Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

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. Daniel Schenker,
2. Carmen Holdener,
beide vertreten durch Rechtsanwälte Prof. Dr. Felix Uhlmann und/oder Nicole Tschirky,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Luzern,
Regierungsrat des Kantons Luzern,
beide vertreten durch Rechtskonsulentin des Regierungsrates und des Kantonsrates.

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.
Daniel Schenker und Carmen Holdener 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 Rechtskonsulentin 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. Daniel Schenker und Carmen Holdener schlugen daraufhin vor, das Verfahren vor dem Regierungsrat zu sistieren. Mit Schreiben vom 18. März 2019 bestätigte die Rechtskonsulentin, das regierungsrätliche Verfahren bis zum Vorliegen eines Entscheids des Bundesgerichts vorläufig zu sistieren.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht vom 22. März 2019 beantragen Daniel Schenker und Carmen Holdener, es sei keine Volksabstimmung über das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18) durchzuführen bzw. es sei eine allfällig schon erfolgte Abstimmung aufzuheben. Zur Begründung berufen sie sich im Wesentlichen darauf, der Erlass verstosse gegen den Grundsatz der Einheit der Materie. Überdies habe der Regierungsrat das Stimmvolk falsch informiert. Beides verletze das Recht der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung gemäss Art. 34 Abs. 2 BV.
Der Kantons- und der Regierungsrat Luzern schliessen in einer gemeinsamen Eingabe vom 25. April 2019 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

D.
In prozessualer Hinsicht ersuchten Daniel Schenker und Carmen Holdener das Bundesgericht, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, so dass eine Volksabstimmung allenfalls erst nach dem Entscheid des Bundesgerichts durchgeführt würde. Mit Verfügung vom 10. April 2019 wies der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch um Anordnung vorsorglicher Massnahmen ab.
Am 19. Mai 2019 fand die Abstimmung über den Mantelerlass AFR18 statt. Das Stimmvolk des Kantons Luzern nahm diesen mit einem Anteil von 56,9 % Ja-Stimmen gegenüber 43,1% Nein-Stimmen an. Mit im Luzerner Kantonsblatt 21/2019 vom 25. Mai 2019 publiziertem Beschluss vom 21. Mai 2019 machte der Regierungsrat des Kantons Luzern das Abstimmungsergebnis bekannt.

E.
Mit Replik vom 17. Juni 2019 halten Daniel Schenker und Carmen Holdener im bundesgerichtlichen Verfahren im Wesentlichen an ihren Standpunkten fest, fassen allerdings angesichts der inzwischen durchgeführten Volksabstimmung ihr Rechtsbegehren in dem Sinne neu, dass sie nurmehr die Aufhebung der kantonalen Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 über das Gesetz über die Aufgaben- und Finanzreform 18 (Mantelerlass AFR18) beantragen. Der Kantons- und der Regierungsrat halten in einer gemeinsamen Duplik vom 2. Juli 2019 an ihren Anträgen und Ausführungen fest. Am 28. Oktober 2019 reichten Daniel Schenker und Carmen Holdener zur Untermauerung ihres 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 kantonaler 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 Beschlussfassung 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 Rechtskonsulentin 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: ZBl 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 Rechtsmittelweg. 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 weiter 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: ZBl 120/2019, S. 3 ff.), andererseits werden eine berechenbarere Handhabung (GIOVANNI BIAGGINI, Einheit der Materie: Rechtsregel oder Rechtsgrundsatz?, in: ZBl 120/2019 S. 1 f.) oder durchaus pragmatische, einzelfalladäquate, aber klarer gefasste Kriterien verlangt (RENÉ RHINOW, Die Einheit der Materie - ein Kompromisskiller?, in: ZBl 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: ZBl 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 Verwantwortlichkeit, 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 verschiedene 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 Erfolgschancen 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