



Rechtsgutachten

Gültigkeit der Volksinitiative «Gewinnbeteiligung für alle statt Steuergeschenke für wenige»

zuhanden der Stadt Luzern

erstattet von

Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann, Advokat

Professor an der Universität Zürich

Prof. (FH) Dr. iur. Ralph Trümpler, Rechtsanwalt

Professor an der Kalaidos Fachhochschule

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Ausgangslage und Auftrag	3
1.2	Hinweise zur Erstellung des Gutachtens und zur verwendeten Literatur sowie zu den Erlassen und Materialien	5
2	Gültigkeitsvoraussetzungen für Initiativen	6
3	Gültigkeit der Initiative	9
3.1	Unzulässiger Regelungsbereich der Initiative gemäss Gemeinderecht.....	9
3.2	Steuerregelungshoheit der Gemeinden.....	10
3.3	Vorgaben des kantonalen Finanzhaushaltsrechts und Einheit der Normstufe	14
3.4	Weitere kritische Punkte.....	15
4	Teilungültigkeit?.....	16
5	Fazit	17

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

- 1 Die Volksinitiative «Gewinnbeteiligung für alle statt Steuergeschenke für wenige» fordert eine Rückverteilung übermässiger Steuererträge an alle wohnhaften natürlichen Personen in Luzern. Sie basiert auf § 131 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern. Die Initiative lautet:

«Übermässige Steuererträge der Stadt Luzern werden künftig gleichmässig an alle in der Stadt Luzern wohnhaften natürlichen Personen rückverteilt. Dabei sind folgende Grundsätze einzuhalten:

- 1. Eine Rückverteilung erfolgt für jedes Steuerjahr, in dem der Steuerfuss der Stadt Luzern unter jenem des Referenzjahres 2020 (1.75 Einheiten) liegt. Die rückzuverteilende Summe errechnet sich aus der Differenz zwischen dem Steuerfuss des Referenzjahres von 1.75 Einheiten und dem Steuerfuss des aktuellen Steuerjahres, multipliziert mit dem effektiven Steuerertrag pro Einheit gemäss der genehmigten Jahresrechnung des Vorjahres (rückzuverteilende Summe = $\{1.75 - [\text{aktueller Steuerfuss}]\} \cdot \text{Steuerertrag pro Einheit gemäss genehmigter Jahresrechnung des Vorjahres}$).*
 - 2. Eine Rückverteilung erfolgt überdies, wenn das Nettovermögen der Stadt Luzern gemäss genehmigter Jahresrechnung über dem im Reglement über den Finanzhaushalt festgelegten Zielband liegt. Diesfalls ist der gesamte das Zielband übersteigende Betrag zurückzuverteilen.*
 - 3. Anspruchsberechtigt sind alle natürlichen Personen, die am 31. Dezember des der Auszahlung vorangehenden Kalenderjahres seit mindestens einem Jahr mit Wohnsitz in der Stadt Luzern gemeldet sind – unabhängig von Alter oder Nationalität. Die rückzuverteilende Summe wird gleichmässig auf alle anspruchsberechtigten Personen verteilt.»*
- 2 In der Stadt Luzern bestehen Bedenken betreffend die Gültigkeit der Initiative. Kritisch wird insbesondere Folgendes beurteilt:
 - Ertragsüberschüsse müssen gemäss § 6 Abs. 2 des kant. Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) zur Abtragung von Minuspositionen im Eigenkapital oder zur Bildung von Eigenkapital verwendet werden.
 - Das Budget muss gemäss § 5 des FHGG im Durchschnitt über mehrere Jahre ausgeglichen sein.

- Steuerrabatte sind seit HRM2 (Harmonisiertes Rechnungsmodell) nicht mehr zulässig, da Budget und Steuerfuss untrennbar beschlossen werden. Stattdessen kann ein tieferer Steuerfuss im nächsten Budget beantragt werden, was das Eigenkapital belasten würde.
- Es handelt sich nicht um eine Steuer-Rückverteilung, da die Vergütung am Wohnsitz (nicht an der Steuerpflicht) anknüpft.

3 Weitere Fragen bestehen betreffend mögliche Konflikte mit dem höherrangigen Recht:

Verfassungsrechtliche Probleme

- Eine Pro-Kopf-Rückzahlung unabhängig von Alter, Einkommen oder Steuerleistung verstösst gegen das Steuergleichheitsprinzip (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung: Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit).
- Zweckbindung von Steuererträgen widerspricht dem Grundsatz der Einheit der Staatskasse (Steuern sind nicht zweckgebunden).
- Pauschale Rückverteilung entspricht einer negativen Steuer oder einem «Bürgergeld», was kantonale oder bundesweit geregelt werden müsste.

Widersprüche zum kantonalen Recht

- Ertragsüberschüsse müssen ins Eigenkapital eingestellt werden (§ 6 des FHGG).
- Die kantonale festgesetzte Steuerprogression (Umsetzung der Leistungsfähigkeit) wird umgangen.
- Der Grosse Stadtrat legt den Steuerfuss jährlich fest; die Initiative würde dies aushebeln und den Steuerfuss auf 2020-Niveau zementieren.
- Gemeinden müssen Mittel für öffentliche Aufgaben einsetzen (Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit; § 3 des FHGG).
- Eine generelle Rückverteilung ohne konkrete Aufgabenerfüllung ist unzulässig und schränkt den finanziellen Handlungsspielraum ein.
- Ähnelt einem bedingungslosen Grundeinkommen, das den kommunalen Zuständigkeitsbereich übersteigt (Hinweis auf frühere Beurteilung des Stadtrats).

4 Vor diesem Hintergrund hat die Stadt die Unterzeichnenden beauftragt, über die Gültigkeit der Initiative ein Rechtsgutachten zu verfassen. Konkret sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Ist die Initiative gültig, ungültig oder teilweise gültig?
- Bei Teilungsgültigkeit – Würden die gültigen Teile das Grundanliegen erfüllen und ein sinnvolles Ganzes bilden, ohne den wesentlichen Gehalt zu berauben?
- Bei Gültigkeit – Anschlussfragen: Wann gelten die im Initiativtext formulierten Grundsätze? Wie ist «Gewinnbeteiligung» (Titel) und «übermässige Steuererträge» zu interpretieren?
 - 1a: Muss ein nicht budgetierter Ertragsüberschuss vorliegen?
 - 1b: Widerspricht dies Grundsatz 1 (Rückverteilung bei Steuerfuss unter 1.75)?
 - 1c: Bei Überschreitung des berechneten Betrags durch den tatsächlichen Gewinn: Wie vorgehen?
 - 2. Sind Grundsätze 1 und 2 einzeln oder nur kombiniert anzuwenden (Grundsatz 1 nur bei Erfüllung von 2)?

1.2 Hinweise zur Erstellung des Gutachtens und zur verwendeten Literatur sowie zu den Erlassen und Materialien

- 5 Mit Erstattung des vorliegenden Gutachtens kann nicht die Zusicherung verbunden sein, dass politische Behörden, Verwaltungsstellen oder Gerichtsbehörden bei der Beurteilung der gestellten Fragen zu denjenigen Auffassungen gelangen, welche vorliegend durch die Gutachter als zutreffend bezeichnet werden. Bestehende Unsicherheiten bei der Bewertung bestimmter rechtlicher Fragen werden – sofern vorhanden – im Gutachten benannt.
- 6 Die Abkürzungen werden gemäss den Gepflogenheiten des Bundesgerichts verwendet und die für die Erstattung des Gutachtens verwendete Literatur, Judikatur und die Erlasse werden im Text oder in den Fussnoten näher aufgeführt. Für die Beantwortung der Gutachtensfragen wurde zahlreiche Literatur konsultiert und mit verschiedenen Erlassen und Materialien gearbeitet. Folgende Erlasstexte sind zentral:

Gesetzgebung des Bundes:

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

- Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG, SR 642.14).

Gesetzgebung des Kantons Luzern (Auswahl):

- Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL 1)
- Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL 10)
- Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL 150)
- Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (SRL 160, FHGG)
- Steuergesetz vom 22. November 1999 (StG, SRL 620)

Gesetzgebung der Stadt Luzern (Auswahl):

- Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (sRSL Nr. 0.1.1.1.1)
- Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (sRSL Nr. 9.1.1.1.1)
- Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 29. November 2017 (Finanzhaushaltsverordnung; sRSL Nr. 9.1.1.1.2)

2 Gültigkeitsvoraussetzungen für Initiativen

- 7 §§ 20 ff. KV garantieren das kantonale Initiativrecht. Dieses wird auf Gesetzesstufe im Stimmrechtsgesetz (StRG) näher umschrieben. Die Volksbegehren und damit auch die Initiativen sind in §§ 128 ff. StRG normiert. § 131 StRG unterscheidet dabei die bereits von der KV vorgesehenen Verfassungs- und Gesetzesinitiativen, welche auf kantonaler Ebene zur Verfügung stehen, einerseits sowie die Gemeindeinitiativen andererseits, welche, wie es der Name bereits sagt, auf Gemeindeebene zur Verfügung stehen. Die Gemeindeinitiative wird sodann auch in §§ 38 ff. GG näher geregelt. Mit der Gemeindeinitiative können die Stimmberechtigten die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt, wobei gewisse (Sach-)Geschäfte von Gesetzes wegen vom Initiativrecht ausgenommen sind (vgl. § 38 Abs. 1 und 2 GG). Darüber hinaus ist eine (Gemeinde-)Initiative nach § 145 StRG gültig, wenn sie die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt, nicht rechtswidrig und nicht offensichtlich undurchführbar ist¹. Vorliegend stehen die Kriterien der Einheit der Materie sowie

¹ Vgl. dazu auch JOSEF KOCH, in: Paul Richli/Franz Wicki (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010 (nachfolgend Kommentar KV), § 22 N 10 und 21.

der Durchführbarkeit nicht im Vordergrund, weshalb wir uns im Folgenden auf die Einheit der Form (bzw. Normstufe) und die Frage der Rechtswidrigkeit beschränken.

- 8 Die Einheit der Form besagt, dass eine Initiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf vorliegen muss. Daneben gilt im Kanton Luzern gemäss § 132 Abs. 2 StRG explizit der Grundsatz der Einheit der Normstufe als Gültigkeitsvoraussetzung für Initiativen. Demnach darf die allgemeine Anregung oder der ausgearbeitete Entwurf entweder nur die Verfassungsebene, nur die Gesetzesebene oder nur die Ebene des kommunalen Rechts (Gemeindeordnung, Reglemente, Kreditbeschlüsse usw.) beschlagen².
- 9 Eine Initiative ist rechtsgültig, wenn sie einen zulässigen Gegenstand hat (§ 38 Abs. 2 GG) und sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG). Zum übergeordneten Recht zählen bei sämtlichen kantonalen Initiativformen, das Völkerrecht, das Bundesrecht und das interkantonale Recht mit Gesetzes- oder Verfassungsrang. Gesetzesinitiativen haben zudem kantonales Verfassungsrecht zu achten und Verordnungs- und Beschlussinitiativen zusätzlich das kantonale Gesetzesrecht³. Letzteres gilt auch für Gemeindeinitiativen nach § 131 Abs. 2 StRG, welche auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Reglementen abzielen oder eine Änderung oder Aufhebung der Gemeindeordnung verlangen. Im Fall von städtischen Volksinitiativen gilt es bei der Prüfung folglich das gesamte kantonale Recht sowie – wenn es sich nicht um eine Initiative auf Änderung der Gemeindeordnung handelt – die Gemeindeordnung zu beachten.
- 10 Die Übereinstimmung von Initiativen mit übergeordnetem Recht ist ein Postulat der Rechtsstaatlichkeit: Der verfassungsmässige Grundsatz gemäss Art. 5 Abs. 1 und 4 BV bzw. das Strukturprinzip schränken die Autonomie der Kantone (und Gemeinden) im Bereich der politischen Rechte ein. Das Erfordernis, dass Volksinitiativen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen dürfen, gilt also ungeachtet dessen, ob kantonale

² Vgl. auch ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1069.

³ Vgl. Yvo HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 2031; vgl. auch KOCH, Kommentar KV, § 20 N 4; ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1065.

Rechtsordnungen es vorschreiben⁴. Im Kanton Luzern ist das Erfordernis auf Gesetzesstufe (in § 145 Abs. 2 lit. f StRG) normiert.

- 11 Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn eine Initiative sachlich dem übergeordneten Recht widersprechende Bestimmungen vorsieht oder wenn die Kompetenz für den Erlass entsprechender Bestimmungen nicht gegeben ist. Unzulässig sind ausserdem Initiativen, die so unklar formuliert sind, dass ein Verstoss gegen den Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Willensabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) vorliegt oder eine Initiative sich als rechtsmissbräuchlich erweist⁵.
- 12 Obschon das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung klarstellt, dass kantonale Volksinitiativen vorbehaltlos mit höherrangigem Recht vereinbar sein müssen⁶, ist es nicht ausgeschlossen, dass an sich rechtswidrige Volksinitiativen dem Volk unterbreitet werden können. Massgebend sind hier die Regelungen des kantonalen Rechts. In diese Richtung gehen etwa Vorbehalte in anderen Kantonen, bei welchen Volksinitiativen nur bei «offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht» für ungültig erklärt werden können⁷ oder wenn gar keine Pflicht zur Überprüfung von Initiativen mit übergeordnetem Recht besteht⁸. Die bundesrechtlichen Garantien des Stimmrechts berechtigen zwar die Kantone, verpflichten sie aber nicht, Initiativen vorgängig auf ihre inhaltliche Rechtmässigkeit und Vereinbarkeit mit Normen höherer Ordnung zu überprüfen⁹. Im Kanton Luzern liegt indessen unbestrittenermassen dieses Erfordernis vor (vgl. § 145 Abs. 2 lit. f StRG) und wird es nicht wie in anderen Kantonen auf «offensichtliche Widersprüche» oder dergleichen eingeschränkt.

⁴ ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1065.

⁵ Zum Ganzen CHRISTIAN SCHUHMACHER, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N 20 ff.

⁶ BGE 139 I 292, E. 5.4; ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1065 m.w.V.

⁷ Beispielsweise Kanton Graubünden (vgl. Art. 14 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden [...in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht...]) oder Kanton Basel-Landschaft (vgl. Art. 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [...offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren...]).

⁸ Beispielsweise im Falle des Kantons Zug; vgl. auch BGE 139 I 195 oder ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1065, dort Fn 316.

⁹ BGE 139 I 195, E. 1.3.1.

- 13 Eine die Gültigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllende Gemeindeinitiative ist für ganz oder teilweise ungültig zu erklären (§ 39 Abs. 2 lit. a GG). Die Teilungültigkeit ist in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips nur dann anzuordnen, wenn anzunehmen ist, dass die Unterzeichnenden auch eine nur die gültigen Teile umfassende Initiative unterzeichnet hätten. Dies wird vermutet, wenn die verbleibenden Teile das wesentliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten umfassen und immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden¹⁰.
- 14 Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen, wobei von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen ist, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo» für gültig zu erklären¹¹. Der Herbeiführung der Gültigkeit einer Initiative durch Auslegung ist allerdings Grenzen gesetzt. Ihr darf kein Sinn beigemessen werden, der nicht mehr dem Grundanliegen der Initiantinnen und Initianten entspricht¹².

3 Gültigkeit der Initiative

3.1 Unzulässiger Regelungsbereich der Initiative gemäss Gemeinderecht

- 15 Die Initiantinnen und Initianten der Volksinitiative «Gewinnbeteiligung für alle statt Steuergeschenke für wenige» verlangen eine «Rückverteilung [von Steuergeldern] für jedes Steuerjahr, in dem der Steuerfuss der Stadt Luzern unter jenem des Referenzjahres 2020 (1.75 Einheiten) liegt». Nach dem Steuergesetz des Kantons haben u.a. die Einwohnergemeinden die vom Kanton in § 1 StG bezeichneten Steuern zu erheben und

¹⁰ BGE 139 I 292, E. 7.2.3 m.w.H.; vgl. zudem DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht, 2. Aufl. Basel 2011, § 24 Rz, 388 f. m.w.H.

¹¹ Zum Ganzen BGE 147 I 183, E. 6.2; vgl. auch KOCH, Kommentar KV, § 22 N 11.

¹² Zum Ganzen BGE 139 I 292, E. 7.2.4; vgl. auch BGE 144 I 193.

hierbei jährlich mit dem Budget die zu beziehenden Gemeindesteuern in gleichen Einheiten oder Bruchteilen von Einheiten für Vermögen und Einkommen, Gewinn und Kapital festzusetzen (§ 236 Abs. 1 StG). Diese Aufgabe, d.h. die jährliche Festlegung von Budget und Steuerfuss durch die Gemeinde, ist gemäss § 38 Abs. 2 lit. b GG dem (Gemeinde-)Initiativrecht entzogen. Eine Gemeindeinitiative ist im Bereich dieser Geschäfte von Gesetzes wegen unzulässig.

- 16 Obschon die Initiative auch beim Finanzhaushaltsrecht ansiedelt und eine Rückverteilung von Steuergeldern verlangt, «wenn das Nettovermögen der Stadt Luzern gemäss genehmigter Jahresrechnung über dem im Reglement über den Finanzhaushalt festgelegten Zielband liegt» (dazu unten Rz. 26 ff.), bildet die Vorgabe, den Steuerfuss der Stadt Luzern aus dem Jahr 2020 als Referenz für «Rückverteilungen» vorzusehen, den Kern der Initiative. Mit einer vorgeschriebenen Formel wird gemäss dem Willen der Initiantinnen und Initianten jeder künftige Beschluss über Budget und Steuerfuss in der Stadt Luzern beeinflusst: Der Steuerfuss aus dem Jahr 2020 gilt als Referenz. Eine Unterschreitung führt zu formelgenauen Rückverteilungen. Damit sind künftige Beschlüsse über den Steuerfuss nicht mehr frei von diesen Vorgaben möglich. Die Initiative legt also zwar nicht direkt den Steuerfuss fest, setzt aber starke Anreize für dessen Festlegung, womit unserer Ansicht nach § 38 Abs. 2 lit. b GG tangiert wird.
- 17 Die Initiative, welche nach § 131 StRG und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern als Gemeindeinitiative eingereicht worden ist, beschlägt nach dem Gesagten einen unzulässigen Regelungsbereich nach § 38 Abs. 2 lit. b GG.

3.2 Steuerregelungshoheit der Gemeinden

a) Gesetzliche und verfassungsmässige Grundlagen

- 18 Insbesondere das Erfordernis, dass Initiativen nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen dürfen, erfordert im vorliegenden Fall eine Auseinandersetzung mit der Steuerregelungshoheit der Gemeinden im Kanton Luzern im Lichte des Ansatzes der Initiative. § 236 StG hält fest: «Die Einwohnergemeinden und die staatlich anerkannten Kirchgemeinden erheben zur Deckung ihrer Ausgaben die in § 1 genannten Steuern.» § 236 Abs. 2 StG regelt Zuständigkeit und Ausgestaltungsmöglichkeiten: «Die Stimm-

berechtigten der Gemeinden setzen jährlich mit dem Budget die zu beziehenden Gemeindesteuern in gleichen Einheiten oder Bruchteilen von Einheiten für Vermögen und Einkommen, Gewinn und Kapital fest.»

- 19 Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass den Gemeinden im Kanton Luzern im Rahmen des kantonalen Steuergesetzes *begrenzte Autonomie* bei der Festlegung von Steuern zukommt. Sie können keine neuen Steuerarten einführen, da das Steuersystem durch den kantonalen und bundesrechtlichen Rahmen (insbesondere das Steuerharmonisierungsgesetz) vorgegeben ist. Ihre Kernkompetenz liegt in der Festlegung des Steuerfusses (in Form von Steuereinheiten oder Bruchteilen davon) für bestehende Steuern, um ihre Ausgaben zu decken. Die Steuern basieren auf kantonalen Veranlagungen und Tarifen, und es gelten Höchstbelastungsgrenzen, um eine Überbesteuerung zu vermeiden (vgl. etwa § 62 StG). Die Festlegung des Steuerfusses (Steuereinheiten) ergibt sich direkt aus dem Wortlaut des Steuergesetzes, wenn von einer Festlegung der «Gemeindesteuern in gleichen Einheiten oder Bruchteilen von Einheiten für Vermögen und Einkommen, Gewinn und Kapital» die Rede ist (§ 236 Abs. 2 StG). Dies ist auch die in den meisten Kantonen verbreitete Form der Steuererhebung durch die Gemeinden¹³.
- 20 Die Bindung der kommunalen Steuern an das kantonale Steuersystem stellt sicher, dass die kommunalen Steuern den verfassungsmässigen Grundsätzen der Besteuerung entsprechen, sie also «die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit» beachten (Art. 127 Abs. 2 BV), die ihrerseits im kantonalen Steuergesetz verwirklicht sind. Die Festlegung eines Steuerfusses durch die Gemeinden schafft auch eine Vergleichbarkeit der Steuerbelastung unter den Gemeinden¹⁴.
- 21 Zu prüfen ist im Folgenden, ob die Initiative den kommunalen Regelungsrahmen gemäss § 236 StG überschreitet und dadurch gegen übergeordnetes Recht verstösst

¹³ Für eine Ausnahme vgl. Steuerordnung der Gemeinde Riehen (im Kanton Basel-Stadt) vom 26. März 2003, RiE 640.100.

¹⁴ Vgl. für die Zahlen von 2024 Gemeindefinanzen – Steuerfüsse 2024, Ein Viertel der Gemeinden mit Steuerfuss-Anpassung: <https://www.lustat.ch/analysen/oeffentliche-finanzen/2024/steuerfuesse> (abgerufen am 4. März 2026).

(§ 145 Abs. 2 lit. f StRG). Dies ist der Fall, wenn sie als steuerrechtliche Regelung betrachtet werden muss, was im Folgenden zu prüfen ist.

b) Die Initiative als Regelung des Steuerrechts?

Die Initiative schafft im Titel («Steuergeschenke») und im einleitenden Absatz («Übermässige Steuererträge [...]») einen begrifflichen Bezug zum Steuerrecht. In Ziff. 1 knüpft sie unmittelbar an das Steuerrecht an, wenn sie eine Rückverteilung vorschreibt, die sich an der Höhe des Steuerfusses der Stadt Luzern eines bestimmten Jahres orientiert. Dabei ist zu beachten, dass die Initiative – obwohl nicht ausformuliert – in diesem Punkt klar und bestimmt ist und den Behörden mit der exakten Formel im Fall einer Annahme grundsätzlich keinen Spielraum erlaubt. Gerade Formeln, wie sie hier verwendet werden, konkretisieren in hohem Masse die Zielsetzung eines Begehrens und drücken den Willen der Initiantinnen und Initianten präzise aus. Bei Initiativebegehren, die zwar als allgemeine Anregung bezeichnet sind, aber rundum aufgrund präziser Formulierungen materiell als ausgearbeiteter Entwurf angesehen werden müssen, sind gemäss Lehre in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips entsprechend ihrer tatsächlichen Form zu behandeln¹⁵. Solches liegt hier zwar nicht vor, jedoch besteht ein konkretes Initiativanliegen, das auf eine Reform aktueller Steuerregelungen abzielt. Eine formelgenaue Initiative bösst zumindest punktuell die Form der allgemeinen Anregung ein, jedoch führt dies nicht sogleich zu einer Ungültigerklärung in Anwendung von § 132 Abs. 1 StGR. Die Initiantinnen und Initianten haben sich aber bei der Beurteilung der Gültigkeit der Initiative – insbesondere bei der Überprüfung der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht – den exakten Wortlaut und die formelgenaue Vorgabe in der Initiative entgegenhalten zu lassen.

- 22 Während die Initiative sich mit der Vorgabe eines Referenzjahres für den Steuerfuss und der darauf aufbauenden Formel auf das geltende Steuersystem auswirken will, entfernt sie sich in anderen Punkten vom Steuerrecht. Ziff. 2 der Initiative referenziert auf das Nettovermögen der Stadt Luzern, welches, wenn es ein bestimmtes Zielband¹⁶

¹⁵ Vgl. Yvo HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 2020.

¹⁶ Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern, welcher für das Nettovermögen ein Zielband von 100 bis 400 Mio. Franken vorsieht.

überschreitet, ebenfalls eine Rückverteilung auslöst, aber nicht unmittelbar an den Voraussetzungen der Steuererhebung anschliesst. Es handelt sich dabei um eine kumulative Voraussetzung («... erfolgt überdies ...»), die weitere Gültigkeitsbedenken nach sich zieht (vgl. hinten Rz. 26 ff.). Auch Ziff. 3 orientiert sich nicht an der Steuerpflicht, sondern fordert eine Ausschüttung an alle natürlichen Personen, die seit mindestens einem Jahr mit Wohnsitz in der Stadt Luzern gemeldet sind, unabhängig von Alter oder Nationalität. Auch inhaltlich erfolgt die Rückverteilung nicht nach den abgaberechtlichen Grundsätzen (Art. 127 Abs. 2 BV), sondern nach Köpfen («Die rückzuverteilende Summe wird gleichmässig auf alle anspruchsberechtigten Personen verteilt»). Juristische Personen zählen nicht zu den Anspruchsberechtigten gemäss Initiativtext.

- 23 Aus unserer Sicht ändern diese letztgenannten Abweichungen vom Fokus auf das Steuersystem – die ihrerseits Fragen der Gültigkeit der Initiative aufwerfen (vgl. unten Rz. 26 ff.) – nichts daran, dass es sich vorliegend um eine Initiative handelt, die als Regelung des Steuerrechts gesehen werden muss und damit über die Regelungshoheit bzw. begrenzte Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich hinausgeht. Bei einer Umsetzung zeitigte die Initiative für das Steuersystem denn auch beträchtliche Wirkungen. Jede Senkung des Steuersatzes unter denjenigen des Referenzjahres 2020 (1.75 Einheiten) führte gleichzeitig zu einer Ausschüttung an die Einwohnerinnen. Die Initiantinnen und Initianten führen auf ihrer Website als Beispiel ein Total von «über 62 Millionen oder 720 Franken pro Kopf» für das Jahr 2025 an. «Eine vierköpfige Familie erhält so 2880 Franken»¹⁷. Nach Angabe der Stadt Luzern erscheinen solche Zahlen plausibel. Diese Zahlen zeigen, wie tiefgreifend die Initiative ins Steuersystem eingreift (und damit übrigens auch jede Vergleichbarkeit der fiskalischen Belastung unter den Luzerner Gemeinden verunmöglicht).
- 24 Aufgrund des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) besteht eine hohe Kongruenz zwischen den (natürlichen) Steuerpflichtigen und den Begünstigten. Das ist von den Initiantinnen und Initianten durchaus beabsichtigt. Auf dem Unterschriftenbogen¹⁸ wird festgehalten: «Statt weitere Steuergeschenke an jene zu verteilen, die sowieso schon sehr viel haben, soll die gesamte Stadtbevölkerung profi-

¹⁷ Vgl. <https://www.gewinn-fuer-alle.ch/> (abgerufen am 4. März 2026).

¹⁸ Vgl. <https://www.gewinn-fuer-alle.ch/> (abgerufen am 4. März 2026).

tieren.» Wie die Besteuerung der natürlichen Personen ist also die Initiative auf die Gesamtbevölkerung gerichtet, einfach mit einer anderen Verteilung der Belastung und Begünstigungen. Auch daran zeigt sich der Steuercharakter der Initiative.

c) Zwischenergebnis

- 25 Aus diesem Überlegungen erachten wir die Initiative als einen unzulässigen Eingriff in das kantonale Steuersystem. Sie verstösst gegen übergeordnetes Recht und ist deswegen für ungültig zu erklären.

3.3 Vorgaben des kantonalen Finanzhaushaltsrechts und Einheit der Normstufe

- 26 Es wurde vorstehend erwähnt, dass die Initiative Abweichungen vom Fokus auf das Steuersystem enthält, die ihrerseits Fragen der Gültigkeit der Initiative aufwerfen. Darauf bezugnehmend ist festzuhalten, dass es aufgrund § 132 Abs. 2 StRG unzulässig ist, gleichzeitig in einem Initiativbegehren Änderungen auf verschiedenen Normstufen vorzuschlagen oder anzuregen, selbst wenn der Grundsatz der Einheit der Materie dadurch nicht verletzt wird¹⁹. Was in der Lehre als Grundsatz der «Einheit der Initiativart» oder «Einheit der Normstufe» bezeichnet wird²⁰, ist im Kanton Luzern als Gültigkeitsvoraussetzung für Initiativen gesetzlich festgeschrieben: «Mit einer Initiative dürfen nur Erlasse der gleichen Rechtsform (Verfassung, Gesetz, Gemeindeordnung, Reglement, Kreditbeschluss usw.) verlangt werden» (§ 132 Abs. 2 StRG). Wie gesehen, will das vorliegende Initiativbegehren zum einen mit einer formelgenauen Formulierung auf Regelungen des Steuerrechts und auf die Festsetzung des Steuerfusses in der Stadt Luzern Einfluss nehmen. Zum anderen verlangt die Initiative aber auch, dass ein im Finanzhaushaltsrecht der Stadt Luzern festgeschriebenes Zielband beim Nettovermögen hinsichtlich Rückverteilungen von Steuergeldern massgebend sein soll. Konkret sei bei einer Überschreitung des Zielbands der übersteigende Betrag zurückzuverteilen. Die

¹⁹ Vgl. Yvo HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 2016.

²⁰ ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1069; Yvo HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADJA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 2016 ff.

hier angesprochene Regelung bzw. dieses Zielband findet sich in Art. 7 Abs. 2 des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern.

- 27 In diesem Punkt betrifft die allgemeine Anregung nicht bloss die Ebene des kommunalen Rechts, denn die von der Initiative ins Auge gefasste Regelung im Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern, welche sich dort im Abschnitt zur «Steuerung» bzw. «Finanzpolitischen Steuerung» findet, besteht nicht einfach losgelöst von kantonalen Vorgaben und Regelungen zur «Steuerung» bzw. «Finanzpolitischen Steuerung». Die «Finanzpolitische Steuerung» der Stadt Luzern ist mit anderen Worten nicht frei von Regelungen des übergeordneten Rechts im gleichen Bereich. Konkret ist es das kantonale Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, welches für die Gemeinden die Steuerung der Finanzen und der Leistungen (§ 1 Abs. 1 lit. a FHGG) regelt, und unter Ziff. 2 «Steuerung» im Abschnitt 2.1 die «Finanzpolitische Steuerung» Regeln konkretisiert. Neben Zielen und Vorgaben zum Haushaltsgewicht führen die kantonalen Regelungen Vorgaben zu «Rechnungsüberschüssen» aus: Nach § 6 Abs. 2 FHGG sind Ertragsüberschüsse zur Abtragung der Minusposition im Eigenkapital zu verwenden und ist subsidiär Eigenkapital zu bilden. Die Rückverteilung von Nettovermögen ist als finanzpolitisches Steuerungsmittel nicht vorgesehen.
- 28 Insofern die Initiantinnen und Initianten auf eine Änderung der «Finanzpolitischen Steuerung» sowohl im Recht der Stadt Luzern (Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern) als auch im Recht des Kantons (FHGG) abzielen, widerspricht die Initiative in diesem Punkt dem (Gültigkeits-)Erfordernis von § 132 Abs. 2 StRG (Einheit der Initiativart bzw. Normstufe). Insofern die Initiative nur die Regelungen der Stadt Luzern im Reglement über den städtischen Finanzhaushalt und/oder der Finanzhaushaltsverordnung ins Auge fassen wollte, entsteht mit der Forderung der Rückverteilung von Ertragsüberschüssen ein Spannungsverhältnis zur kantonalen Regelung der «Finanzpolitischen Steuerung» (insbes. § 6 Abs. 2 FHGG). Auch dieser Gesichtspunkt spricht für die Ungültigkeit der Initiative.

3.4 Weitere kritische Punkte

- 29 Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist von einer Ungültigkeit der Initiative auszugehen, welche eine Beurteilung weiterer Kritikpunkte obsolet macht. Es ist dennoch

darauf hinzuweisen, dass die mit der Initiative verfolgten Anliegen sich in einem Spannungsverhältnis zu steuerrechtlichen Grundsätzen der Bundesverfassung befinden. Wenn namentlich die Initiantinnen und Initianten auf dem Unterschriftenbogen bzw. auf ihrer Website²¹ festhalten: «Statt weitere Steuergeschenke an jene zu verteilen, die sowieso schon sehr viel haben, soll die gesamte Stadtbevölkerung profitieren» und die Initiative die Vorgabe macht, dass nicht die Steuern zahlenden (natürlichen und juristischen) Personen, sondern alle «natürlichen Personen» mit mindestens einjährigem Wohnsitz in der Stadt Luzern unabhängig von Alter oder Nationalität von einer Rückverteilung von Steuergeld profitieren sollen und die «rückzuverteilende Summe [...] gleichmässig auf alle anspruchsberechtigten Personen verteilt» wird, dann stellt dies – wenn wie vorliegend als steuerrechtliche Vorlage ausgestaltet – das Steuergleichheitsprinzip nach Art. 127 Abs. 2 BV in Frage. Dass die Besteuerung und damit auch die Rückverteilung von Steuergeld nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ergehen muss, ergibt sich bereits aus dem Verfassungsrecht. Eine pauschale Rückverteilung von Steuergeld erscheint vor diesem Hintergrund problematisch.

4 Teilungültigkeit?

- 30 Wenn Initiativen die Gültigkeitsvoraussetzungen in einem relativ untergeordneten Teil nicht erfüllen, dann gebietet das Verhältnismässigkeitsprinzip und der Grundsatz der Abstimmungsfreiheit (nach Art. 34 BV), dass eine Initiative für teilungültig erklärt wird («Gebot der Teilungültigerklärung»)²². Dies gilt zumindest dann, wenn anzunehmen ist, dass die Unterzeichnenden auch eine nur die gültigen Teile umfassende Initiative unterzeichnet hätten, weil die verbleibenden Teile das wesentliche Anliegen noch tragen und es immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden.
- 31 Vorliegend bildet die formelgenaue Vorgabe, den Steuerfuss der Stadt Luzern aus dem Jahr 2020 als Referenz für Rückverteilungen von Steuergeldern vorzusehen, den Kern der Initiative. Da die Initiative gerade hier in einem unzulässigen Regelungsbereich nach § 38 Abs. 2 lit. b GG ansiedelt (vgl. vorne Rz. 15 ff.) und sie auch die Regelungshoheit der Gemeinde überschreitet (vgl. vorne Rz. 18 ff.), ist eine Teilungültigkeit nicht möglich. Auch dort, wo die Initiative auf das Finanzhaushaltsrecht abzielt und Abweichungen

²¹ Vgl. <https://www.gewinn-fuer-alle.ch/> (abgerufen am 4. März 2026).

²² Vgl. dazu ANDREAS AUER, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 1073.

vom Fokus auf das Steuersystem ersichtlich sind, konfligiert die Initiative mit (anderen) Gültigkeitserfordernissen (vgl. vorne Rz. 26 ff.). Eine Teilungültigerklärung ist aus unserer Sicht damit nicht möglich.

5 Fazit

- 32 Die Frage, ob sich die Initiative «Gewinnbeteiligung für alle statt Steuergeschenke für wenige» gültig, ungültig oder teilweise gültig erweist, ist wie folgt zu beantworten: Die Initiative ist als Ganzes ungültig zu erklären. Das Herzstück der Initiative (formelgenaue Vorgabe, den Steuerfuss der Stadt Luzern aus dem Jahr 2020 als Referenz für Rückverteilungen von Steuergeldern zu nehmen) setzt in einem unzulässigen Regelungsbereich an (vgl. vorne Rz. 15 ff.) und überschreitet die Steuerreglungshoheit der Gemeinde (vgl. vorne Rz. 18 ff.). Im Teil, wo die Initiative auf das Finanzhaushaltsrecht abzielt und Abweichungen vom Fokus auf das Steuersystem erkennbar sind, besteht ein Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Einheit der Normstufe und/oder gerät die Initiative auch hier mit übergeordnetem, kantonalen Finanzhaushaltsrecht in Konflikt. Die Gültigkeitsvoraussetzungen sind damit nicht in einem untergeordneten Teil nicht erfüllt, sondern betreffen den Kern der Initiative, womit eine Teilungültigerklärung ausser Betracht fällt. Wir empfehlen, die Initiative für ungültig zu erklären.

Zürich, 25. März 2026

Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann

Prof. (FH) Dr. iur. Ralph Trümpler