden Ziel der AFR18 bei, wonach jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanzieren solle. Weiter wird vorgebracht, Art. 34 Abs. 2 BV bedinge, dass die Stimmberechtigten einigermaßen gesicherte Finanzzahlen bräuchten, um sich zu äussern. Dies fehle hier. Die Globalbilanz 3 stelle eine Momentaufnahme dar und stütze sich auf Zahlen der Vergangenheit ab. Entscheidendes werde ausser Acht gelassen, hingegen werde die Auswirkung der kantonalen Steuerreform 2020 einbezogen, obwohl über diese noch nicht entschieden worden sei.

Die Zuständigkeit zur Beurteilung der Verletzung der politischen Rechte durch die AFR18 erwies sich als unklar. Mit Schreiben vom 5. März 2019 kündigte die Rechtskonsultantin des Regierungsrates an, dass der Regierungsrat voraussichtlich auf die Stimmrechtsbeschwerde nicht eintreten werde. Mit Verfügung vom 18. März 2019 wurde das Verfahren vom Regierungsrat sistiert. Mit Eingabe vom 22. März 2019 erhoben die beiden Privatpersonen Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht. Nach dem Urteil des Bundesgerichtes hat der Regierungsrat das Verfahren wieder aufgenommen, um mit Entscheid vom 26. Mai 2020 darauf nicht einzutreten.

¹ Die einzelnen Rechtsmittel schützen unterschiedliche Rechtsgüter. Mit der Stimmrechtsbeschwerde werden die politischen Rechte der stimmberechtigten Personen geschützt. Aus diesem Grund kann nur eine natürliche, in dieser Angelegenheit stimmberechtigte Person dieses Rechtsmittel ergreifen. Deshalb wurden die Rechtsmittel das Stimmrecht betreffend von zwei natürlichen Personen erhoben. Den Gemeinden wäre dieses Rechtsmittel nicht zugestanden, weshalb sie kein Rechtsmittel zur Rüge der Verletzung der Stimmrechte geltend machen konnten.

2.2.1 Urteil des Bundesgerichts vom 12. Februar 2020 (1C_175/2019)²

Rüge der Falschinformation durch den Regierungsrat

Im Rahmen des Eintretens prüft das Bundesgericht, ob der kantonale Rechtsweg ausgeschöpft sei. Die Kantone seien verpflichtet, ein Rechtsmittel gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen könnten, vorzusehen. Es hält fest, dass das kantonale Stimmrechtsgesetz verschiedene Auslegungen des zulässigen Rechtsmittels offenlasse (Stimmrechtsbeschwerde an das Kantonsgericht bzw. Einsprache beim Regierungsrat). Es sei indes nicht am Bundesgericht zu entscheiden, welcher Rechtsmittelweg im Kanton zu beschreiten wäre, sondern dies sei vorab Sache der kantonalen Instanzen. Das Bundesgericht hält letztlich zur Frage des kantonalen Rechtsmittels einzig fest, dass das Einspracheverfahren beim Regierungsrat derzeit sistiert sei, weshalb auf kantonomer Ebene der Rechtsweg nicht ausgeschöpft sei. Auf die Rüge der Desinformation durch den Regierungsrat könne das Bundesgericht aus diesen Gründen nicht eintreten (Erw. 1.3.6, Anhang 1).

Rüge Grundsatz der Einheit der Materie (Art. 34 Abs. 2 BV) sei verletzt

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

Art. 34 Politische Rechte

¹ Die politischen Rechte sind gewährleistet.

² Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.

Das Bundesgericht führt aus, der Grundsatz der Einheit der Materie werde durch Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet. Er gelte prinzipiell bei allen Vorlagen, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlange, dass eine Vorlage an sich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben dürfe. Mehrere Sachfragen und Materien dürfen nicht in einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, sodass die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt würden und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen bliebe.

Wenn eine Vorlage mehrere Sachfragen und Materien umfasse, sei zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufwiesen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stünden und dasselbe Ziel verfolgen würden. Der Behörde komme bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Den Stimmberechtigten würde kein verfassungsmässiger Anspruch zustehen, dass ihnen einzelne, besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden. Es sei im Einzelfall zu beachten, dass ein Ausgleich zwischen dem Recht der Stimmbürger auf freie und unverfälschte Willensbildung und dem öffentlichen Interesse an einer funktionierenden, effektiven Gesetzgebung gefunden werde. Der vorliegende Fall gebe keinen Anlass, die bisherige Rechtsprechung völlig neu zu überdenken. Hinzu komme, dass es um einen Mantelerlasse gehe, sodass sowieso besondere Umstände vorliegen würden, die es zu beachten gelte (Erw. 2.3).

² Die Verfahrensordnungen enthalten Rahmenbedingungen zu den rechtlichen Instrumenten gegen behördliches Handeln. Unter anderem ist reglementiert, welche Handlungen überhaupt angefochten werden können (mögliche Anfechtungsobjekte) und welche Rügen zulässig sind. Das Bundesgericht als Rechtsmittelinstanz kann deshalb nur zu ausgewählten Aspekten eines Sachverhaltes ein Urteil fällen. Ein Urteil enthält deshalb keine umfassende rechtliche Würdigung eines Sachverhaltes, sondern nur Entscheidungen zu einzelnen Streitpunkten. Das bedeutet, dass ein Urteil Fragen offenlässt und dass unterschiedliche Interpretationen, was dieses Urteil für die Gesamtsituation zur Folge hat, möglich sind.

Auch bei einem Mantelerlass werde der Gesetzgeber nicht vom Erfordernis eines sachlichen Zusammenhangs dispensiert. Es brauche einen gemeinsamen inhaltlichen Nenner, der eine Verknüpfung rechtfertige. Finanzvorlagen als Mantelerlasse zur Abstimmung zu bringen, sei nicht zu beanstanden, solange die Regelung eine in sich geschlossene Gesamtlösung anstrebe (Erw. 2.4). Weiter erwähnt das Bundesgericht, dass eine Steuerfusserhöhung des Kantons im Jahr 2017 an einem dagegen erhobenen Referendum gescheitert sei (Erw. 2.5). Aus der Stellungnahme des Kantons sei abzuleiten, dass es mit dem Inhalt des Mantelerlasses AFR18 auch darum gegangen sei, die Akzeptanz beim Volk zu einer Erhöhung des kantonalen Steuerfusses zu steigern. Dies sei nicht unzulässig. Es liege in der Funktion der Legislative, Gesetze auf der Grundlage politischer Abwägungen und Kompromisse auch mit Blick auf ein allfälliges Referendum zu erlassen. Der Grundsatz der Einheit der Materie könne nur dann verletzt sein, wenn einzelne Teile des Erlasses nur darum miteinander verbunden werden, um damit die Erfolgchancen vor dem Volk zu erhöhen (Unzulässigkeit der rein politischen Verknüpfung, Erw. 2.6).

Vorliegend werde die Verknüpfung der Aufgaben- und Finanzreform mit dem Steuerfussabtausch kritisiert. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass es einen eindeutigen Konnex zwischen der neuen Aufgabenteilung und dem Steuerfussabtausch gebe. Der Zusammenhang sei nicht sachfremd. Der Gestaltungsspielraum werde angesichts des Ziels, die Aufgaben- und Finanzlast zwischen Kanton und Gemeinden zu reformieren, nicht überschritten. Es sei den Stimmberechtigten zumutbar, den gesamten Mantelerlass abzulehnen, wenn sie mit dem Steuerfussabtausch nicht einverstanden seien (Erw. 2.8).

Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eingetreten ist.

2.2.2 Entscheidung des Regierungsrates über die Stimmrechtsbeschwerde

Nachdem das Bundesgericht im Urteil vom 12. Februar 2020 festgehalten hat, dass auf Kantons-ebene ein Rechtsmittel gegeben sei, wurde die Sistierung des Verfahrens vom 18. März 2019 aufgehoben und das Verfahren wieder an die Hand genommen.

Mit Entscheid vom 26. Mai 2020 tritt der Regierungsrat auf die Stimmrechtsbeschwerde nicht ein. Er führt aus, dass zwar die Einsprache gegen Massnahmen des Regierungsrates zulässig sei. Die Stimmrechtsbeschwerde sei indes am 26. Februar 2019 erhoben worden. Der Regierungsrat habe zu diesem Zeitpunkt noch keine Massnahmen in Bezug auf die Volksabstimmung getroffen. In diesem Zeitpunkt sei gerade erst die parlamentarische Diskussion beendet worden. Die zeitliche Schutzwirkung der Grundrechte (Garantie der politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 2 BV) bestehe spätestens ab dem Moment des Versands des Stimmmaterials. Solange die Beratung im Parlament noch nicht abgeschlossen sei, erscheine eine Stimmrechtsbeschwerde gegen behördliche Information als verfrüht. Der Inhalt der Botschaft der Exekutive an das Parlament könne nicht mit einer Stimmrechtsbeschwerde angefochten werden. Welche Information der Regierungsrat im Hinblick auf die Volksabstimmung den Stimmberechtigten zukommen lasse, sei im Zeitpunkt der Publikation des Gesetzestextes im Kantonsblatt vom 23. Februar 2019 noch offen gewesen. Der Inhalt der Botschaft (B 145) oder das vorangegangene Vernehmlassungsverfahren sei nicht gleichzusetzen mit der Information des Regierungsrates an die Stimmberechtigten. Der Bericht an die Stimmberechtigten enthalte auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten des Kantonsrates. Weiter sei auch auf die in der Stimmrechtsbeschwerde erhobenen Rügen hingewiesen worden. Gegen diesen Bericht sei keine Stimmrechtsbeschwerde erhoben worden. Erst mit Eingabe im Rahmen

des bundesgerichtlichen Verfahrens vom 17. Juni 2019 sei der Bericht an die Stimmberechtigten gerügt worden. Diese Rügen seien indes verspätet, da die Einsprache innert drei Tagen seit der Entdeckung des Einsprachegrundes einzureichen sei (§ 161 i.V.m. § 160 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 [StGR; SRL Nr. 10]).

Der Regierungsrat kommt daher zum Schluss, dass im Zeitpunkt der Einsprache kein Anfechtungsobjekt für die Stimmrechtsbeschwerde vorgelegen habe, und als das mögliche Anfechtungsobjekt, der Bericht an die Stimmberechtigten, publiziert worden sei, keine fristgerechte Eingabe dagegen erhoben worden sei. Aus diesen Gründen tritt der Regierungsrat auf die Stimmrechtsbeschwerde nicht ein.

2.3 Erlassbeschwerde Verletzung der Gemeindeautonomie

2.3.1 Vorbemerkungen

Im Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf Mantelerlass hat eine Minderheit von 22 Gemeinden den Steuerfussabtausch abgelehnt, weil sie diesen als einen Eingriff in die Gemeindeautonomie erachteten. In der Botschaft B 145 «Aufgaben- und Finanzreform 18 (Entwurf Mantelerlass AFR18)» vom 16. Oktober 2018 zuhanden des Kantonsrates, die neue Elemente enthält, welche in der Vernehmlassungsbotschaft nicht enthalten waren, führt der Regierungsrat zum Thema Gemeindeautonomie aus, dass die Festsetzung des Steuerfusses grundsätzlich in den Autonomiebereich der Gemeinden falle. Eine direkte verfassungsrechtlich garantierte Autonomie zur Festsetzung des Steuerfusses bestehe indes nicht. Das Projekt habe den Grundsätzen unterlegen, dass jede Staatsebene ihre Leistungen selber finanzieren könne und dass für die einzelnen Steuerpflichtigen insgesamt keine finanzielle Mehrbelastung entstehe. Zur Finanzierung aller vorgesehenen Aufgabenverschiebungen und insbesondere des paritätischen Bildungskostenteilers sei eine Steuererhöhung beim Kanton und ein obligatorischer Steuerfussabtausch unerlässlich. Das öffentliche Interesse am Steuerfussabtausch liege damit in der politischen Umsetzbarkeit des Projekts AFR18 begründet (Botschaft B 145 «Aufgaben- und Finanzreform 18», S. 55 f.).

Die Stadt Luzern hat zusammen mit weiteren Beschwerdeführenden (zwei Privatpersonen und zwei Gemeinden) beim Bundesgericht Beschwerde gegen den Mantelerlass AFR18 erhoben und beantragt, der Mantelerlass AFR18 inklusive des Steuerfussabtauschgesetzes sei aufzuheben. Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 18. Mai 2020 (eingegangen am 4. Juni 2020) die Beschwerde teilweise gutgeheissen und das Steuerfussabtauschgesetz teilweise aufgehoben. Im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen. Im Folgenden wird der Inhalt des Bundesgerichtsurteils erläutert.

2.3.2 Urteil des Bundesgerichts vom 18. Mai 2020 zur Erlassbeschwerde (2C_610/2019)

Das Bundesgericht fasst den massgeblichen Sachverhalt wie folgt zusammen:

Mit dem Mantelerlass AFR18 habe der Kantonsrat auch das Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 vom 18. Februar 2019 (SRL Nr. 622) erlassen. Dieses Gesetz setze für das Rechnungsjahr 2020 den Steuerfuss des Kantons auf 1,70 Einheiten fest (§ 2) und jenen der Gemeinden auf die Einheiten des Rechnungsjahres 2019 abzüglich 0,10 Einheiten (§ 3

Abs. 1). Weiter würden die Kompetenzen der kommunalen Organe, den Steuerfuss für das Rechnungsjahr 2020 festzusetzen, sistiert (§ 1) und das Erfordernis des fakultativen Referendums auf Gemeindeebene (§ 3 Abs. 2) für das Rechnungsjahr 2020 ausgesetzt.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde hebt das Bundesgericht folgende Bestimmungen des Steuerfussabtauschgesetzes auf: § 1 Abs. 1 und Abs. 2 (Sistierung der kommunalen Kompetenzen zur Festlegung des Steuerfusses) und § 3 Abs. 2 (Erfordernis des fakultativen Referendums).

Das Bundesgericht kommt aus folgenden Überlegungen zu diesem Ergebnis:

Die Legitimation der Gemeinden und Privatpersonen sei gegeben (Erw. 1.2 und Erw. 1.3, Anhang 2). In Erwägung 2 weist das Bundesgericht darauf hin, dass die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie in der Stimmrechtsbeschwerde nicht erhoben worden sei, sodass das Bundesgericht in jenem Verfahren (1C_175/2019 vom 12. Februar 2020) dies nicht zu prüfen hatte.

Das Ausmass der von der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gewährleisteten Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV) werde vom kantonalen Recht definiert (Erw. 2.1). Das Bundesgericht prüft, ob das Steuerfussabtauschgesetz in den verfassungsrechtlich garantierten Autonomiebereich eingreife. Ein kantonales Gesetz könne die Gemeindeautonomie nur verletzen, wenn der betroffene Autonomiebereich durch die kantonale Verfassung geschützt werde (Erw. 2.3.1). Aus § 77 lit. a der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) sei zu schliessen, dass den Gemeinden im Zusammenhang mit der Erhebung von Steuern eine gewisse Kompetenz zustehe (Erw. 2.3.3). Das Bundesgericht kommt bei der Auslegung aus der Systematik der Kantonsverfassung und unter der Berücksichtigung der Materialien zur Kantonsverfassung (Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat des Kantons Luzern zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005) zum Schluss, dass die Kantonsverfassung der Finanzautonomie der Gemeinden im Kanton Luzern ein grosses Gewicht beimesse (Erw. 2.3.5). Der Kanton höhle die Finanzautonomie der Gemeinden aus, wenn er den Gemeinden nicht zugestehe, den Steuerfuss festzusetzen. Dadurch werde den Gemeinden die Kontrolle über die Höhe der Einnahmen komplett entzogen und ihre Entscheidungsfreiheit auf die Ausgabenseite reduziert.

Zur Argumentation von Kantons- und Regierungsrat, mit der AFR18 übernehme der Kanton Aufgaben und finanzielle Lasten von den Gemeinden, weshalb sich ein Steuerfussabtausch aufdränge, erwägt das Bundesgericht, dass dies keiner logischen Notwendigkeit entspreche. Der Kanton hätte auch die Möglichkeit gehabt, es bei einer Erhöhung des kantonalen Steuerfusses bewenden zu lassen und die Entscheidung über eine Reduktion des Gemeindesteuerfusses den Gemeinden zu belassen (Erw. 2.4).

Der Kantons- und der Regierungsrat hätten die politische Umsetzbarkeit der AFR18 ohne Steuerfussabtausch offenbar als gefährdet gesehen. Es stelle zwar keinen Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Materie dar, die Vorlagen (AFR18 und Steuerfussabtausch) miteinander zu verbinden. Indes sei es nicht zulässig, das politische Interesse (Akzeptanz und Mehrheitsfähigkeit der Gesetzesvorlage) als Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung der Gemeindeautonomie geltend zu machen. Es bestehe kein öffentliches Interesse daran, eine Gesetzesvorlage eine Volksabstimmung passieren zu lassen (Erw. 2.4).

Das Bundesgericht kommt weiter zur Schluss, dass die Einschränkung der Gemeindeautonomie das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit verletze (Erw. 2.6). Der Kanton hätte es in das Belieben der Stimmberechtigten der Gemeinde stellen können, vom kantonal angeordneten Gemeindesteuerfuss abzuweichen.

Diese Erwägungen führen das Bundesgericht zu der Erkenntnis, dass der Steuerfussabtausch zwischen Kanton und Gemeinden die verfassungsmässig garantierte Finanzautonomie der Gemeinden verletze (Erw. 2.7)

In Erwägung 3 geht das Bundesgericht auf die Kritik ein, die Grundlagen des Härteausgleichs (Globalbilanz 3) seien falsch berechnet worden, was die Gemeindeautonomie, das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) wie auch das Willkürverbot (Art. 9 BV) verletze.

Das Bundesgericht erwägt zu diesem Vorwurf, dass es beim Instrument der abstrakten Normenkontrolle nur prüfen könne, ob eine rechtskonforme Auslegung der kritisierten Norm denkbar sei. Weiter führt das Bundesgericht aus, dass diese Rügen nur greifen könnten, wenn die Globalbilanz 3 ein Bestandteil des Gesetzes sei. Die Globalbilanz 3 sei zwar den Stimmberechtigten anlässlich der Volksabstimmung über die AFR18 offengelegt worden. Es sei indes nicht die einzig denkbare Auslegung, dass die Globalbilanz 3 Bestandteil des Gesetzes sei. Möglich wäre auch, dass der Verweis im Gesetz auf die Globalbilanz 3 eine Delegation an den Regierungsrat darstellen könnte, eine verfassungs- und gesetzeskonforme Globalbilanz 3 aufzustellen.

Gesetz über den Finanzausgleich SRL Nr. 610

Art. 20c Härtefallausgleich zur Aufgaben und Finanzreform 18

¹ (...)

² Das Total der Beiträge der Gemeinden an die Finanzierung des Härteausgleichs errechnet sich aus der Summe der Belastungen von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin gemäss der Globalbilanz 3. Der Anteil der einzelnen Gemeinde bestimmt sich nach ihrer der Globalbilanz 3 zugrundeliegenden Einwohnerzahl. Die Beiträge bleiben während sechs Jahren unverändert.

³ (...)

Wenn der Verweis auf die Globalbilanz 3 als eine Delegation an den Regierungsrat verstanden werde, eine rechtskonforme Globalbilanz 3 zu erstellen, werde das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8. Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) nicht verletzt. Da das Bundesgericht nur eingreifen kann, wenn keine rechtskonforme Auslegung des kritisierten Gesetzes möglich ist, wird die Rüge abgewiesen.

Wenn eine Gemeinde die Berechnung des Härteausgleichs auf Basis der Globalbilanz 3 für rechtswidrig oder willkürlich erachte, könne sie dies im Einzelfall geltend machen, indem sie die jährliche Finanzausgleichsverfügung anfechte. Es sei dann an den zuständigen Instanzen, die Berechnung des Härteausgleichs und vorfrageweise die Globalbilanz 3 zu überprüfen und am Regierungsrat, die Globalbilanz 3 nötigenfalls anzupassen (Erw. 3.2.2). Der Entzug der Kompetenz zur Festsetzung des Gemeindesteuerfusses verletze die verfassungsmässig garantierte Finanzautonomie der Gemeinden und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Im Übrigen halte der Mantelerlass AFR18 der Kontrolle durch das Bundesgericht stand.

In Erwägung 4 folgen die Ausführungen zu den Konsequenzen der festgestellten Verfassungswidrigkeit des Steuerfussabtausches.

Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle habe das Bundesgericht die Möglichkeit, den ganzen Erlass oder die einzelnen verfassungswidrigen Bestimmungen aufzuheben. Wenn indes der Wegfall der rechtswidrigen Bestimmungen schädlichere Auswirkungen habe als ihr Fortbestehen, könne es das Bundesgericht auch bei der Feststellung der Rechtswidrigkeit mit der Aufforderung an den Gesetzgeber zur Korrektur belassen (Erw. 4.1).

Der verfassungswidrige Teil der AFR18 lasse sich problemlos von den übrigen Teilen trennen, weshalb die Aufhebung des gesamten Mantelerlasses AFR18 nicht infrage komme (Erw. 4.2).

In Erwägung 4.3 nimmt das Bundesgericht zu den Bedenken von Kantons- und Regierungsrat Stellung, die Aufhebung des Steuerfussabtausches führe zu einem budgetlosen Zustand in allen Gemeinden. Diese Bedenken würden nicht das erforderliche Gewicht erreichen, um es bei einem blossen Appellentscheid zu belassen, insbesondere, weil dieser dann ohne jede Wirkung bliebe, da der verfassungswidrige Eingriff in die Gemeindeautonomie nur das Rechnungsjahr 2020 betreffe (Erw. 4.3.2).

In Nachachtung der Verhältnismässigkeit begrenzt das Bundesgericht die Aufhebung des verfassungswidrigen Steuerfussabtausches auf die Bestimmungen zum Kompetenzzug (§ 1 Abs. 1 und Abs. 2, soweit er die Sistierung von § 236 Abs. 2 Steuergesetz betrifft, und § 3 Abs. 2 Steuerfussabtauschgesetz). Die kantonale Festlegung des kommunalen Steuerfusses (§ 3 Abs. 1 Steuerfussabtauschgesetz) bleibt bestehen.

Dadurch werde den Gemeinden ermöglicht, den Gemeindesteuerfuss für das Rechnungsjahr 2020 abweichend von der kantonalen Vorgabe festzusetzen. Solange die Gemeinden keinen abweichenden Steuerfuss festlegten, bleibe es beim Gemeindesteuerfuss, wie ihn der Kanton in § 3 Abs. 1 Steuerfussabtauschgesetz vorgesehen habe.

2.4 Fazit aus rechtlicher Optik

Keine Überprüfung der Information des Regierungsrates

In den Stimmrechtsbeschwerden an das Bundesgericht und den Regierungsrat wurde die Information zur AFR18 an die Stimmberechtigten kritisiert. Insbesondere wurde die Berechnungsweise der Globalbilanz 3 gestützt auf § 20c Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich infrage gestellt. Das Bundesgericht hat die Stimmrechtsbeschwerden abgewiesen, soweit es darauf eingetreten ist, und der Regierungsrat ist gar nicht darauf eingetreten (siehe Kapitel 2.2).

Die Frage, ob die Information des Regierungsrates im Zusammenhang mit der AFR18 die politischen Rechte verletzte, blieb somit unbeantwortet. Dies ist unbefriedigend. Das Bundesgericht ist auf die Rüge nicht eingetreten, weil diesbezüglich das Verfahren vor Regierungsrat hängig war und der Regierungsrat tritt schliesslich nicht darauf ein, weil die Beschwerde zu früh eingereicht worden sei. Insbesondere die Begründung des Regierungsrates erscheint nicht zwingend. So entspricht es

der Praxis des Bundesgerichtes, dass ein Verfahren bei einer zu früh eingereichten Stimmrechtsbeschwerde sistiert und anschliessend weitergeführt wird.

Grundsatz der Einheit der Materie

Das Bundesgericht hat im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde den grossen Gestaltungsspielraum bei der Zusammensetzung einer Gesetzesvorlage umschrieben. Bei einem Mantelerlass scheint somit eine gemeinsame Zielsetzung weitgehend auszureichen, damit die Einheit der Materie gewahrt ist. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht festgehalten, dass das politische Interesse, eine Gesetzesvorlage durch die Abstimmung zu bringen, durchaus in die Abwägung, wie die Gesetzesvorlage ausgestaltet wird, einfließen dürfe. Indes stellt dieses politische Interesse nicht ein öffentliches Interesse dar, welches bei der Beurteilung der Verletzung der Gemeindeautonomie einfließen darf.

Gemeindeautonomie verletzt – keine Konsequenzen für den Kanton

Das Bundesgericht führt in seiner Verfügung zum Gesuch der aufschiebenden Wirkung vom 12. Juli 2019 aus, dass es bei dieser Entscheidung darum gehe, nicht wiedergutzumachende Nachteile zu vermeiden. Es räumt ein, dass – wenn das Gesetz per 1. Oktober 2019 in Kraft trete – die Gemeinden verpflichtet seien, ihre Budgets auf dieser Grundlage zu erarbeiten und die Gutheissung der Beschwerde somit nicht leicht wiedergutzumachen sei. Es verweist darauf, dass in den Folgejahren entsprechende Kompensationen vorgenommen werden könnten. Da aber nur drei Gemeinden und zwei Privatpersonen das Gesetz angefochten hätten und die aufschiebende Wirkung bei der abstrakten Normenkontrolle nur zurückhaltend gewährt werde, kommt es zum Schluss, dass der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zu erteilen ist. Am Ende urteilt das Bundesgericht zwar, dass die Verletzung der Gemeindeautonomie zu Recht gerügt wurde. Als Konsequenz sehen sich die Gemeinden vor das Problem gestellt, die Verletzung ihrer Gemeindeautonomie und der Rechte ihrer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu heilen und über einen Steuerfuss zu befinden, wenn die Ausgabenseite bereits rechtskräftig beschlossen und mehr als die Hälfte des Rechnungsjahres bereits verstrichen ist. Dieses Ergebnis ist ernüchternd. Bleibt eine Verfassungsverletzung ohne Konsequenzen, stellt sich die Frage nach der Verlässlichkeit der Rechtsordnung. Umso mehr wäre eine klare Kommunikation seitens des Kantons wünschbar gewesen, dass das Urteil des Bundesgerichts akzeptiert werde und in der weiteren Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Rechtsordnung generell und ihre Autonomiebereiche im Speziellen geachtet würden.

Schliesslich ist zu konstatieren, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons über eine Vorlage abgestimmt haben, die verfassungswidrig war. Gleichzeitig wurde den zuständigen Organen der Gemeinden das Recht verwehrt, über eine vollständige Finanzvorlage, Budget mit Steuerfuss, zu entscheiden.

Unter dem Aspekt der Einheit der Materie war es zwar zulässig, die Aufgaben- und Finanzreform mit einer Steuererhöhung auf kantonaler Ebene zu verbinden. Mit der kantonalen Gesetzesvorlage eine Steuersenkung in den Gemeinden zu erlassen, war jedoch nicht zulässig. Der Kanton hat sich somit eines unzulässigen Mittels bedient, um die Vorlage im Kantonsrat und die Volksabstimmung mehrheitsfähig zu machen. Dies lässt die AFR18 in einem schalen Licht erscheinen. Und es lässt sich zumindest die Frage stellen, wie überzeugt der Kanton von seiner eigenen Vorlage war, dass er sich bewusst für einen widerrechtlichen Weg dazu entschieden hat.

3 Konsequenzen des Bundesgerichtsurteils vom 18. Mai 2020

3.1 Möglichkeit der Gemeinden, den Steuerfuss für das laufende Jahr 2020 zu verändern

Das Bundesgericht hat diejenigen Teile des Steuerfussabtauschgesetzes aufgehoben, welche den Gemeinden die Kompetenz zur Festsetzung ihres Steuerfusses entzogen haben. Die Gemeinden sind nun befugt, nachträglich den Steuerfuss für das laufende Jahr 2020 zu verändern.

Das Bundesgericht hat davon abgesehen, den gemäss § 3 Abs. 1 Steuerfussabtauschgesetz festgelegten Steuerfuss aufzuheben. Dieser bleibt bestehen, wenn die Gemeinden davon absehen, den Steuerfuss nachträglich anzupassen.

Das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160) sieht für das Verfahren vor, dass das Budget mit dem Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahres festzulegen ist (§ 13 Abs. 1 FHGG) bzw. bei einer Ablehnung bis spätestens Ende März des Budgetjahres ein überarbeiteter Budgetentwurf vorzulegen ist. Da diese zeitlichen Vorgaben nicht mehr eingehalten werden können, hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Geltung von § 13 Abs. 1 und 3 FHGG auszusetzen ist.

3.2 Schreiben des Finanzdepartements des Kantons Luzern vom 15. Juni 2020 an die Gemeinden

Im Schreiben des Finanzdepartements vom 15. Juni 2020 zum Urteil des Bundesgerichts zur AFR18 werden die Verfahrensregeln dahingehend konkretisiert, als ausgeführt wird, die Änderung des Steuerfusses sei vor Ende 2020 durch die Stimmberechtigten (Gemeindeversammlung, Urnenabstimmung bzw. obligatorische Volksabstimmung bei Parlamentsgemeinden) zu beschliessen.

Gemäss § 10 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) haben die Stimmberechtigten die Befugnis, über das Budget mit dem Steuerfuss zu beschliessen (Gemeinden ohne Parlament). Bei Parlamentsgemeinden unterliegt der Beschluss über das Budget mit Steuerfuss mindestens dem fakultativen Referendum (§ 13 Abs. 2 lit. b GG). Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Stimmberechtigten in dieser Ausgangslage ihre Befugnis wahrnehmen können. Der Steuerfuss der Gemeinden, festgelegt durch § 3 Abs. 1 Steuerfussabtauschgesetz, hat den Stimmberechtigten der einzelnen Gemeinden nicht zum Beschluss vorgelegen. Das Finanzdepartement führt zu dieser Frage lediglich aus, dass der Entscheid, ob über die rückwirkende Änderung des Steuerfusses für das Jahr 2020 abgestimmt werden solle, grundsätzlich der Exekutive obliege und die Gemeindeinitiative gemäss § 38 Abs. 2 lit. b GG ausgeschlossen sei. Auf Nachfragen bestätigt der Rechtsdienst des Finanzdepartements des Kantons Luzern, dass keine Referendumsfristen bezüglich der in den Gemeinden für das Jahr 2020 geltenden Steuerfüsse zu laufen beginnen würden.

Aus dieser Ausgangslage ist zu schliessen, dass zumindest den Exekutiven der Gemeinden die Möglichkeit verbleibt, ihrer Stimmbevölkerung bzw. dem Parlament eine Vorlage zur nachträglichen Korrektur des für das Rechnungsjahr 2020 geltenden Steuerfusses zum Entscheid vorzulegen.

Der zeitliche Rahmen für diesen Prozess ist indes sehr eng. Weiter ist der Entscheidungsspielraum angesichts der rechtskräftig festgesetzten Ausgabenseite (Budget) beschränkt.

4 Finanzpolitische Einordnung

4.1 Auswirkungen auf den städtischen Finanzhaushalt

Gemäss Globalbilanz 3 erfährt die Stadt ab 2020 eine jährliche Mehrbelastung von 4,9 Mio. Franken oder Fr. 60.– pro Einwohnerin und Einwohner. Die Einschätzungen des Stadtrates gehen indes von einer Mehrbelastung von 14,4 Mio. Franken aus. Dieser Betrag wird aufgrund der Aufhebung der Vermögenssteuererhöhung ab 2024 nochmals um 3,5 Mio. Franken höher ausfallen. Und ab 2026 fällt zusätzlich der auf sechs Jahre befristete Härteausgleich weg, was nochmals zu einer Mehrbelastung von 0,8 Mio. Franken führen wird.

AFR18	Wirkung	Betrag gem. Botschaft	Betrag pro Kopf	Bemerkungen / Berechnungsgrundlage Stadt	Budgetiert 2020	Betrag pro Kopf	Abweichung Botschaft - Budget
Wasserbau							
Entlastung Wasserbau	Entlastung	1'646'671	20.2	keine Budgetierung möglich	0	0.0	-1'646'671
Mittelverwendung Strassen und öV	Belastung	-1'878'502	-23.0	gem. effektivem Ertrag	-1'452'000	-17.8	426'502
	Belastung			gem. effektivem Ertrag	-600'000		-600'000
Vernetzungsbeiträge	Entlastung	6'136	0.1	unwesentlich	0	0.0	-6'136
Mehrwertabgabe							
Mehrwertabgabe Einzonung	Entlastung	222'600	2.7	keine Budgetierung möglich	0	0.0	-222'600
Mehrwertabgabe Um- und Aufzonungen	Entlastung	1'134'178	13.9	keine Budgetierung möglich	0	0.0	-1'134'178
Kostenteiler VS							
Kostenteiler VS	Entlastung	24'103'570	295.3	Berechnung gemäss aktueller Klassenplanung	22'813'600	279.5	-1'289'970
Weiterbildung VS	Belastung	-774'700	-9.5	neuer Pool-Beitrag / CHF 9.10 pro Einwohner	-749'840	-9.2	24'860
Schulentwicklungsprojekte VS	Belastung	-101'530	-1.2	neuer Pool-Beitrag / CHF 1.25 pro Einwohner	-103'000	-1.3	-1'470
VS mit hohem Anteil Fremdsprachige	Belastung	-152'296	-1.9	neuer Pool-Beitrag / CHF 2.10 pro Einwohner	-173'040	-2.1	-20'744
	Entlastung			zusätzlicher Anteil Stadt infolge Verdoppelung Beitrag	265'000		265'000
Volksschulkostensteuerung	Entlastung	285'227	3.5	Entlastung bei Gemeinden nicht budgetierbar (indirekt wirksam infolge weniger Klassen)	0	0.0	-285'227
	Belastung			Malus Stadt Luzern für Klassen mit Unterbestand	-105'000		-105'000
Gemeindebeiträge an Kantonsschulen	Entlastung	2'609'985	32.0	Anpassung Beitrag pro Schüler	2'610'000	32.0	15
Organisation Musikschulen	Entlastung	808'745	9.9	Betrag nicht nachvollziehbar	808'700	9.9	-45
	Belastung			CHF 130 pro Dossier			0
Instrumentalunterricht Kantonsschulen	Belastung	-391'498	-4.8	Übernahme Lehrpersonen	-391'500	-4.8	-2
Sondersteuern							
Grundstückgewinnsteuern	Belastung	-3'944'639	-48.3	Berechnung Ertragsausfall gemäss Budget 2020	-4'400'000	-53.9	-455'361
Handänderungssteuern	Belastung	-2'346'987	-28.8	11'000'000	-2'200'000	-27.0	146'987
Erbschaftssteuern (Anteil kant. Steuer)	Belastung	-2'854'984	-35.0	5'000'000	-3'600'000	-44.1	-745'016
Personalststeuern	Belastung	-502'094	-6.2	9'000'000	-378'000	-4.6	124'094
				1'260'000			
Steuerfussabtausch	Belastung	-16'851'049	-206.5	Berechnung Ertragsausfall gemäss Budget 2020	-14'935'100	-183.0	1'915'949
				224'400'000 NP laufendes Jahr	-12'129'700		
				51'900'000 JP laufendes Jahr	-2'805'400		
IPV / EL							
IPV zur WSH	Belastung	-3'074'275	-37.7	in Planung 2019-2022 bereits berücksichtigt	-3'074'300	-37.7	-25
EL AHV	Belastung	-6'310'583	-77.3			0.0	6'310'583
EL IV	Belastung	-3'458'685	-42.4		-10'278'280	-125.9	-6'819'595
EL Verwaltungskosten	Belastung	-303'393	-3.7			0.0	303'393
Feuerwehrrpflichtersatz	Entlastung	343'846	4.2	keine Budgetierung möglich (SF)	0	0.0	-343'846
Finanzausgleich							
Topografischer LA	Entlastung	0	0.0			0.0	0
Bildungslastenausgleich	Entlastung	0	0.0			0.0	0
Infrastrukturlastenausgleich	Entlastung	250'602	3.1	gem. Verfügung	275'929	3.4	25'327
Ressourcenausgleich	Belastung	-210'574	-2.6			0.0	210'574
Ressourcenausgleich	Belastung	-5'136'696	-62.9	gem. Verfügung	-6'031'411	-73.9	-894'715
Besitzstand ILA	Entlastung	36'117	0.4		0	0.0	-36'117
Besitzstand RA	Entlastung	552'461	6.8		0	0.0	-552'461
Total aus AFR18 (Globalbilanz I)		-16'292'347	-199.6		-21'698'242	-265.9	-5'405'895
Steuergesetzrevision 2020	Wirkung	Betrag gem. Botschaft		Bemerkungen / Berechnungsgrundlage Stadt			
Vermögenssteuer Tarif/Freibetrag	Entlastung	3'484'382	42.7	befristet bis 2023	3'484'400	42.7	18
Gewinnsteuer Abschaffung Statusgesellschaften	Entlastung	7'120'660	87.2	Optimierungsmöglichkeiten und Wegzugsrisiko werden von Stadt Luzern höher eingestuft;	2'990'000	36.6	-4'130'660
Total aus SR2020 (Globalbilanz II)		10'605'042	129.9		6'474'400	79.3	-4'130'642
Härtefallausgleich		791'787	9.7	befristet bis 2025	791'787	9.7	0
Total Globalbilanz III		-4'895'518	-60.0		-14'432'055	-176.8	-9'536'537

Abb. 1: Auswirkungen AFR18 auf die Stadt Luzern

Diese Mehrbelastungen sind in den Budgets (2020 und Entwurf 2021) sowie im Entwurf der Finanzplanung 2021–2024 eingestellt.

Aufgrund dieser Mehrbelastungen, aber auch aufgrund von weiteren Entwicklungen bei den Gemeindeaufgaben, entsteht ein strukturelles Defizit im städtischen Finanzhaushalt. Von strukturellem Defizit wird gesprochen, wenn es sich durch eine Konjunkturerholung nicht von selbst eliminiert.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie verschärfen die Situation zusätzlich. Aufgrund einer ersten Einschätzung im Mai 2020 betreffen die finanziellen Folgen insbesondere die Rechnungsjahre 2020 und 2021. Aktuell wird von einem vorübergehenden negativen Effekt («V-Einbruch» der Konjunktur) ausgegangen. Ob es Langzeitfolgen geben wird und in welchem Ausmass diese nachhaltig sein werden, lässt sich aktuell nicht verlässlich abschätzen.

4.2 Ergriffene Massnahmen

Die Stadt Luzern hat – wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt – schon sehr früh auf diese Entwicklungen hingewiesen und sich vehement gegen die Reform ausgesprochen und ihrerseits Vorschläge für eine «mildere» Umsetzung der AFR18 (sogenannte «AFR18 light») vorgebracht (siehe Vernehmlassungsantwort im Anhang 3). Auch hat sie zusammen mit weiteren Gemeinden eine Medienorientierung zur Vernehmlassung im Sommer 2018 durchgeführt und zur Botschaft B 145 «Aufgaben- und Finanzreform 18 (Entwurf Mantelerlass AFR18)» des Regierungsrates, die neue Elemente enthält, welche in der Vernehmlassungsbotschaft nicht enthalten waren, im Herbst 2018 eine gemeinsame Medienmitteilung verfasst. Der Kantonsrat hat am 18. Februar 2019 das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18) mit 66 zu 43 Stimmen beschlossen. Dabei wurden auch Kompensationen entfernt oder reduziert, die mit der Botschaft des Regierungsrates in Aussicht gestellt worden waren, wie zum Beispiel die Erhöhung der Gewinnsteuer oder die Revision der Vermögenssteuer.

Die Stadt Luzern und die elf Gemeinden Dierikon, Eich, Greppen, Mauensee, Meggen, Neuenkirch, Rothenburg, Schenkon, Sursee, Vitznau und Weggis haben daraufhin ein AFR18-Nein-Komitee gegründet und ihre Argumente gegen die Reform auf verschiedenen Kommunikationskanälen dargelegt sowie verschiedene Rechtsmittel erhoben (vgl. Kapitel 2). Am 19. Mai 2019 stimmte schliesslich die Stimmbevölkerung des Kantons Luzern der Reform zu. Gleichzeitig wurde auch über das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) abgestimmt, sodass der Kantonsrat im Juni 2019 die Steuergesetzänderungen in zweiter Lesung beschliessen konnte.

4.3 Erste Erkenntnisse aus der Umsetzung der AFR18

Seit der Volksabstimmung zur AFR18 haben sich für die Gemeinden weitere Mehrbelastungen ergeben, welche die Globalbilanz stark belasten:

- Bundesgerichtsurteil zu den individuellen Prämienvergünstigungen erhöht Kosten für Gemeinden massiv.
- Bundesgerichtsurteil zu den Heimtaxen erhöht Kosten für Gemeinden für Ergänzungsleistungen massiv. Aktuelle Schätzungen gehen von Mehrkosten für die Gemeinden von 78 Mio. Franken statt wie in der Globalbilanz gerechnet von 50 Mio. Franken aus.

- Wasserbau: Diverse Konflikte mit Gemeinden bestehen.
- Umsetzung Musikschule: Hohe Mehrkosten aufgrund Pensionskassenregelung (Übertritt zur LUPK und Besitzstandswahrung).
- Geringere Steuererträge als in der Globalbilanz 2 der Steuergesetzrevision ausgewiesen wurden.

Die Globalbilanz gerät dadurch noch stärker ins Ungleichgewicht. Das Versprechen, dass mit der AFR18 die Mehrbelastung für eine einzelne Gemeinde maximal Fr. 60.– pro Einwohnerin und Einwohner betragen darf, wird massiv verletzt und das bereits vom ersten Jahr der Inkraftsetzung der Reform an.

Die AFR18 ist nüchtern betrachtet weniger eine Aufgaben- und Finanzreform als vielmehr eine reine Finanzreform, weil mit Ausnahme des Wasserbaus, der Musikschule und der Strassensignali- sation keine Aufgaben und Kompetenzen neu zugeordnet wurden, sondern fast ausschliesslich Finanzströme neu definiert wurden. Auch die Zielsetzung der Haushaltneutralität wurde aus Sicht einzelner Gemeinden nicht erreicht.³ So gesehen hat die AFR18 ihre Ziele klar verfehlt.

4.4 Finanzielle Entwicklung Kanton und Gemeinden

Ein Blick zurück auf die Entwicklung der Nettoverschuldung von Kanton und Gemeinden zeigt, dass der Kanton seit der Aufgaben- und Finanzreform 08 seine Nettoverschuldung bis 2017 deutlich stärker senken konnte (–65,5 Prozent) als dies bei den Gemeinden (–0,3 Prozent) der Fall war. Die Zahlen von 2017 sind die aktuellsten Zahlen bei LUSTAT, was die Finanzkennzahlen der Gemeinden anbelangt.

³ Die Gemeinde Vitznau hat an der Gemeindeversammlung vom 9. Dezember 2019 eine Eventualabstimmung zum Steuerfuss durchgeführt. Nachdem das Bundesgericht den Steuerfussabtausch für verfassungswidrig erklärt hat, senkt Vitznau den Steuerfuss im Jahr 2020 nicht.

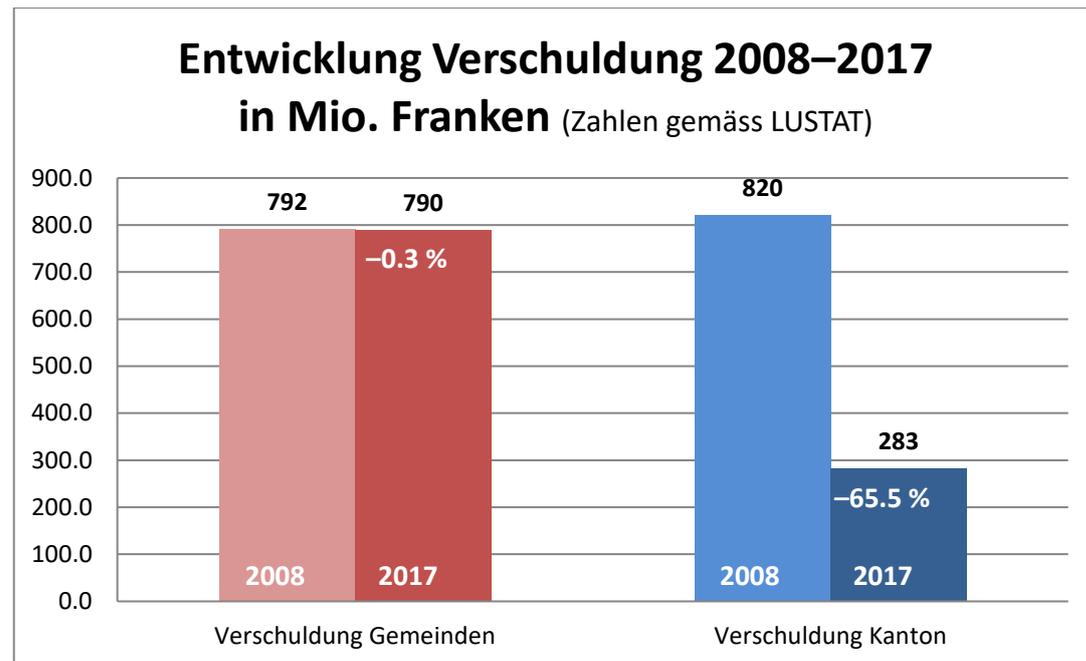


Abb. 2: Entwicklung Verschuldung 2008–2017

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Reduktion der Verschuldung beim Kanton zu einem grossen Teil (rund 350 Mio. Franken) auf die Umstellung von HRM1 auf HRM2 zurückzuführen ist. Aber auch ohne diesen Effekt sank die Verschuldung im betrachteten Zeitraum um 191 Mio. Franken oder 23,3 Prozent.

Dennoch hat sich der Kanton mit dem Finanzleitbild 2017 zum Ziel gesetzt, sich im kantonalen Finanzausgleich um weitere 20 Mio. Franken zu entlasten. Er begründet dies mit der sogenannten «positiven Haushaltneutralität» zugunsten der Gemeinden bei der Finanzreform 08. Dieses Ziel hat er im Rahmen der AFR18 zulasten der Gemeinden umgesetzt.

Ein Blick in die Zukunft zeigt auf, dass sich der Finanzhaushalt des Kantons im Verhältnis zu den Gemeinden weiter entlasten wird.

Einerseits engagiert sich der Kanton mit der AFR18 finanziell verstärkt an den Bildungskosten (Kostenteiler 50:50) und im Wasserbau, entlastet sich jedoch von Sozialkosten (Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV, individuelle Prämienverbilligung an Beziehende von wirtschaftlicher Sozialhilfe) und vereinnahmt zudem einen höheren Anteil an Sondersteuern (70 Prozent). Die Kostenentwicklungen bei der Bildung werden deutlich geringer eingeschätzt (+16 Prozent bis 2030) als diejenigen der Sozialkosten (EL: +41 Prozent; IPV: +52 Prozent).⁴ Dies wiederum führt auf Dauer zu einem immer stärkeren Ungleichgewicht der zu finanzierenden Kosten von Kanton und Gemeinden.

Andererseits darf der Kanton Luzern aus dem Nationalen Finanzausgleich mittelfristig wieder höhere Beiträge erwarten, da es sich beim aktuellen Rückgang um ein Übergangsproblem handeln dürfte, welches sich aufgrund der verabschiedeten nationalen Steuergesetzrevision (STAF) in den kommenden Jahren aufheben wird.⁵

⁴ Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat B 145 vom 16. Oktober 2016: Aufgaben- und Finanzreform 18, Kapitel 5.4.4 Übersicht, Seite 77.

⁵ Vgl. Gutachten Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger: «Steuerertragsentwicklung im Kanton Luzern und in den Luzerner Gemeinden» vom August 2016, im Auftrag der K5-Gemeinden.

All diese Entwicklungen sind nicht in die Globalbilanzen der AFR18 eingeflossen. Die Globalbilanz wurde lediglich für das erste Jahr des Inkrafttretens der Reform erstellt, nämlich für das Jahr 2020 – basierend auf Zahlen des Jahres 2016.

4.5 Fazit aus finanzieller Optik

Mit der AFR18 und den dargestellten Entwicklungen hat der Kanton massiv übersteuert. Er wird sich deutlich höher entlasten als in der Globalbilanz zur Volksabstimmung dargestellt. Im Gegenzug werden die Gemeinden und insbesondere die ressourcenstarken Gemeinden deutlich stärker belastet. Auf der Zeitachse dürfte dieses Ungleichgewicht von Jahr zu Jahr noch weiter zunehmen. Das Ziel der AFR18 wird damit verfehlt. Der Kanton nimmt insbesondere den ressourcenstarken Gemeinden die finanzielle Kraft, den Kanton in dieser anspruchsvollen Zeit weiterzubringen. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung geht nicht mehr auf. Sparpakete und Steuererhöhungen bei den Gemeinden sind absehbar. Darauf haben die AFR18-Nein-Gemeinden mehrfach hingewiesen.

Aufgrund der AFR18 gerät der städtische Finanzhaushalt aus dem Gleichgewicht. Ab 2020 weist die Stadt Luzern ein strukturelles Defizit auf. Sie kann ihre finanzpolitischen Vorgaben und finanzrechtlichen Bestimmungen in der kommenden Finanzplanperiode nicht mehr einhalten. Massnahmen zur Korrektur sind notwendig geworden.

4.6 Möglichkeit zur nachträglichen Anpassung des Steuerfusses 2020

Aufgrund des Bundesgerichtsurteils vom 18. Mai 2020 wird den Gemeinden nachträglich ermöglicht, den Steuerfuss 2020 anzupassen. Der Entscheid über das Budget mit dem Steuerfuss 2020 wäre gemäss Art. 29 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 dem Parlament obliegen. Im Aufgaben- und Finanzplan 2020–2023 wurde dem Grossen Stadtrat aufgrund des dazumal geltenden Steuerfussabtauschgesetzes nur das Budget 2020 ohne Steuerfuss zum Beschluss vorgelegt. Aus diesen Gründen obliegt die Entscheidung nun dem Parlament, ob von der nachträglichen Möglichkeit, den Steuerfuss 2020 selber festzulegen, Gebrauch gemacht werden soll.

Der Stadtrat hat seinerseits eine Beurteilung vorgenommen und unterbreitet dem Parlament den Antrag, auf eine Steuerfussanpassung 2020 zu verzichten. Folgende Gründe haben ihn dazu bewogen:

- **Verlässlichkeit:** Festhalten an bisherigen Aussagen (Gesamtbeurteilung inklusive Beurteilung Steuerfuss und weiterer Massnahmen erfolgt im Frühling 2021 bei Vorliegen des Rechnungsergebnisses 2020).
- **Corona-Pandemie:** Keine kurzfristige zusätzliche Belastung der Steuerzahlenden.
- **Enge Zeitverhältnisse:** Steuerfussänderung erfordert obligatorische Volksabstimmung.
- **Aufwendige operative Umsetzung:** Provisorische Steuerrechnungen werden im August 2020 mit dem im Budget 2020 vom Kanton festgelegten Steuerfuss (1,75 Einheiten) verschickt und müssten bei einer Steuerfussänderung nachträglich angepasst werden.

Die Möglichkeit zu einer nachträglichen Anpassung kommt insgesamt gesehen zur Unzeit für die Gemeinden. Einerseits ist das Jahr 2020 schon weit fortgeschritten und andererseits würde eine Steuererhöhung in der aktuellen Krisenzeit bei den Steuerzahlenden auf wenig Verständnis stossen. Es wäre volkswirtschaftlich ein falsches Signal und würde die konjunkturelle Erholung belasten.

5 Weiteres Vorgehen

Zusammenfassend wird festgehalten, dass die AFR18 nicht nur die Verfassungsrechte missachtet, sondern auch ihre Zielsetzung verfehlt. Die allseits akzeptierte Mehrbelastung der Gemeinden von maximal Fr. 60.– pro Einwohner und Einwohnerin wird massiv verfehlt. Deshalb fordern die AFR18-Nein-Gemeinden vom Kanton rasche und zwingend notwendige Korrekturen sowie finanzielle Kompensationen.

- Begleitgruppe zur AFR18 soll sofort handeln und nicht erst in zwei Jahren Wirkung prüfen.
- Globalbilanz wird in vier Jahren noch mehr aus dem Gleichgewicht geraten, wenn befristete Vermögenssteuererhöhung wegfällt.
- Globalbilanz definitiv falsch, wenn Härteausgleich wegfällt.
- Kanton verstösst auch bei der Gemeindeklausel zur STAF gegen Bundesgesetz, das eine angemessene Beteiligung der Gemeinden an der Erhöhung des kantonalen Anteils der direkten Bundessteuern vorgibt.

Die AFR18-Nein-Gemeinden fordern zur Dämpfung der negativen Auswirkungen finanzielle Kompensationen durch den Kanton, zum Beispiel durch

- Wiederherstellung des 50:50-Ertragsteilers zwischen Kanton und Gemeinden bei den Sondersteuern ab 1. Januar 2022;
- Beteiligung der Gemeinden am Kantonsanteil der direkten Bundessteuer im Umfang von 2,1 Prozentpunkten ab 1. Januar 2022; dies entspricht der Hälfte der im Rahmen der STAF erfolgten Erhöhung des Kantonsanteils von 17,0 auf 21,2 Prozent.

Mit der AFR18 (Mantelerlass) wurde u. a. das Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (FAG; SRL Nr. 610) geändert. Die §§ 6 Abs. 1 (Finanzierung der Mindestausstattung), 7 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5 (Horizontaler Finanzausgleich), 9 Abs. 2 (Topografischer Lastenausgleich) sowie 11 Abs. 1 (Finanzierung des Lastenausgleichs) wurden geändert und die Übergangs- und Schlussbestimmungen §§ 20b (Aussetzung Vorgabe zur Finanzierung des Lastenausgleichs) und 20c (Härteausgleich zur Aufgaben- und Finanzreform) neu erlassen (vgl. Kapitel 1). Das Bundesgericht hält in seinem Urteil vom 18. Mai 2020 fest, wenn eine Gemeinde die Berechnung des Härteausgleichs auf Basis der Globalbilanz 3 für rechtsungleich oder willkürlich halte, könne sie dies mit der Anfechtung der jährlichen Finanzausgleichsleistungsverfügung geltend machen (Erw. 3.2.2, Anhang 2).

Die Stadt Luzern und fünf weitere Gemeinden haben die Beitragsverfügung 2020 des Finanzdepartements vom 3. Juni 2019 mit Verwaltungsbeschwerde angefochten (vgl. Kapitel 2.1). Die Stadt

wird an der Beschwerde festhalten, diese ergänzen und gegen die Beitragsverfügung 2021 Verwaltungsbeschwerde erheben.

6 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, die Gemeindesteuer für das Jahr 2020 auf 1,75 Einheiten zu belassen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 1. Juli 2020



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 21 vom 1. Juli 2020 betreffend

Bundesgerichtsurteil zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18). Verzicht auf nachträgliche Anpassung des Steuerfusses 2020,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29, Art. 68 lit. a Ziff. 1, Art. 69 lit. a Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Die Gemeindesteuer für das Jahr 2020 wird auf 1,75 Einheiten belassen.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 21 vom 1. Juli 2020 betreffend

**Bundesgerichtsurteil zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18). Verzicht
auf nachträgliche Anpassung des Steuerfusses 2020,**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 2, Art. 29, Art. 68 lit. a Ziff. 1, Art. 69 lit. a Ziff. 1 der Gemein-
deordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Die Gemeindesteuer für das Jahr 2020 wird auf 1,75 Einheiten ~~belassen~~ festgesetzt.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 24. September 2020

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Lisa Zanolla
Ratspräsidentin



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

 **Stadt
Luzern**
Grosser Stadtrat

Anhang 1

**Bundesgerichtsurteil
1C_175/2019
vom 12. Februar 2020**



1C_175/2019

Urteil vom 12. Februar 2020 I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler, Haag, Müller,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte

1.

2.

beide vertreten durch Rechtsanwältin
Prof. Dr. Felix Uhlmann und/oder Nicole Tschirky,
Seestrasse 39, 8700 Küsnacht ZH,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Luzern,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,
Regierungsrat des Kantons Luzern,
Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern,
beide vertreten durch Rechtskonsulentin des
Regierungsrates und des Kantonsrates,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand

Stimmrechtsbeschwerde; Gesetz über die Aufgaben- und
Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18) –
Kantonsratsbeschluss vom 18. Februar 2019,

Beschwerde gegen den Beschluss des Kantonsrats des
Kantons Luzern vom 18. Februar 2019.

Sachverhalt:

A.

Am 18. Februar 2019 verabschiedete der Kantonsrat Luzern das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18). Dieses enthält erstens verschiedene Gesetzesänderungen aus den Bereichen Volksschule und Gymnasien, Strassen und öffentlicher Verkehr, Kranken-, Alters- und Hinterlassenen- sowie Invalidenversicherung, Landwirtschaft, Finanzausgleich und diverse Steuern (vgl. Ziff. II. des Mantelerlasses). Zweitens erging ein neues Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (vgl. Ziff. III. sowie den entsprechenden Anhang des Mantelerlasses). Dieses neue Gesetz ist bis zum 31. Dezember 2020 befristet (§ 4 des Gesetzes) und sieht für den Kanton einen Steuerfuss für die Staatssteuer des Rechnungsjahres 2020 von 1,70 Einheiten für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital vor (§ 2 des Gesetzes). § 3 des Gesetzes mit der Marginalie "Steuerfuss Gemeinden" lautet wie folgt:

"1. Die Gemeinden beziehen für das Rechnungsjahr 2020 die Gemeindesteuern für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital gemäss den Einheiten des Rechnungsjahres 2019 abzüglich 0,10 Einheiten.

2. Das Referendum gemäss § 13 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und § 13 Abs. 2b des Gemeindegesetzes ist ausgeschlossen."

Ziff. IV. des Mantelerlasses AFR18 bestimmt, dass dieser teilweise am 1. Januar 2020 und teilweise am 1. August 2020 in Kraft tritt. Überdies stellte der Kantonsrat fest, dass der Erlass der Volksabstimmung unterliegt. Der Mantelerlass AFR18 wurde mit Anhang im Luzerner Kantonsblatt 8/2019 vom 23. Februar 2019 publiziert.

B.

_____ und _____ fochten den Mantelerlass AFR18 am 26. Februar 2019 vorsorglich mit Stimmrechtsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Luzern an. Mit Schreiben vom 5. März 2019 äusserte die Rechtskonsultantin des Kantons- und Regierungsrates die Auffassung, die Stimmrechtsbeschwerde an den Regierungsrat sei ausgeschlossen, da Akte des Kantonsrates im Kanton nicht angefochten werden könnten, weshalb sie einen Antrag an den Regierungsrat auf Nichteintreten vorsehe; vielmehr sei direkt beim Bundesgericht Beschwerde zu erheben. _____ r und _____

_____ schlugen daraufhin vor, das Verfahren vor dem Regierungsrat zu sistieren. Mit Schreiben vom 18. März 2019 bestätigte die Rechtskonsultantin, das regierungsrätliche Verfahren bis zum Vorliegen eines Entscheids des Bundesgerichts vorläufig zu sistieren.

Standpunktes eine weitere Eingabe mit Beilagen ein. Mit Schreiben vom 7. November 2019 verzichteten der Kantons- und der Regierungsrat darauf, sich dazu zu äussern.

Erwägungen:

1.

1.1 Mit der Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten beim Bundesgericht geltend gemacht werden. Von der Beschwerde werden sowohl eidgenössische als auch kantonale und kommunale Stimmrechtssachen erfasst. Nach Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG sind in kantonalen Angelegenheiten gegen Akte letzter kantonalen Instanzen unter anderem Beschwerden betreffend Volksabstimmungen zulässig. Gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein Rechtsmittel vor, wobei sich diese Pflicht nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung erstreckt.

1.2 Nach § 58a des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates des Kantons Luzern vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) sind die Beschlüsse des Kantonsrates endgültig, soweit in der Gesetzgebung nichts anderes vorgesehen ist. Gemäss § 158 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) ist bei Stimmrechtsbeschwerden der Regierungsrat Beschwerdeinstanz, von einer hier nicht massgeblichen Ausnahme bei Neuwahlen des Regierungs- und des Kantonsrates abgesehen (vgl. § 167 StRG). Nach § 160 StRG können mit der Stimmrechtsbeschwerde insbesondere Verfahrensmängel und andere Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen gerügt werden (Abs. 1); dafür gelten spezielle Fristen (Abs. 2 und 3); berechtigt zur Stimmrechtsbeschwerde sind die Stimmberechtigten und die im Kreis der Abstimmung organisierten politischen Parteien (§ 4). Gegen Massnahmen des Regierungsrates zur Behebung von Verfahrensmängeln oder anderen Unregelmässigkeiten, die er vor dem Abstimmungstag anordnet, kann bei ihm Einsprache erhoben werden (§ 161 i.V.m. § 149 StRG). Nach § 148 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) können beim Kantonsgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde Entscheide angefochten werden, die mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden

können und Bundesrecht anwenden. Gemäss § 148 Abs. 1 lit. b VRG steht gegen Entscheide des Regierungsrates die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht offen, soweit die Rechtsordnung das nicht ausschliesst. Die Anfechtbarkeit von Kantonsratsbeschlüssen beim Kantonsgericht ist in Übereinstimmung mit § 58a KRG nicht vorgesehen. Ausgeschlossen ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide über die Genehmigung von Volksabstimmungen (§ 150 Abs. 1 lit. a VRG) sowie gegenüber Massnahmen des Regierungsrates, die mit Einsprache gemäss § 161 StRG anfechtbar sind (§ 166 Abs. 2 StRG).

1.3 Mit der vorliegenden Beschwerde werden gleichzeitig zwei Hoheitsakte angefochten. Sie verfügt damit über zwei Anfechtungsobjekte.

1.3.1 Erstens richtet sich die Beschwerde insoweit gegen den Kantonsratsbeschluss über den Mantelerlass AFR18 vom 18. Februar 2019, als die Beschwerdeführer darin wegen Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie einen Verstoss gegen ihr Recht als Stimmberechtigte auf freie Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV geltend machen. Diesbezüglich ist ein Hoheitsakt des Kantonsrates angefochten, gegen den es im Kanton kein Rechtsmittel gibt, was nach Art. 88 Abs. 2 BGG zulässig ist (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_247/2008 vom 21. Januar 2009 E. 1). Da die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer politischen Rechte rügen, steht dafür die Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht offen. Die Beschwerdeführer sind unbestrittenermassen im Kanton Luzern stimmberechtigt und daher im Hinblick auf die Referendumsabstimmung über die umstrittene Vorlage nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt.

1.3.2 Zweitens wenden sich die Beschwerdeführer gegen die Informationen, die der Regierungsrat zur Vorlage abgegeben hat, und sehen darin ebenfalls eine Verfälschung des freien Willens der Stimmberechtigten nach Art. 34 Abs. 2 BV.

1.3.3 Die behaupteten Unregelmässigkeiten stellen keine Entscheide, sondern Realakte dar und dürften weder von § 148 Abs. 1 lit. a VRG, soweit diese Bestimmung im vorliegenden Zusammenhang überhaupt einschlägig ist, noch von § 148 Abs. 1 lit. b VRG erfasst werden. Im Übrigen gingen die besonderen Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes ohnehin vor. Ob die Beschwerdeführer insofern nur die Äusserungen des Regierungsrates an den Kantonsrat vor dessen Beschluss-

fassung oder auch diejenigen vor der Volksabstimmung rügen und in beiden Zusammenhängen rechtzeitig gehandelt haben, ist unklar oder umstritten. Fraglich erscheint überdies, ob es sich bei den beanstandeten Unregelmässigkeiten um Massnahmen des Regierungsrates nach § 161 in Verbindung mit § 149 StRG handelt, gegen die einzig Einsprache beim Regierungsrat erhoben werden kann (vgl. § 166 Abs. 3 StRG), oder allenfalls um direkt beim Kantonsgericht anfechtbare Akte (§ 166 Abs. 3 StRG e contrario). Für die erste Auslegung scheinen sich der Regierungs- und Kantonsrat in ihrer gemeinsamen, von ihrer Rechtskonsultantin verfassten Vernehmlassung an das Bundesgericht auszusprechen. Der Gesetzeswortlaut legt demgegenüber eher die zweite Interpretation nahe; danach wären in § 149 StRG nur Sofortmassnahmen gemeint, die der Regierungsrat gerade zur Beseitigung von Unregelmässigkeiten anordnet, und nicht von ihm selbst allenfalls begangene originäre Mängel, wie sie hier zur Diskussion stehen. Dies alles kann hier allerdings offenbleiben. So oder so steht den Beschwerdeführern nämlich ein kantonales Rechtsmittel offen. Entweder könnten sie Einsprache beim Regierungsrat oder Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht ohne vorherige Anrufung des Regierungsrates erheben. Es liegt nicht am Bundesgericht, als erste Instanz zu entscheiden, welcher Rechtsmittelweg im Kanton zu beschreiten wäre, sondern es ist vorweg Sache der zuständigen kantonalen Instanzen, dies festzulegen. Entscheidend ist hier einzig, dass es gegen die angefochtenen regierungsrätlichen Handlungen, welche die behaupteten Unregelmässigkeiten begründen sollen, so oder so ein kantonales Rechtsmittel gibt.

1.3.4 Ob der in § 166 Abs. 3 StRG vorgesehene Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht sich nicht nur auf die Sofortmassnahmen nach § 149 StRG beschränkt, sondern auch die Einspracheentscheide des Regierungsrates gemäss § 161 StRG mit umfasst, und ob dies gegebenenfalls überhaupt mit Art. 88 Abs. 2 BGG in Verbindung mit Art. 29a BV vereinbar wäre, braucht hier ebenfalls nicht entschieden zu werden (vgl. dazu etwa HEINZ AEMISEGGER, in: Spühler et al., Bundesgerichtsgesetz, Praxiskommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 88, Rz. 11; STEINMANN/MATTLE, in: Niggli et al., Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 88, N. 12 und 15). Jedenfalls sind vorhandene Rechtsmittel auszuschöpfen (AEMISEGGER, a.a.O., Art. 88, Rz. 11; STEINMANN/MATTLE, a.a.O., Art. 88, N. 14; Urteil des Bundesgerichts 1C_5/2007 vom 30. August 2007 E. 2 in: ZBI 109/2008, S. 155 f.). Dazu zählt ebenfalls die Einsprache als Einrichtung der nachträglichen Rechtspflege, auch wenn sie sich an den

Regierungsrat selbst als verfügende Behörde richtet (vgl. RHINOW ET AL., Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, Rz. 638 ff.).

1.3.5 Die Beschwerdeführer wenden dagegen unter Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV ein, der Regierungsrat habe seine Zuständigkeit verwirkt, nachdem er ihnen selbst mitgeteilt habe, unzuständig zu sein. Dies trifft indessen nicht zu. Eine zuständige Behörde verliert ihre Kompetenz nicht dadurch, dass sie erklärt, unzuständig zu sein. Würde an ihrer Stelle eine andere Behörde handeln, könnte dies aufgrund mangelnder Zuständigkeit sogar einen Nichtigkeitsgrund darstellen, und eine nicht wahrgenommene eigene Kompetenz läuft auf eine formelle Rechtsverweigerung und damit auf einen Verstoss gegen Art. 29 BV hinaus. Das Verfahren vor dem Regierungsrat ist, auf Antrag der Beschwerdeführer selbst, zurzeit sistiert. Ob sie es weiterführen und entsprechend um Wiederaufnahme ersuchen oder eine Klärung der Zuständigkeit im Meinungsaustausch mit dem Kantonsgericht beantragen wollen, ist ihnen überlassen. Jedenfalls wurde das strittige Verfahren hinsichtlich der angeblichen Verletzung des freien Volkswillens durch Desinformation bisher nicht kantonal letztinstanzlich abgeschlossen, was die Beschwerde an das Bundesgericht ausschliesst.

1.3.6 Das Bundesgericht verzichtet in konstanter Praxis auf das Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs, wenn an der Zulässigkeit eines Rechtsmittels ernsthafte Zweifel bestehen (BGE 134 I 199 E. 1.3 S. 202, mit Hinweis; AEMISEGGER, a.a.O. Art. 88, Rz. 11). Nach den vorstehenden Erwägungen gibt es hier zwar Unsicherheiten über den zu beschreitenden Rechtsweg. Zweifel am Bestehen eines Rechtsmittels existieren aber nicht. Die Beschwerde an das Bundesgericht erweist sich daher insofern als unzulässig, als die Beschwerdeführer eine Desinformation durch den Regierungsrat rügen, weshalb darauf in diesem Umfang nicht eingetreten werden kann.

1.4 Nach Art. 95 lit. a und d BGG kann in Stimmrechtssachen in rechtlicher Hinsicht insbesondere die Verletzung von Bundesrecht sowie der kantonalen Bestimmungen über die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen und derjenigen über Volkswahlen und -abstimmungen gerügt werden. Die Beschwerdeführer machen einzig einen Verstoss gegen Art. 34 Abs. 2 BV geltend. Die Einhaltung dieser Verfassungsbestimmung überprüft das Bundesgericht mit freier Kognition.

1.5 Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Insbesondere prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten nicht von Amtes wegen, sondern nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 135 III 127 E. 1.6 S. 130; 134 II 244 E. 2.1 und 2.2 S. 245 f.; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer halten ausdrücklich fest, im jetzigen Verfahrensstadium weder eine Verletzung der Gemeindeautonomie noch einen Verstoss gegen die kantonale Finanzverfassung zu rügen. Die beiden fraglichen Gesichtspunkte bilden jedenfalls nicht Inhalt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens. Das schliesst nicht aus, dass sie mittelbar im Zusammenhang mit der von den Beschwerdeführern vorgenommenen Anrufung der Einheit der Materie eine Rolle spielen können.

2.

2.1 Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend. Sie beziehen sich hierfür nicht auf kantonales Recht, sondern rufen die Garantie von Art. 34 Abs. 2 BV an. Es wird von Seiten des Kantons nicht in Frage gestellt, dass der entsprechende Grundsatz auf die umstrittene Vorlage im Hinblick auf die Referendumsabstimmung Anwendung findet.

2.2 Nach Art. 34 BV sind die politischen Rechte gewährleistet (Abs. 1); die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Abs. 2; dazu BGE 145 I 1 E. 4.1 S. 5; 143 I 78 E. 4.3 S. 82; 140 I 338 E. 5 S. 341 f. 137 I 200 E. 2.1; je mit Hinweisen). Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt von Bundesrechts wegen, wurde unter der Geltung der alten Bundesverfassung aus dem Stimm- und Wahlrecht abgeleitet und ist heute durch Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet. Er gilt prinzipiell bei allen Vorlagen, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Nach der gängigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass eine Vorlage an sich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. 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 versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen; dieser sachliche

Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen; er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und auch der Sicht des "aufgeklärten" politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen. Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Überdies betont die Rechtsprechung, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Teile ablehnen (vgl. zum Ganzen hinsichtlich behördlicher Vorlagen BGE 129 I 366 E. 2 S. 369, Urteile 1C_109/2016 vom 8. August 2016 E. 2, 1C_247/2008 vom 21. Januar 2009 E. 2, 1P.223/2006 vom 12. September 2006 E. 2, in: ZBl 108/2007 S. 332; hinsichtlich von Initiativen BGE 130 I 185 E. 3 S. 195; 129 I 381 E. 2 S. 384; 128 I 190 E. 3.2 S. 196; zum Verhältnis von Initiative und Gegenvorschlag BGE 137 I 200; je mit Hinweisen; vgl. sodann GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl. 2017; Art. 34, Rz. 22; GEROLD STEINMANN, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 34, N. 23; PIERRE TSCHANNEN, in: Waldmann et al. [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, 2015, Art. 34, N. 41 ff.).

2.3 Die Rechtsprechung zum Grundsatz der Einheit der Materie, insbesondere im Zusammenhang mit Behördenvorlagen, wurde im jüngeren juristischen Schrifttum intensiv und kontrovers diskutiert. Dabei wird die bundesgerichtliche Praxis mitunter als nicht geradlinig und nur schwer vorhersehbar kritisiert. Das mag bis zu einem gewissen Grad zutreffen, liegt aber auch in der Natur der Sache. Zudem besteht in der Literatur keine Einigkeit. Einerseits wird vorgeschlagen, den Grundsatz der Einheit der Materie abzuschaffen (RETO FELLER, in: Weerts et al. [Hrsg.], Révision imaginaire de la Constitution fédérale,

2018, S. 251 ff.; ANDREAS KLEY, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, in: ZBI 120/2019, S. 3 ff.), andererseits werden eine berechenbarere Handhabung (GIOVANNI BIAGGINI, Einheit der Materie: Rechtsregel oder Rechtsgrundsatz?, in: ZBI 120/2019 S. 1 f.) oder durchaus pragmatische, einzelfalladäquate, aber klarer gefasste Kriterien verlangt (RENÉ RHINOW, Die Einheit der Materie – ein Kompromisskiller?, in: ZBI 120/2019, S. 113 f.), ohne dass dies aber genauer konkretisiert wird. Auf dieser Grundlage erscheint es schwierig, allgemeingültige abstrakte Regeln zu definieren, die allen Fallkonstellationen gerecht werden. Immerhin lässt sich unterstreichen, dass es nicht unwesentlich auf die jeweiligen Verhältnisse im Einzelfall ankommt. Bei Behördenvorlagen ist dabei ein Ausgleich zwischen dem Recht der Stimmbürger auf freie und unverfälschte Willensbildung und dem öffentlichen Interesse an einer funktionierenden, effektiven Gesetzgebung zu finden (PATRICIA EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, in: ZBI 107/2006, S. 397 ff., insbes. S. 415). Im Übrigen ist darauf zu verweisen, dass es dem jeweils zuständigen Verfassungs- oder Gesetzgeber frei steht, im bundesverfassungsrechtlichen Rahmen detailliertere Regeln für die Anwendung des Grundsatzes der Einheit der Materie festzulegen. Der vorliegende Fall gibt keinen Anlass, die bisherige Rechtsprechung völlig neu zu überdenken. Sie ermöglicht durchaus eine adäquate Beurteilung. Fraglich erscheint allenfalls, wieweit zwischen Volksinitiativen und Behördenvorlagen differenziert werden sollte. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu erscheint nicht immer einheitlich und näherte sich in jüngerer Zeit eher einer Angleichung an (vgl. BIAGGINI, 2017, a.a.O., Art. 34, Rz. 22; TSCHANNEN, a.a.O., Art. 34, N. 43). In der Lehre ist die Frage umstritten (für eine Differenzierung etwa PASCAL MAHON, Les droits politiques, in: Diggelmann et al. [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. II, 2020, 1525 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. 2016, Rz. 2074; dagegen bspw. PATRIZIA ATTINGER, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 2016, S. 89 ff.; DIES., Les initiatives populaires cantonales et l'unité de la matière: risques et responsabilités, in: Marschner/Zumsteg [Hrsg.], Risiko und Verantwortlichkeit, 2016, S. 11 ff.; FELLER, a.a.O., S. 253; BÉNÉDICTE TORNAY, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, S. 210 f.). Das braucht jedoch nicht vertieft zu werden, liegen doch bei einem Mantelerlass, wie er hier zu beurteilen ist, so oder so besondere Umstände vor, die es zu berücksichtigen gilt.

2.4 Bei einem Mantelerlass bzw. einer Paketabstimmung werden zwangsläufig entgegen dem grundsätzlichen Koppelungsverbot ver-

schiedene Bereiche verbunden und zusammen der Abstimmung unterbreitet. Der Grund für die darin vorgenommenen Verknüpfungen ist regelmässig auch politisch. Das bedeutet aber nicht, dass der Gesetzgeber dabei vom Erfordernis eines sachlichen Zusammenhangs dispensiert wird. Es braucht einen gemeinsamen inhaltlichen Nenner, der die Verknüpfung rechtfertigt. Eine solche darf nicht willkürlich sein, d.h. aufgrund von sachfremden Kriterien erfolgen (vgl. GEORG MÜLLER, Mantelgesetze und Einheit der Materie, in: LeGes 2013/2, S. 507 ff., insbes. S. 512), was sorgfältig zu prüfen ist (vgl. STEINMANN, a.a.O., N. 23). Mantelerlasse bzw. Paketabstimmungen beschlagen typischerweise Querschnittsaufgaben oder, wie hier, Finanzvorlagen, die sich auf verschiedene Bereiche erstrecken oder eine integrale finanzielle Lösung anstreben (vgl. etwa das Urteil des Bundesgerichts 1P.414/1999 vom 14. Dezember 1999). Das ist nicht zu beanstanden, solange die Regelung eine in sich geschlossene Gesamtlösung anstrebt, was insbesondere zutreffen kann, wenn sie sich auf monetäre Aspekte beschränkt oder die geregelten Materien von ihrer Natur oder Funktion her vergleichbar sind. Dabei können zwei oder mehrere unterschiedliche Massnahmen im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, selbst wenn sie verschiedene Sachbereiche betreffen (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_109/2016 vom 8. August 2016 E. 3.2).

2.5 Der hier strittige Mantelerlass AFR18 beruht auf einer längeren Vorgeschichte, in deren Verlauf rund 270 Aufgaben des Kantons Luzern und von dessen Gemeinden auf Handlungsbedarf hin analysiert wurden. Das führte zu verschiedenen Gesetzesprojekten. Unter anderem scheiterte eine Steuerfusserhöhung für 2017 an einem dagegen erhobenen Referendum. Mit dem Mantelerlass AFR18 nahm der Kantonsrat Luzern eine Verschiebung der Aufgaben- und Kostenverteilung im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden vor, und zwar vor allem im Bereich des Wasserbaus und bei der Volksschulbildung. Im letzteren Zusammenhang wurde der bisher verwendete Kostenteiler von früher 25 % zu Lasten des Kantons und 75 % zu Lasten der Gemeinden neu paritätisch auf je 50 % festgesetzt. Das führt zu einer Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Kanton. Die finanzielle Entlastung der Gemeinden soll für das Rechnungsjahr 2020 mit einer zwingenden Reduktion der Steuerbelastung verbunden werden. Dies wird durch den sog. Steuerfussabtausch erreicht, wonach für das Rechnungsjahr 2020 der Steuerfuss des Kantons um 0,1 Einheiten erhöht und im Gegenzug derjenige der Gemeinden um 0,1 Einheiten gesenkt wird, jeweils gemessen am für das Rechnungsjahr 2019 geltenden Steuerfuss.

2.6 Die Beschwerdeführer berufen sich hauptsächlich darauf, die Verknüpfung des kantonalen und kommunalen Steuerfusses für das Rechnungsjahr 2020 sei rein politisch begründet, um damit die integrale Zustimmung zum Mantelerlass in der Volksabstimmung zu erzielen. Regierungs- und Kantonsrat räumen ein, dass die Erhöhung des kantonalen Steuerfusses bereits früher vom Volk verworfen worden ist. Daraus lässt sich ableiten, dass es mit dem beschlossenen Inhalt des Mantelerlasses AFR18 auch darum ging, die Akzeptanz beim Volk zu erhöhen. Das ist aber nicht unzulässig; es ist gerade die Funktion der Legislative, Gesetze auf der Grundlage politischer Abwägungen und Kompromisse auch mit Blick auf ein allfälliges Referendum zu erlassen. Der Grundsatz der Einheit der Materie kann daher nur dann verletzt sein, wenn einzelne Teile eines Erlasses, die nicht unmittelbar miteinander zusammenhängen, ausschliesslich darum verbunden werden, um damit die Erfolgchancen vor dem Volk zu erhöhen, was sich übrigens auch aus der üblichen Formel in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt, dass "rein politische" Verknüpfungen untersagt sind. So werden bei einer grösseren Gesetzesnovelle oder erst recht bei der Totalrevision eines Erlasses, etwa eines Schul- oder Steuergesetzes, zwangsläufig eine Vielzahl von Regelungen getroffen, die allenfalls einzeln in Frage gestellt werden könnten, insgesamt aber eine politisch entstandene Gesamtlösung mit sich bringen. Erst recht trifft dies bei einem Mantelerlass zu. Solange nicht nur ein loser, künstlicher Sachzusammenhang vorliegt, sondern ein nachvollziehbarer, sachlich begründeter Konnex zwischen den einzelnen Teilen der Vorlage bestehen bleibt, wird der Grundsatz der Einheit der Materie dadurch nicht verletzt.

2.7 Die Beschwerdeführer stellen im vorliegenden Fall nicht in Frage, dass der angefochtene Mantelerlass insgesamt eine Bereinigung der Aufteilung der Finanzen zwischen Kanton und Gemeinden bezweckt und insofern über eine gemeinsame sachliche Grundlage und Zielsetzung verfügt. Sie fechten denn auch ausdrücklich nicht die im Mantelerlass AFR18 vorgenommene Aufgaben- und Finanzreform als solche, sondern einzig den im Anhang mit einem eigenen Gesetz vorgenommenen Steuerfussabtausch an (Gesetz vom 18. Februar 2019 über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18; SLR Nr. 622). Umstritten ist im vorliegenden Verfahren demnach nur die Frage, ob die Verknüpfung des Mantelerlasses AFR18 mit dem in dessen Anhang erlassenen Gesetz über den Steuerfussabtausch gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstösst. Ausgangspunkt ist dabei, dass nach der geltenden gesetzlichen Regelung für die Festsetzung der Steuerfüsse grundsätzlich der Kantonsrat für die

Staatssteuer und die Stimmberechtigten einer Gemeinde für die Gemeindesteuer zuständig sind (vgl. § 2 Abs. 2 sowie § 236 des Steuergesetzes des Kantons Luzern vom 22. November 1999, StG; SRL Nr. 620). Der angefochtene Erlass weicht von den geltenden Kompetenzen ab und legt beide Steuerfüsse für das eine Rechnungsjahr 2020 gesetzlich fix fest. Ob dies vor der Gemeindeautonomie oder vor den Bestimmungen über die Finanzverfassung standhält, ist hier nicht zu entscheiden (vgl. vorne E. 1.5). Zu prüfen ist einzig, ob die in den Mantelerlass AFR18 integrierte Verknüpfung des kantonalen mit dem kommunalen Steuerfusses durch Festlegung im Gesetz für das Rechnungsjahr 2020 auf einem ausreichenden Sachzusammenhang beruht.

2.8 Die Beschwerdeführer vertreten den Standpunkt, der Steuerfussabtausch diene hauptsächlich als Anreiz für die Annahme der im Mantelerlass AFR18 angelegten gesamten Aufgaben- und Finanzreform und habe keine oder kaum eine eigene Tragweite, was die Kantonsvertreter bestreiten. Der Mantelerlass regelt die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und die damit verbundenen finanziellen Belastungen, namentlich beim Wasserbau und bei der durch den Kanton und die Gemeinden zu erfüllenden Verbundaufgabe der Volksschulbildung. Der Steuerfussabtausch wiederum steht im Zusammenhang mit der durch die Aufgabenverschiebung bedingten Revision der Finanzordnung. Der neue paritätische Bildungskostenteiler entspricht der Aufgabenverteilung nach Auffassung des kantonalen Gesetzgebers besser als die bisherige asymmetrische Aufteilung. Die Gemeinden sollen aufgrund der neuen Aufgabenteilung entlastet und dabei zwingend angehalten werden, diese Entlastung wenigstens für ein Steuerjahr an die Steuerpflichtigen weiterzugeben. Der Kanton finanziert seine gleichzeitig entstehende Mehrbelastung in grundsätzlich gleichem Umfang durch eine Erhöhung der Steuerbelastung. Dabei besteht ein klarer fiskaler Konnex. Einen solchen kennt auch das kantonale Steuerrecht, sieht § 62 StG doch eine gesetzlich zulässige Höchstbelastung vor, indem der Gesamtbetrag der Einkommenssteuer des Staates sowie der Einwohner- und Kirchgemeinden jeweils einen bestimmten Prozent- bzw. Promillesatz des im Kanton Luzern steuerbaren Einkommens und Vermögens nicht übersteigen darf. Bereits das Steuergesetz verknüpft also die Belastung durch die kantonalen und kommunalen Steuern. Kantons- und Regierungsrat sehen im für ein Jahr beschlossenen Steuerfussabtausch für die Steuerpflichtigen ein Nullsummenspiel, weil der Verringerung des Steuerfusses auf kommunaler Ebene eine gleichwertige Erhöhung beim Kanton gegenüber steht. Die Beschwerdeführer gehen davon aus, es komme trotzdem zu Verschiebungen bei den individuellen Steuerbelastungen. Wie es sich

damit verhält, braucht nicht detailliert abgeklärt zu werden. In den meisten Fällen wird die Gesamtbelastung mit derjenigen des Vorjahres vergleichbar bleiben. Entscheidend ist ohnehin, dass der monetäre Zusammenhang gewahrt bleibt. Es gibt überdies einen eindeutigen Konnex zwischen der im Mantelerlass getroffenen neuen Aufgabenteilung und dem im Anhang geregelten Steuerfussabtausch. Dieser Zusammenhang ist nicht sachfremd. Dem Gesetzgeber muss im Hinblick auf eine effiziente Regelung ein entsprechender Gestaltungsspielraum verbleiben. Dieser ist hier angesichts des Ziels, die Aufgaben- und Finanzlast zwischen Kanton und Gemeinden zu reformieren, nicht überschritten. Es ist den Stimmberechtigten zumutbar, den gesamten Mantelerlass abzulehnen, wenn sie mit dem Steuerfussabtausch nicht einverstanden sind, selbst wenn sie gegen die übrigen Teile des Mantelerlasses nichts einzuwenden haben, und damit den Gesetzgeber allenfalls zu einer neuen Vorlage zu zwingen. Die aus dem Grundsatz der Einheit der Materie abgeleiteten Anforderungen an einen Mantelerlass erweisen sich mithin als erfüllt. Der Mantelerlass AFR18 verletzt insofern nicht das Stimmrecht der im Kanton Luzern stimmberechtigten Beschwerdeführer.

3.

Demnach ist die Beschwerde unbegründet und abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG, Art. 65 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Kantonsrat des Kantons Luzern und dem Regierungsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. Februar 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:



Chaix

Der Gerichtsschreiber:



Uebersax

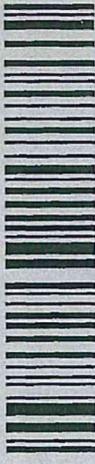


**Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal**



CH-1000 Lausanne 14

GU

1000 Lausanne 14 **PP**

98.03.016560.00190505

GERICHTSURKUNDE

Empfangsbestätigung 1C_175/2019 /GAS/shf

Der Empfänger bestätigt mit seiner Unterschrift auf der Kundenkonsole / Zahlterminal der Post den Empfang der Sendung folgenden Inhalts:

Endurteil vom 12.2.20 in Sachen
Schenker D., Holdener C./ LU; KantRat + RR
act.3;20;25 folgen mit sep. Post

Rechtsanwältin Prof. Dr. Felix Uhlmann
und/oder Nicole Tschirky
Wenger Plattner
Postfach
8700 Küsnacht ZH

Anhang 2

**Bundesgerichtsurteil
2C_610/2019
vom 18. Mai 2020**



2C_610/2019

Urteil vom 18. Mai 2020
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd, Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Donzallaz, Bundesrichter Beusch,
Gerichtsschreiber Seiler.

Verfahrensbeteiligte

- 1.
- 2.
3. **Stadt Luzern**,
vertreten durch den Stadtrat Luzern,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern,
4. **Gemeinde Vitznau**,
vertreten durch den Gemeinderat,
Dorfplatz 6, 6354 Vitznau,
5. **Gemeinde Meggen**,
vertreten durch den Gemeinderat,
Am Dorfplatz 3, 6045 Meggen,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch
Rechtsanwälte Prof. Dr. Felix Uhlmann
und/oder Nicole Tschirky, Wenger Plattner,
Postfach, 8700 Küsnacht ZH,

gegen

Kantonsrat des Kantons Luzern,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,

Regierungsrat des Kantons Luzern,
Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern,
beide vertreten durch
Rechtskonsulentin des Regierungsrates und
des Kantonsrates,
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand

Beschwerde gegen das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform vom 18. Februar 2019 (Mantelerlass AFR18).

Sachverhalt:

A.

Der Kantonsrat des Kantons Luzern beschloss am 18. Februar 2019 das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18). Neben Änderungen verschiedener bestehender Gesetze enthält der Mantelerlass AFR18 ein neues, bis am 31. Dezember 2020 befristetes Gesetz über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform 18 (SRL 622; nachfolgend: Steuerfussabtauschgesetz/LU). Dieses Gesetz setzt für das Rechnungsjahr 2020 den Steuerfuss des Kantons auf 1.70 Einheiten (§ 2 Steuerfussabtauschgesetz/LU) und jenen der Gemeinden auf die Einheiten des Rechnungsjahres 2019 abzüglich 0.10 Einheiten fest (§ 3 Abs. 1 Steuerfussabtauschgesetz/LU). Gleichzeitig sistiert dieses Gesetz die Kompetenz des zuständigen kommunalen Organs (Stimmberechtigte oder Gemeindeparlament), den Steuerfuss für das Rechnungsjahr 2020 festzusetzen (§ 1 Steuerfussabtauschgesetz/LU), und befreit die Festsetzung des Steuerfusses für das Rechnungsjahr 2020 vom (mindestens fakultativen) Referendum auf Gemeindeebene (§ 3 Abs. 2 Steuerfussabtauschgesetz/LU).

An bestehenden Gesetzen ändert der Mantelerlass AFR18 unter anderem das Gesetz über die Volksschuldbildung des Kantons Luzern vom 22. März 1999 (VBG/LU; SRL 400a). Danach übernimmt der Kanton neu 50% statt wie bisher 25% der Kosten für das kommunale Volksschulangebot (§ 62 Abs. 1 VBG/LU). Weiter passt der Mantelerlass AFR18 den innerkantonalen Finanzausgleich nach dem Gesetz über den Finanzausgleich des Kantons Luzern vom 5. März 2002 (FAG/LU; SRL 610) an. Neu bringt der Kanton 53% (bisher: 75%) der Mindestausstattung jener Gemeinden auf, die weniger als 86.4% des kantonalen Mittels des Ressourcenpotenzials pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen. Die übrigen 47% werden in Form eines horizontalen Finanzausgleichs von den Gemeinden beigesteuert, deren Ressourcenindex mehr als 86.4 Punkte (bisher: 100 Punkte) beträgt (§ 6 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 FAG/LU). Zudem verankert der Mantelerlass AFR18 für sechs Jahre einen Härtefallausgleich im FAG/LU, wonach jene Gemeinden, die aufgrund der Aufgaben- und Finanzreform eine Belastung von mehr als 60 Franken pro Einwohner und Einwohnerin ausweisen, von den Gemeinden, die eine entsprechende Entlastung erfahren, entschädigt werden (§20c FAG/LU). Ferner kürzt der Mantelerlass AFR18 den Anteil der Gemeinden an den Erträgen aus der Personalsteuer (§ 232 Abs. 2 des Steuergesetzes des Kantons Luzern vom 22. November 1999 [StG/LU; SRL 620]), den Erbschaftssteuern (§12 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Erbschaftssteuern des Kantons Luzern vom

Der Regierungsrat und der Kantonsrat des Kantons Luzern beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Mit Verfügung vom 12. Juli 2019 hat das Bundesgericht den Antrag der Beschwerdeführer auf Erteilung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen. Der Mantelerlass AFR18 ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Es wurde ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Verfahrensbeteiligten halten an ihren Anträgen fest.

Mit Urteil vom 12. Februar 2020 hat das Bundesgericht (I. öffentlich-rechtliche Abteilung) die in derselben Angelegenheit erhobene Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführer 1 und 2 abgewiesen (vgl. Urteil 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020).

Erwägungen:

1.

1.1 Nach Art. 82 lit. b und Art. 87 Abs. 1 BGG können kantonale Erlasse unmittelbar mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden, sofern dagegen kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann. Das Recht des Kantons Luzern sieht kein Rechtsmittel vor, das die Beschwerdeführer hätten ergreifen können. Der angefochtene Erlass ändert zahlreiche bestehende Gesetze, ohne sie total zu revidieren. Unveränderte Normen dieser Gesetze sind der Kontrolle durch das Bundesgericht daher nur zugänglich, soweit ihnen im Rahmen des modifizierten Gesetzes eine gegenüber ihrem ursprünglichen Gehalt veränderte Bedeutung zukommt, sie einen anderen Rechtssinn erhalten und im Gesamtzusammenhang in einem anderen Licht erscheinen (BGE 135 I 28 E. 3.1.1 S. 31; vgl. auch Urteil 1C_337/2019 vom 13. November 2019 E. 1.1, zur Publikation vorgesehen).

1.2 Die Stadt Luzern und die Gemeinden Vitznau und Meggen (Beschwerdeführerinnen 3, 4 und 5) leiten ihre Beschwerdeberechtigung aus Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG ab. Nach dieser Bestimmung sind Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewähren. Die Beschwerdeführerinnen 3, 4 und 5 machen geltend, dass der Kanton Luzern mit dem angefochtenen Erlass und namentlich mit dem Steuerfussabtausch ihre Autonomie verletzt, die ihnen Art. 50 Abs. 1 BV

und § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV/LU; SR 131.213 und SRL 1) garantieren. Wenn die beschwerdeführenden Gemeinden bis anhin den Steuerfuss festsetzten, taten sie dies in hoheitlicher Funktion. Auf ihre Beschwerde ist daher einzutreten. Ob die Autonomie im behaupteten Umfang besteht und durch den kantonalen Erlass verletzt wird, sind keine Fragen des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (Urteil 1C_337/2019 vom 13. November 2019 E. 1.2, zur Publikation vorgesehen; BGE 141 I 36 E. 1.2.4 S. 41; 140 V 328 E. 4.1 S. 330).

1.3 Die Beschwerdeführer 1 und 2 berufen sich für ihre Beschwerdeberechtigung auf Art. 89 Abs. 1 BGG. Auf die Beschwerde dieser Privatpersonen ist einzutreten, falls sie durch den angefochtenen Erlass besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse rechtlicher oder tatsächlicher Natur an seiner Aufhebung haben (Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG). Nach der Rechtsprechung ist ein Beschwerdeführer von einem Erlass besonders berührt, wenn er von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen sein wird (virtuelles Berührtsein; BGE 145 I 26 E. 1.2 S. 30; 141 I 36 E. 1.2.3 S. 40). Diese Voraussetzungen sind bei den Beschwerdeführern 1 und 2 erfüllt, da sie als Einwohner zweier Luzerner Gemeinden im Kanton Luzern steuerpflichtig sind und somit im Steuerjahr 2020 von den im Mantelerlass AFR18 festgelegten Gemeindesteuerfüssen betroffen sein werden. Sie haben ein tatsächliches Interesse daran, dass der Mantelerlass AFR18 aufgehoben wird und ihre Wohngemeinden einen anderen Steuerfuss festsetzen können, als ihn der Mantelerlass AFR18 vorschreibt. Zum Schutz dieses tatsächlichen Interesses können sich die Beschwerdeführer 1 und 2 auch auf die Gemeindeautonomie berufen (vgl. BGE 141 I 36 E. 1.2.4 S. 41 mit Hinweisen).

1.4 Nach Art. 95 BGG, der auch für Gemeindeautonomiebeschwerden gilt, prüft das Bundesgericht die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei, diejenige sonstigen kantonalen Rechts – einschliesslich des übrigen kantonalen Verfassungsrechts – hingegen nur unter dem Blickwinkel der Willkür (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43; 136 I 395 E. 2 S. 397). Zu den kantonalen verfassungsmässigen Rechten im Sinne von Art. 95 lit. c BGG gehört auch die Gemeindeautonomie (BGE 141 I 36 E. 5.4 S. 43; 138 I 143 E. 2 S. 149 f.). Frei zu prüfen ist im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie ausserdem die Anwendung desjenigen kantonalen Verfassungsrechts, welches die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden regelt (BGE 143 II 553 E. 6.3.1 S. 558; 141 I 36 E. 5.4

S. 43; 136 I 395 E. 2 S. 397). Das Bundesgericht überprüft einen Erlass im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle grundsätzlich mit freier Kognition, auferlegt sich aber aus Gründen des Föderalismus, der Verhältnismässigkeit und – bei der Überprüfung kommunalen Rechts – der Gemeindeautonomie eine gewisse Zurückhaltung. Nach der Rechtsprechung ist dabei massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen Verfassungs- oder Gesetzesrecht vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale (oder kommunale) Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen bzw. mit dem höherstufigen Bundesrecht vereinbaren Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 145 I 26 E. 1.4 S. 30 f.; 143 I 137 E. 2.2 S. 139; 140 I 2 E. 4 S. 14; je mit Hinweisen).

2.

In der Sache rügen die Beschwerdeführer zunächst, dass der "Steuerfussabtausch" zwischen Kanton und Gemeinden die Gemeindeautonomie verletze. Diese Rüge hatten die Beschwerdeführer 1 und 2 in ihrer Stimmrechtsbeschwerde noch ausdrücklich vorbehalten, sodass sie das Bundesgericht in jenem Verfahren nicht zu prüfen hatte (vgl. Urteil 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020 E. 1.5).

2.1 Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). 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 dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Die Existenz und der Umfang der Gemeindeautonomie in einem konkreten Sachbereich bestimmt sich folglich nach Massgabe des kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrechts. 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. (Urteil 1C_337/2019 vom 13. November 2019 E. 2.1, zur Publikation vorgesehen; BGE 144 I 193 E. 7.4.1 S. 201; 143 II 553 E. 6.3 S. 557 f.; 143 I 272 E. 2.3 S. 278; 138 I 142 E. 7.1 S. 142).

2.2 Bis zum 31. Dezember 2019 überliess es das kantonale Recht den Stimmberechtigten der Gemeinden oder dem Gemeindeparlament, den

Steuerfuss für die Gemeindesteuern für Vermögen, Einkommen, Gewinn und Kapital festzusetzen. Mit dem Mantelerlass AFR18 und konkret dem Steuerfussabtauschgesetz/LU entzieht der Kanton Luzern den Gemeinden diese Kompetenz für das Rechnungsjahr 2020. Die Beschwerdeführer und der Kantons- und der Regierungsrat sind sich einig, dass der Kanton Luzern dadurch in einen Sachbereich eingreift, in welchem die Gemeinden nach bisherigem kantonalen Recht relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit genossen haben. In der Tat handelt es sich bei der Festsetzung der Gemeindesteuerfüsse um eine Frage, in der den Gemeinden in der Regel Autonomie zukommt (vgl. Urteil 1P.437/1991 vom 24. August 1993 E. 2.b, in: ZBI 95/1994 S. 130; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. Rz. 1933; KILIAN MEYER, Gemeindeautonomie im Wandel, 2011, S. 20; HANSJÖRG SEILER, in: Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, 1. Aufl. 2001, § 31 Rz. 35).

2.3 Der Kanton Luzern bringt indessen vor, dass diese Entscheidungsfreiheit nicht bereits in der Verfassung angelegt und es ihm daher nicht verboten sei, den Gemeinden diese Kompetenz zu entziehen und die Gemeindesteuerfüsse gesetzlich festzulegen.

2.3.1 Die Kantone dürfen ihre Gesetze grundsätzlich ändern und dadurch die bisherige relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit der Gemeinden in einem Sachbereich einschränken oder gar ganz abschaffen. Kantonale Gesetzesänderungen können die Gemeindeautonomie nur verletzen, wenn der betroffene Autonomiebereich durch die kantonale Verfassung geschützt wird (BGE 144 I 81 E. 3.1 S. 83; 133 I 128 E. 3.3 S. 131; 117 Ia 352 E. 4.b S. 356).

2.3.2 Ob der angefochtene Erlass in einen verfassungsrechtlich garantierten Autonomiebereich eingreift, ist mittels Auslegung der einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zu bestimmen. Die Auslegung von Verfassungsnormen folgt grundsätzlich denselben Regeln, die für die Auslegung des Gesetzesrechts gelten (BGE 143 I 272 E. 2.2.3 S. 277; 139 II 243 E. 8 S. 249; 131 I 74 E. 4.1 S. 80). Dieses muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Ausgangspunkt der Auslegung eines Rechtssatzes bildet der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist der Wortlaut der Bestimmung nicht ganz klar und bleiben verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Dabei sind aller anerkannten Auslegungsele-

mente zu berücksichtigen. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis (BGE 145 III 446 E. 4.3.1 S. 448; 145 III 63 E. 2.1 S. 64 f.; 141 II 262 E. 4.1 S. 272; 140 I 305 E. 6.1 S. 310 f.).

2.3.3 Analog Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet auch die Verfassung des Kantons Luzern die Autonomie der Gemeinden, wobei die Gesetzgebung ihren Umfang bestimmt und dabei einen möglichst grossen Handlungsspielraum gewährt (§ 68 Abs. 2 KV/LU). Sie sieht weiter vor, dass der Kanton und die Gemeinden ihre Mittel unter anderem durch Erhebung von Steuern und anderen Abgaben beschaffen (§ 77 lit. a KV/LU).

Der Wortlaut von § 77 lit. a KV/LU legt nahe, dass die Gemeinden im Zusammenhang mit der Erhebung von Steuern eine gewisse Kompetenz geniessen sollen. Wie weit diese Zuständigkeit reicht und inwieweit die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden durch kantonale Gesetze eingeschränkt werden darf, wird aus dem Verfassungswortlaut hingegen nicht unmittelbar klar.

2.3.4 Erhellend ist in diesem Zusammenhang § 78 Abs. 2 KV/LU, der unter der Marginalie "Finanzausgleich" steht. Danach hat der Kanton die Finanzautonomie der Gemeinden zu stärken, insbesondere indem er ihnen ausreichende Finanzierungsquellen belässt. Diese Bestimmung war bereits im Vernehmlassungsentwurf zur Kantonsverfassung enthalten (vgl. § 96 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs des Kantons Luzern vom 28. April 2004). Der Regierungsrat entfernte sie jedoch aus dem Entwurf, den er dem Grossen Rat vorlegte (vgl. § 76 des Entwurfs des Regierungsrats, in: Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat des Kantons Luzern zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, S. 105). Die Spezialkommission Kantonsverfassung des Grossen Rats und ihr folgend der Grosse Rat nahmen sie jedoch wieder auf (vgl. Verhandlungsprotokolle des Grossen Rats des Kantons Luzern 4/2006, S. 1813).

Der Vernehmlassungsentwurf von 2004 hatte allerdings nicht nur die Finanzautonomie betont, sondern gleichzeitig den Kanton verpflichtet, die Unterschiede bei der Steuerbelastung innerhalb des Kantons zu begrenzen (vgl. § 96 Abs. 3 des Verfassungsentwurf des Kantons Luzern vom 28. April 2004). Einen Antrag im Grossen Rat, auch diesen Absatz wieder aufzunehmen und auf diese Weise die Autonomie der Gemeinden in der Festsetzung ihrer Steuerfüsse zu beschränken, wie dies unter dem früheren Finanzausgleich der Fall gewesen war, lehnte

der Grosse Rat ab (vgl. Verhandlungsprotokolle des Grossen Rats des Kantons Luzern 4/2006, 2004 f.).

2.3.5 Der Wortlaut von § 78 Abs. 2 KV/LU und der geschichtliche Hintergrund dieser Verfassungsnorm zeigen, welch grosses Gewicht der Verfassungsgeber des Kantons Luzern der Finanzautonomie der Gemeinden beimass. Die Finanzautonomie der Gemeinden bedeutet zwar nicht, dass die Gemeinden die Bemessungsgrundlage und Tarife der kommunalen Steuern bestimmen können müssen (vgl. BGE 126 I 122 E. 2.b S. 124; Urteil 1P.364/2002 vom 28. April 2003 E. 5.2). Erstere ist im Bereich der direkten Steuern ohnehin bereits weitgehend durch das Steuerharmonisierungsrecht des Bundes vorgegeben. Hingegen höhlt ein Kanton die Finanzautonomie seiner Gemeinden aus, wenn er den Gemeinden nicht zugesteht, ihren Steuerfuss festzusetzen. Dadurch entzieht der Kanton den Gemeinden die Kontrolle über die Höhe der Einnahmen aus ihrer weitaus wichtigsten Einnahmenquelle – die Steuern für Einkommen und Vermögen natürlicher Personen und für Gewinne und Kapital juristischer Personen – komplett und reduziert ihre Entscheidungsfreiheit in finanzieller Hinsicht auf die Ausgabenseite.

2.4 Kantons- und Regierungsrat begründen den kantonalen Eingriff in die kommunale Finanzautonomie damit, dass der Kanton infolge des Mantelerlasses AFR18 Aufgaben und finanzielle Lasten von den Gemeinden übernehme und sich deshalb ein Steuerfussabtausch aufdränge. Wie die Beschwerdeführer indessen zu Recht hervorheben, entspricht dieser Steuerfussabtausch keiner logischen Notwendigkeit, denn der Kanton hätte seiner gesteigerten Belastung mit einer Erhöhung seines eigenen Steuerfusses begegnen und die Entscheidung über eine entsprechende Reduktion des Gemeindesteuerfusses den Gemeinden überlassen können. Dies gestehen letztlich auch der Kantons- und der Regierungsrat ein, wenn sie die Belastungsneutralität für die Steuerzahlenden als Voraussetzung für die politische Umsetzbarkeit der Aufgaben- und Finanzreform 2018 bezeichnen. Diese politische Umsetzbarkeit sahen Kantons- und Regierungsrat ohne den Steuerfussabtausch offenbar gefährdet, nachdem die Stimmberechtigten des Kantons Luzern es zuvor in verschiedenen Volksabstimmungen abgelehnt hatten, den kantonalen Steuerfuss anzuheben. Derlei Vorgehen ist zwar nicht per se unzulässig (vgl. Urteil 1C_175/2019 vom 12. Februar 2020 E. 2.6). Entgegen der Ansicht des Kantons- und des Regierungsrats besteht aber für sich genommen kein öffentliches Interesse daran, dass eine Gesetzesvorlage eine Volksabstimmung passiert.

2.5 Unbehelflich sind ferner die Hinweise des Kantons- und des Regierungsrats auf das Urteil 1P.364/2002 vom 28. April 2003, das eine Gesetzesänderung im Kanton Basel-Stadt zum Gegenstand hatte, und auf die angeblich vergleichbare Gesetzeslage im Kanton Bern.

2.5.1 Mit der Gesetzesänderung, die dem Urteil 1P.364/2002 vom 28. April 2003 zugrundelag, erhöhte der Kanton Basel-Stadt die Kantonssteuer für die Landgemeinden Riehen und Bettingen und entzog ihnen zudem die Kompetenz, die kommunalen Steuern nach einem eigenen Tarif zu veranlagern. Anders als im vorliegenden Fall konnten sich die Landgemeinden nicht auf Verfassungsnormen berufen, die dieser Gesetzesänderung entgegengestanden hätten (Urteil 1P.364/2002 vom 28. April 2003 E. 5.2). Zudem liess das baselstädtische Gesetz im Unterschied zum Mantelerlass AFR18 die Freiheit der betroffenen Gemeinden unberührt, ihren Steuerfuss selber festzulegen und allenfalls auch zu senken (Urteil 1P.364/2002 vom 28. April 2003 E. 5.3). Anders als der Kanton Luzern ging der Kanton Basel-Stadt also nicht so weit, den Landgemeinden die Kontrolle über ihre wichtigste Einnahmenquelle zu entziehen.

2.5.2 Nach der Darstellung des Kantons- und des Regierungsrats sah der Kanton Bern im Jahr 2000 eine Steuerbelastungsverschiebung vor. Dabei seien die Gemeinden verpflichtet worden, die Entlastung aus der Verschiebung der Aufgaben und Lasten auf den Kanton in ihrem Steuerfuss zu berücksichtigen (Art. 40 ff. des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich des Kantons Bern vom 27. November 2000 [FILAG/BE; BSG 631.1]).

Diese Regelung des Kantons Bern wurde vor Bundesgericht nicht angefochten. Es ist deshalb nicht angebracht, dass sich das Bundesgericht an dieser Stelle vertieft mit der Verfassungskonformität des Erlasses auseinandersetzt. Bereits ein cursorisches Studium der relevanten Bestimmungen zeigt jedoch, dass die Berner Gemeinden weiterhin für die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses zuständig blieben und es ihnen frei stand, die Entlastung nicht an ihre Steuerpflichtigen weiterzugeben, solange sie dies als als kommunale Steuererhöhung auswiesen und den Stimmberechtigten zum Entscheid vorlegten (vgl. Art. 44 Abs. 4 FILAG/BE). Anders als der Mantelerlass AFR18 liess es das Berner Gesetz also zu, dass die Gemeinden vom kantonal vorbestimmten Gemeindesteuerfuss abwichen.

2.6 Jedenfalls soweit sich die Gemeinden gegen einen kantonalen Eingriff auf ihre Autonomie berufen können (vgl. oben E. 2.3.1), haben

kantonale Einschränkungen der kommunalen Entscheidungsfreiheit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) gerecht zu werden (BGE 144 I 193 E. 7.4.5 S. 205). Die soeben kurz dargestellte Rechtslage im Kanton Bern (vgl. oben E. 2.5.2) zeigt exemplarisch, dass das angestrebte Ziel auf mildere Art und Weise hätte erreicht werden können. Namentlich hätte es der Kanton Luzern in das Belieben der Stimmberechtigten der Gemeinden stellen können, vom kantonal angeordneten Gemeindesteuerfuss abzuweichen und einen höheren oder gegebenenfalls auch einen tieferen Steuerfuss vorzusehen. Indem der Kanton Luzern den Gemeinden für das Rechnungsjahr 2020 die Kompetenz zur Festsetzung des Gemeindesteuerfusses entzieht, bedient er sich eines nicht erforderlichen Mittels, sodass sich der Eingriff als unverhältnismässig erweist.

2.7 Der Steuerfussabtausch zwischen Kanton und Gemeinden, den der Mantelerlass AFR18 vorsieht, verletzt die verfassungsmässig garantierte Finanzautonomie der Gemeinden (Art. 50 Abs. 1 BV i.V.m. § 68 Abs. 2, § 77 lit. a und § 78 Abs. 2 KV/LU) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Bevor beurteilt werden kann, ob dies zur Aufhebung des gesamten angefochtenen Erlasses oder einzelner Teile davon führt oder von der Aufhebung abzusehen und lediglich die Rechtsverletzung festzustellen ist, wie dies der Kanton Luzern hilfsweise geltend macht, sind die übrigen Rügen zu prüfen, welche die Beschwerdeführer vorbringen.

3.

3.1 Die Beschwerdeführer rügen ferner, dass der Kanton Luzern die Grundlagen des Härtefallausgleichs gemäss § 20c FAG/LU in verschiedener Hinsicht falsch berechnet und dadurch die Gemeindeautonomie sowie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) verletzt habe. Namentlich werde etwa für die Gemeinde Vitznau mit übersetzten Wasserbaukosten gerechnet, würden der Stadt Luzern fälschlicherweise Mehreinnahmen aus der Mehrwertabgabe für Ein-, Um- und Aufzonungen unterstellt, werde für die Berechnung der Einnahmen aus den Sondersteuern (Grundstückgewinnsteuern, Erbschaftssteuern, etc.) der falsche Verteilschlüssel verwendet und würden die Auswirkungen der Steuergesetzrevision falsch berücksichtigt.

3.2 Mit diesem Vorbringen dringen die Beschwerdeführer nicht durch.

3.2.1 Bei der Überprüfung eines kantonalen Erlasses (abstrakte Normenkontrolle) ist lediglich zu prüfen, ob sich die streitige Regelung im

Einklang mit dem einschlägigen höherrangigen Recht auslegen und anwenden lässt. Dafür genügt, dass die Regelung einer solchen Auslegung in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (Urteil 1C_337/2019 vom 13. November 2019 E. 3.2, zur Publikation vorgesehen; BGE 130 I 2 E. 4 S. 14).

3.2.2 Die Regelung von § 20c FAG/LU verweist in Abs. 2 auf die sogenannte Globalbilanz 3, in welcher der Regierungsrat die Auswirkungen aus der Aufgaben- und Finanzreform und die prognostizierten Erträge aus der Steuergesetzrevision 2020 zusammenführt und auf dieser Basis die Mehrbelastung oder Entlastung pro Gemeinde berechnet. Das Vorbringen der Beschwerdeführer könnte also von vornherein nur von Erfolg gekrönt sein, wenn die Globalbilanz 3 durch die Verweisung in § 20c Abs. 2 FAG/LU selbst zum Bestandteil des Gesetzes erhoben wird. Auch wenn die Globalbilanz 3 den Stimmberechtigten anlässlich der Volksabstimmung über den Mantelerlass AFR18 offengelegt wurde, ist diese Auslegung von § 20c Abs. 2 FAG/LU keineswegs zwingend. Ebenso gut lässt sich die Verweisung auf die Globalbilanz 3 als Delegation an den Regierungsrat verstehen, eine verfassungs- und gesetzeskonforme Globalbilanz 3 aufzustellen. So verstanden verletzt § 20c Abs. 2 FAG/LU für sich genommen offensichtlich weder das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) noch das Willkürverbot (Art. 9 BV). Hält eine Gemeinde die Berechnung des Härtefallausgleichs auf Basis der Globalbilanz 3 für rechtsungleich oder willkürlich, kann sie dies in ihrem Einzelfall geltend machen, indem sie die jährliche Finanzausgleichsleistungsverfügung (vgl. § 17 Abs. 1 FAG/LU) anfecht. Es ist dann an den zuständigen Instanzen, die Berechnung des Härtefallausgleichs und vorfrageweise die Globalbilanz 3 zu überprüfen, und am Regierungsrat, die Globalbilanz 3 nötigenfalls anzupassen.

3.2.3 Ist die Kritik der Beschwerdeführer an § 20c FAG/LU materiell unbegründet, braucht nicht geprüft zu werden, ob den Beschwerdeführerinnen 3, 4 und 5 hinsichtlich Fragen des innerkantonalen Finanzausgleichs überhaupt relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit zukommen kann und sie in diesem Zusammenhang die Verletzung von Art. 8 und 9 BV rügen können oder ob sie dafür nach Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert sein müssten.

4.

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass der Mantelerlass AFR18 die Gemeindeautonomie und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verletzt, soweit er den Gemeinden für das Rechnungsjahr 2020 die Kompetenz zur Festsetzung des Gemeindesteuerfusses ent-

zieht, er jedoch im Übrigen der Kontrolle durch das Bundesgericht standhält. Es stellt sich die Frage, ob der angefochtene Erlass ganz oder teilweise aufzuheben ist, wie dies die Beschwerdeführer hauptsächlich respektive eventualiter beantragen, oder lediglich seine Rechtswidrigkeit festzustellen ist, wie dies der Kantons- und der Regierungsrat hilfsweise vortragen.

4.1 Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle hebt das Bundesgericht nötigenfalls den ganzen Erlass, nach Möglichkeit aber nur die einzelnen verfassungswidrigen Bestimmungen auf (BGE 137 I 257 E. 6.4 S. 272; 123 I 112 E. 2.b S. 116 f.; 118 Ia 64 E. 2.c S. 72). Wenn der Wegfall der rechtswidrigen Bestimmungen schädlichere Auswirkungen hätte als ihr Fortbestehen, kann das Bundesgericht ausnahmsweise auf eine Aufhebung verzichten, stattdessen die Rechtswidrigkeit des angefochtenen Erlasses feststellen und den Gesetzgeber zur Korrektur auffordern (sog. Appellentscheid; BGE 143 II 476 E. 3.6 S. 483 f. mit Hinweisen; vgl. auch BGE 133 I 206 E. 13.2 S. 233; 113 Ia 46 E. 7.b S. 60 f.).

4.2 Es ist nicht ersichtlich, dass die zahlreichen übrigen Gesetzesänderungen des Mantelerlasses AFR18 ihren Sinn und Zweck verlören, wenn den Gemeinden die Kompetenz belassen wird, ihren Steuerfuss festzusetzen. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer lässt sich der verfassungswidrige Teil des angefochtenen Erlasses folglich problemlos von den übrigen Teilen trennen. Die gesamthafte Aufhebung des Mantelerlasses AFR18 kommt nicht in Frage.

4.3

4.3.1 Kantons- und Regierungsrat führen aus, dass die Aufhebung der Normen über den Gemeindesteuerfuss zur Folge hätte, dass die Gemeinden für das laufende Jahr über keinen gültig festgelegten Steuerfuss verfügen würden und wohl von einem budgetlosen Zustand in allen Gemeinden ausgegangen werden müsse. Diese Konsequenz sei so schädlich, dass es das Bundesgericht bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Steuerfussabtauschs belassen solle.

4.3.2 Die Bedenken des Kantons- und Regierungsrats erreichen nicht das erforderliche Gewicht, um die als verfassungswidrig erkannte Regelung stehen zu lassen und ausnahmsweise von der Kassation abzu sehen. Dies gilt umso mehr, als ein blosser Appellentscheid vorliegend ohne jede Wirkung bliebe, da der verfassungswidrige Eingriff in die Gemeindeautonomie lediglich das Rechnungsjahr 2020 betrifft und der

kantonale Gesetzgeber folglich nicht die Möglichkeit hat, den Verfassungsverstoss zumindest für die Zukunft zu beseitigen.

4.4 Der angefochtene Erlass ist somit aufzuheben, soweit er keiner verfassungskonformen Auslegung zugänglich ist. In Nachachtung der Verhältnismässigkeit (vgl. oben E. 2.6) sind dabei alleine die Bestimmungen des Steuerfussabtauschgesetzes/LU über den Kompetenzentzug (§ 1 Abs. 1 und Abs. 2, soweit er die Sistierung von § 236 Abs. 2 StG/LU betrifft, sowie § 3 Abs. 2 Steuerfussabtauschgesetz/LU), nicht aber die kantonale Festlegung des Gemeindesteuerfusses (§ 3 Abs. 1 Steuerfussabtauschgesetz/LU) aufzuheben. Ferner sind die vorbestehenden Verfahrensvorschriften des Luzerner Gemeinderechts auszusetzen, soweit sie den Gemeinden zeitliche Vorgaben für die Festsetzung des Gemeindesteuerfusses machen, die der Korrektur der Verfassungsverletzung entgegenstehen (vgl. § 13 Abs. 1 und 3 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden des Kantons Luzern vom 20. Juni 2016 [FHGG/LU; SRL 160]; vgl. oben E. 1.1). Dadurch wird den Gemeinden und ihren Stimmberechtigten ermöglicht, den Gemeindesteuerfuss für das Rechnungsjahr 2020 abweichend von der kantonalen Vorgabe festzusetzen, falls sie dies wünschen. Solange die Gemeinden keinen abweichenden Steuerfuss festlegen, bleibt es beim Gemeindesteuerfuss, wie ihn der Kanton in § 3 Abs. 1 Steuerfussabtauschgesetz/LU vorgesehen hat.

5.

Die Beschwerde erweist sich als begründet, soweit sie den Entzug der Kompetenz zur Festlegung des Gemeindesteuerfusses betrifft. Insofern ist sie gutzuheissen. Im Übrigen ist sie abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten hälftig zwischen Beschwerdeführern einerseits und dem Kanton Luzern andererseits aufzuteilen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Der Stadt Luzern, den Gemeinden Vitznau und Meggen sowie dem Kanton Luzern sind im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle keine Kosten aufzuerlegen, selbst wenn der überprüfte Erlass für sie finanzielle Auswirkungen zeitigt (Art. 66 Abs. 4 BGG; vgl. Urteile 8C_228/2018 vom 22. Januar 2019 E. 9, nicht publ. in: BGE 145 I 26, aber in: SVR 2019 FZ 1 Nr. 1; 2C_1023/2017 vom 21. Dezember 2018 E. 4; 2C_519/2015 vom 12. Januar 2017 E. 5, nicht publ. in: BGE 143 I 137, aber in: StE 2017 A 21.11 Nr. 53). Demgegenüber haben die Beschwerdeführer 1 und 2 zusammen zwei Zehntel der gesamten Kosten zu bezahlen. Der Kanton Luzern hat den Beschwerdeführern 1 und 2 eine um die Hälfte reduzierte Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 BGG). Er selbst und die Stadt Luzern sowie die Gemeinden Vitznau und Meggen

haben hingegen keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. § 1 Abs. 1 und Abs. 2, soweit er die Sistierung von § 236 Abs. 2 des Steuergesetzes des Kantons Luzern vom 22. November 1999 (SRL 620) betrifft, sowie § 3 Abs. 2 des Gesetzes über den Steuerfussabtausch zur Aufgaben- und Finanzreform des Kantons Luzern vom 18. Februar 2019 (SRL 622) werden im Sinne der Erwägungen aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden im Umfang von Fr. 400.-- unter solidarischer Haftung den Beschwerdeführern 1 und 2 auferlegt.

3.

Der Kanton Luzern hat den Beschwerdeführern 1 und 2 eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'000.-- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Kantonsrat des Kantons Luzern und dem Regierungsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. Mai 2020

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:


Seiler

Der Gerichtsschreiber:


Seiler





VERSAND
EXPEDITION:
SPEDIZIONE

3 JUIN 2020

Anhang 3

**Vernehmlassungsantwort der
Stadt Luzern zur Aufgaben-
und Finanzreform 18
(StB 415 vom 4. Juli 2018)**

Stadtratsbeschluss Nr. 415

Kanton Luzern
Finanzdepartement
Bahnhofstrasse 19
6002 Luzern

**Vernehmlassung zur Aufgaben- und
Finanzreform 18
Stellungnahme**

Sitzung vom 4. Juli 2018

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Gelegenheit, zur vorgeschlagenen Aufgaben- und Finanzreform 18 Stellung zu nehmen.

Grundzüge der Aufgaben- und Finanzreform 18

Die Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist eine Daueraufgabe. Ziel ist eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung. Eine Neuordnung von Aufgaben soll dabei vom Subsidiaritäts-, vom AKV- und vom Äquivalenzprinzip geleitet werden.

AFR18 «light»

Der Stadtrat ist mit der vorgeschlagenen Gegenfinanzierung der neuen Aufgaben- und Finanzierungsregelung im Wasserbau einverstanden, obwohl die finanziellen Auswirkungen für die Stadt Luzern überdurchschnittlich negativ (die Nettokosten pro Kopf betragen bezogen auf die Stadt Luzern Fr. 39.–; der Durchschnitt beträgt Fr. 10.– pro Kopf), die Entlastungen im Bereich Wasserbau höchst schwierig abzuschätzen sind und zwischen Wasserbau, LSVA, Motorfahrzeugsteuern sowie IPV zur WSH kein innerer Zusammenhang besteht.

Im Sinne einer konstruktiven und lösungsorientierten Haltung ist die Stadt Luzern aber bereit, eine Mehrleistung zu erbringen. Alternativ kann sich der Stadtrat auch vorstellen, die Gegenfinanzierung zum Wasserbau mit einer Anpassung des Verteilschlüssels der EL vorzunehmen.

Volksschulkostenteiler

Das Anliegen der Gemeinden, den Volksschulkostenteiler anzupassen, ist auf den ersten Blick verständlich. Allerdings sind zur Gegenfinanzierung massivste Anpassungen bei anderen Aufgaben nötig, ohne dass dadurch ein Mehrwert entsteht. Die Vorlage zeigt die Nachteile für die Gemeinden deutlich auf:

Kopie an:

- Gemeinderat Ebikon
- Gemeinderat Emmen
- Gemeinderat Horw
- Gemeinderat Kriens

Beilage:

- Fragebogen

Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 88
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: sk@stadtluzern.ch
www.stadtluzern.ch

- Mehrfach wird bei den vorgeschlagenen Massnahmen gegen das AKV- und Äquivalenzprinzip verstossen. Einerseits soll bei der Verbundaufgabe Volksschule das Prinzip der hälftigen Kostentragung umgesetzt werden, andererseits wird aber genau dieses Prinzip zur Gegenfinanzierung bei anderen Verbundaufgaben (EL, Sondersteuern) neu verletzt.
- Auch die Gemeindeautonomie wird mit den vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsmassnahmen gleich mehrfach verletzt (Steuerfussabgleich und Härteausgleich).
Ein Kurzgutachten von Professor Dr. Andreas Glaser vom Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich / Direktor Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) kommt zum Schluss, dass «der Steuerfussabtausch im Licht der Gemeindeautonomie schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet» und «überdies in Konflikt mit dem aus der Abstimmungsfreiheit fliessenden Grundsatz der Einheit der Materie steht».
- In der langfristigen Betrachtung führen die vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsmassnahmen bei den Gemeinden gemäss Vernehmlassungsvorlage zu einem deutlich höheren Kostenwachstum. Die Kosten bei den Ergänzungsleistungen werden in Zukunft gemäss allen bekannten Prognosen aufgrund der demografischen Entwicklung deutlich stärker wachsen als die Volksschulbildungskosten.
- Die vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsmassnahmen führen bei den Gemeinden zu massiven neuen finanziellen Ungleichgewichten. Der vorgeschlagene Härteausgleich kann diese Ungleichgewichte nur ungenügend mindern, zumal dieser Ausgleich zeitlich auf fünf Jahre befristet und schon deshalb völlig ungenügend ist.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat eine Änderung des Volksschulkostenteilers ab. Der Stadtrat setzt sich für eine Beibehaltung des bisherigen Kostenteilers 25:75 ein. Die Mitsprache und Mitwirkung der Gemeinden ist mit den vorgeschlagenen organisatorischen Massnahmen nachhaltig zu stärken.

Auf die Änderungen in Bezug auf die Gemeindebeiträge an Gymnasien, an die Weiterbildung von Lehrpersonen und an Projektbeiträge an Gemeinden soll konsequenterweise ebenfalls verzichtet werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen bei der Organisation der Musikschulen und beim Instrumentalunterricht an Gymnasien sollen – bei Bedarf – in separaten Projekten geprüft und gegebenenfalls umgesetzt werden. An ihrem Antrag, die Kantonsbeiträge für Schulen mit einem hohen Anteil fremdsprachiger Lernender zu erhöhen, hält die Stadt Luzern fest.

Finanzausgleich

Die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich Finanzausgleich der Variante «Volksschulkostenteiler 40:60» erachtet der Stadtrat als moderat und vertretbar unter der Bedingung, dass die finanziellen Belastungen der Gemeinden durch die Steuergesetzrevision 2020 gemindert werden. Deshalb ist der Stadtrat der Ansicht, dass diese Gesetzesänderungen parallel zu den Gesetzesänderungen der Steuerreform 2020 zu beschliessen sind. Andernfalls ist das Projekt Aufgaben- und Finanzreform 18 zu sistieren, bis die Steuergesetzreform 2020 beschlossen ist und die daraus resultierenden allfälligen Mehrerträge bekannt sind. Die Anpassungen können auch dann umgesetzt werden, wenn der Volksschulkostenteiler, wie vom Stadtrat beantragt, nicht verändert wird. In diesem Fall ist jedoch auf die Reduktion beim Bildungslastenausgleich zu verzichten.

Die Massnahmen im Bereich Finanzausgleich der Variante «Volksschulkostenteiler 50:50» lehnt der Stadtrat ab. Der Stadtrat lehnt eine Änderung des Volksschulkostenteilers explizit ab.

Schlussfolgerungen des Stadtrates

Der Stadtrat kommt in seiner Beurteilung zum Schluss, dass in der vorliegenden Botschaft Projekte verknüpft werden, die inhaltlich nicht zusammengehören, und die inhaltliche Diskussion zulasten der finanziellen Diskussion geopfert wird. Die Änderung des Volksschulkostenteilers hat eine umfassende Aufgabenreform zur Folge, ohne dass dadurch ein Mehrwert, dafür aber ganz viele Unsicherheiten und finanzielle Verwerfungen entstehen. Zudem bestehen betreffend den vorgeschlagenen Steuerfussabtausch im Licht der Gemeindeautonomie schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken.

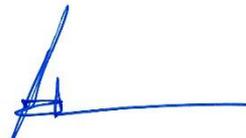
Der Stadtrat schlägt deshalb vor, die Aufgaben- und Finanzreform 18 auf den Bereich AFR18 «light» (Wasserbau) zu reduzieren. Die Änderungen im Finanzausgleich «Variante VS-Kostenteiler 40:60, ohne Reduktion Bildungslastenteiler» sind mit der Steuerreform 2020 zu einer Globalbilanz zu verknüpfen. Nötigenfalls ist das Projekt Aufgaben- und Finanzreform 18 zu sistieren, bis die Steuergesetzreform 2020 beschlossen ist und die daraus resultierenden allfälligen Mehrerträge bekannt sind.

Der Stadtrat dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Beat Züsli
Stadtpräsident



Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber





Finanzdepartement

Bahnhofstrasse 19
6002 Luzern
Telefon 041 228 55 47
info.fd@lu.ch
www.lu.ch

Öffnungszeiten:
Montag - Freitag
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Luzern, 1. Mai 2018

Aufgaben- und Finanzreform 18
Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren

Stellungnahme eingereicht von:

Name: Stadt Luzern
Adresse: Hirschengraben 17, 6002 Luzern
Ansprechperson für Rückfragen: Roland Brunner, Finanzverwalter
Telefonnummer: 041 208 83 90
E-Mail-Adresse: roland.brunner@stadtluzern.ch

Wir danken für die Rücksendung des Fragebogens bis am **6. Juli 2018** per E-Mail an:
vernehmlassung.fd@lu.ch

Sämtliche Unterlagen finden Sie unter der folgenden Adresse:
www.lu.ch/verwaltung/FD/fd_vernehmlassungen_stellungnahmen

1 AFR18 «light»

Sind Sie damit einverstanden, dass die neue Aufgabenteilung im Wasserbau mit den Massnahmen «Mittelverteilung für Strassen und öV» (vgl. Kap. 4.1.2) und «Individuelle Prämienverbilligung und Wirtschaftliche Sozialhilfe» (vgl. Kap. 4.4.1) gegenfinanziert wird?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Es fehlt eine sachliche Logik bzw. ein innerer Zusammenhang zwischen der Aufgabe Wasserbau und den Massnahmen zur Gegenfinanzierung (LSVA, Motorfahrzeugsteuern sowie IPV zur WSH). Die Stadt Luzern wird durch die vorgeschlagene Gegenfinanzierung überdurchschnittlich stark belastet. Dennoch ist die Stadt Luzern mit den Vorschlägen einverstanden und will so ein Zeichen für eine konstruktive Zusammenarbeit setzen. Alternativ kann sich die Stadt Luzern auch vorstellen, die Gegenfinanzierung zum Wasserbau mit einer Anpassung des Verteilschlüssels der EL vorzunehmen.

Sind Sie mit der Neuregelung der Zuständigkeiten für den Erlass von Verkehrsanordnungen (vgl. Kapitel 4.1.4) einverstanden?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Nutzung, Gestaltung und auch das auf der Strasse geltende Verkehrsregime bilden in der Regel eine Einheit. Die Zuständigkeit für die Gemeindestrassen liegt gemäss Strassengesetz des Kantons, aber auch aufgrund der im Rahmen des NFA vollzogenen Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der Hoheit der Gemeinden. Diese finanzieren und unterhalten die Gemeindestrassen auf ihrem Gemeindegebiet auch auf eigene Kosten. So ist es aus Sicht der an der K5-Mobilität beteiligten Gemeinden nur logisch, dass auch die Zuständigkeit für Verkehrsanordnungen und Markierungen an die zuständigen Gemeinwesen delegiert wird bzw. im Fall der Stadt Luzern bleibt. Diese mit der Stellungnahme des Regierungsrates zu Motion 361 vom 5.1.2016 bestätigte Delegation bedingt, dass die entsprechende Gemeinde über das entsprechend qualifizierte Personal zur Bewältigung dieser Aufgabe verfügt. Bei der Stadt Luzern ist diese Voraussetzung gegeben, da sie über ausgewiesene Verkehrsfachleute im Bereich Mobilität des Tiefbauamtes der Stadt Luzern verfügt.

Unterstützen Sie die Vereinfachung der Entschädigungen in der Steuerverwaltung (vgl. Kap. 4.3.1)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Die Vereinfachung der Entschädigungen ist grundsätzlich zu begrüssen. Die vorgesehenen Änderungen wirken sich aber finanziell sehr einseitig zulasten der Städte und Gemeinden aus, dies ohne Änderungen der Aufgabenverteilung. Die künftigen Mehreinnahmen von jährlich rund 38 Mio. Franken, die sich aus der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten

Bundessteuer im Rahmen der Steuervorlage 17 voraussichtlich ergeben, bleiben in der AFR18 zu Unrecht ausgeklammert. Die Gemeinden sind an diesen Mehreinnahmen hälftig zu beteiligen, zumal sie von den Effekten sowohl von früheren Steuergesetzrevisionen als auch von der SV17 in analoger Weise wie der Kanton betroffen sind. Wir verweisen auch auf das Postulat 422, das der Kantonsrat am 1.4.2014 überwiesen hat.

Sollen Angebote an Palliativmedizin und -pflege eingeführt und gefördert werden (vgl. Kap. 4.4.3)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Aus Sicht der Stadt Luzern ist die Aufnahme der Palliative Care ins Gesundheitsgesetz zu befürworten, und sie unterstützt auch das Vorhaben, sie als Verbundaufgabe zu verankern. Wie in der Botschaft richtig festgehalten, existiert in der Stadt Luzern mit dem «Brückendienst» der Spitex Stadt Luzern bereits ein solches Angebot. Die Stadt Luzern leistet im Rahmen der Pflegerestkosten einen Beitrag daran. Was die Zusatzkosten angeht, scheint der erwähnte Betrag von je Fr. 300'000.– für Kanton und Gemeinden allerdings zu tief. Alleine die Stadt Luzern hat im Jahr 2017 den Brückendienst der Spitex Stadt Luzern mit Fr. 250'000.– unterstützt, hinzu kommen jährlich etwa Fr. 200'000.– aus einem spezifischen Fonds der Spitex Stadt Luzern. Allerdings geht aus der Berechnung des Kantons nicht hervor, inwieweit KLV-Leistungen, die ohnehin geschuldet sind, in diese Schätzung eingeflossen sind.

Soll eine Fachgruppe Sozialversicherungen eingeführt werden (vgl. Kap. 4.4.4)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Die Gründung dieser Fachgruppe ist zu befürworten. Die Stadt Luzern erhebt Anspruch auf Vertretung in der Arbeitsgruppe. Es ist von zentraler Bedeutung, dass die Fachgruppe aus fachlich bestens qualifizierten Personen gebildet wird und die Leitung der Fachgruppe über strategische Fähigkeiten verfügt. Zu prüfen wäre der Einbezug von externen Fachpersonen, z. B. aus dem Luzerner Forum für Sozialversicherungen und Soziale Sicherheit.

2 Volksschulkostenteiler

Welchen Kostenteiler bevorzugen Sie unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen?

50:50 40:60
25:75 anderen: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Begründung/Erläuterungen:

Die Stadt Luzern ist der Auffassung, dass der Volksschulkostenteiler nicht verändert werden soll, und lehnt den Kostenteiler 50:50 bzw. 40:60 ab. Ein Kostenteiler von 40:60 oder 50:50 hat unverhältnismässig starke Eingriffe ins AKV- und ins Äquivalenzprinzip zur Folge und verletzt die Gemeindeautonomie, ohne dass dadurch ein Mehrwert für die Gesamtheit der Gemeinden entsteht. Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Gegenfinanzierung haben ausserordentlich grosse finanzielle Verwerfungen bei den Gemeinden zur Folge, und sie führen in der Zukunft vermutlich zu höheren finanziellen Belastungen, weil der Kostenanstieg z. B. bei der EL höher sein wird als bei den Bildungskosten. Die Mitsprache und Mitwirkung der Gemeinden ist mit den vorgeschlagenen organisatorischen Massnahmen nachhaltig zu stärken.

Sind Sie damit einverstanden, dass der gewählte Kostenteiler auch für die anderen Massnahmen des Teilprojekts Bildung und Kultur (vgl. Kap. 4.2.3 – 4.2.8) gilt?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Bei den Massnahmen der Kap. 4.2.3 – 4.2.8 sollen die heute gültigen Kostenteiler beibehalten werden.

Unterstützen Sie die Stärkung der Volksschuldelegation und den Ausbau ihrer Mitsprache (vgl. Kap. 4.2.2)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Einer Stärkung der Volksschuldelegation steht die Stadt Luzern offen gegenüber, solange sie als grösste Gemeinde des Kantons darin adäquat vertreten ist. Zudem muss mit der Zusammensetzung der Volksschuldelegation auch den verschiedenen Bedürfnissen/Herausforderungen der Gemeinden Rechnung getragen werden (Zentrums-/Agglogemeinden, Landgemeinden).

Sind Sie damit einverstanden, dass ein Kostenteiler 40:60 oder 50:50 mit den Massnahmen Ergänzungsleistungen (vgl. Kap. 4.4.2) und Sondersteuern (vgl. Kap. 4.3.2) gegenfinanziert wird?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Die Stadt Luzern lehnt eine Änderung des Volksschulkostenteilers grundsätzlich ab. Die vorgeschlagenen Massnahmen Ergänzungsleistungen und Sondersteuern werden abgelehnt, weil damit das AKV-Prinzip zusätzlich verletzt wird.

Unterstützen Sie zur Gegenfinanzierung eines Kostenteilers 50:50 darüber hinaus einen Steuerfussabtausch (vgl. Kap. 4.3.3)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Ein Steuerfussabtausch in Verbindung mit einem Kostenteiler 50:50 hat für die Stadt Luzern nicht tragbare finanzielle Auswirkungen und stellt einen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar. Ein Kurzgutachten von Professor Dr. Andreas Glaser vom Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich / Direktor Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) kommt zum Schluss, dass «der Steuerfussabtausch im Licht der Gemeindeautonomie

schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet» und «überdies in Konflikt mit dem aus der Abstimmungsfreiheit fliessenden Grundsatz der Einheit der Materie steht».

3 Finanzausgleich

Sind Sie damit einverstanden, dass der topografische Lastenausgleich durch die neue Aufgabenteilung im Wasserbau um 2 Millionen Franken jährlich gekürzt wird (vgl. Kap. 4.6.1)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Die Kürzung des topografischen Lastenausgleichs steht in einem sachlichen und logischen Zusammenhang mit dem Wasserbaugesetz.

Unterstützen Sie die Reduktion des Bildungslastenausgleichs um 4,8 Millionen Franken beziehungsweise 8 Millionen Franken (vgl. Kap. 4.6.2)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Da die Stadt Luzern eine Änderung des Kostenteilers ablehnt, ist die Reduktion des Bildungslastenausgleichs obsolet. Falls der Volksschulkostenteiler entgegen dem Antrag der Stadt Luzern geändert würde, wäre eine Kürzung des Bildungslastenausgleichs hingegen angebracht.

Sind Sie damit einverstanden, dass der Anspruch auf die Mittel aus dem Bildungslastenausgleich erst bei einer Schülerintensität von 120 Prozent besteht (vgl. Kap. 4.6.3)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Die konzentriertere Verteilung des Bildungslastenausgleichs ist sinnvoll, allerdings sind die Auswirkungen für einzelne Gemeinden erheblich. Der Bildungslastenausgleich beinhaltet bei der Berechnung der Ausgleichsbeiträge keinen qualitativen Faktor. Zentrums- und Agglomerationsgemeinden sind heute aufgrund der soziodemografischen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung (z. B. Anteil Fremdsprachige, Anteil sozial benachteiligte Menschen) mit ausserordentlichen Bildungskosten überdurchschnittlich belastet. Diese Faktoren werden jedoch bei den Indikatoren zur Berechnung des Bildungslastenausgleichs nicht bzw. zu wenig berücksichtigt. Eine Überprüfung der Indikatoren wäre deshalb sinnvoll.

Sind Sie mit der Aufhebung der neutralen Zone, d.h. mit der Abschöpfung ab 86,4 Punkten im Ressourcenindex einverstanden (vgl. Kap. 4.6.4)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Im Grundsatz sinnvoll und richtig. Die finanziellen Auswirkungen sind jedoch eher gering.

Unterstützen Sie die Erhöhung des Gemeindeanteils am Ressourcenausgleich (vgl. Kap. 4.6.5)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Die Stadt Luzern fordert eine Sistierung der Änderungen im Finanzausgleich. Eine Erhöhung des Gemeindeanteils am Ressourcenausgleich soll in Abhängigkeit zur Steuerreform 2020 beurteilt werden. Die Stadt Luzern kann sich nur dann mit einer Erhöhung des Gemeindeanteils am Ressourcenausgleich einverstanden erklären, wenn klar ist, wie hoch die Entlastungen bzw. Mehrerträge aufgrund der Steuerreform 2020 sein werden. Diese Massnahme soll aufgeschoben werden, bis die Gesetzesänderungen und deren finanziellen Auswirkungen aus der Steuerreform 2020 bekannt bzw. beschlossen sind.

Sind Sie mit dem skizzierten Härtefallausgleich einverstanden (vgl. Kap. 2.8.8)?

Ja
Nein

Begründung/Erläuterungen:

Die Stadt Luzern fordert einen Verzicht auf die Änderung des Schulkostenteilers. Damit wird auch der Härtefallausgleich hinfällig. Aufgrund der zeitlichen Befristung ist der vorgeschlagene Härtefallausgleich zudem völlig ungenügend. Mit dem Härtefallausgleich sollen die Folgen der Gegenfinanzierung, welche aufgrund der Änderung des Kostenteilers notwendig sind, ausgeglichen werden. Das zeigt die ganze Problematik der Änderung des Kostenteilers auf.