

BGer 1C_565/2024 vom 18. Februar 2025

Bundesgericht, 2025-02-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_565_2024

FR: TF 1C_565/2024 du 18 février 2025

IT: TF 1C_565/2024 del 18 febbraio 2025

Erwägungen

E. 1.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht in der Form der Beschwerde in Stimmrechtssachen gemäss Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden. Beim Entscheid des Regierungsrats handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid (Art. 88 Abs. 1 lit. a und Art. 90 BGG). Da der Regierungsrat nicht als Rechtsmittelinstanz einer untergeordneten Behörde entschieden, sondern auf Einsprache hin von ihm selbst ausgehende Realakte überprüft hat, ist nach der Rechtsprechung zu Art. 88 Abs. 2 BGG keine gerichtliche Rechtsmittelinstanz erforderlich (BGE 143 I 426 E. 3.1 mit Hinweisen; zur Publ. vorgesehene Urteil 1C_223/2023 vom 22. Mai 2024 E. 4.1).

E. 1.2

Die Beschwerdeführenden kritisieren auch die Mitteilung des Regierungsrats vom 30. August 2024. Diese erwähnten sie zwar in ihrer Einsprache, anders als die Abstimmungserläuterungen und die Mitteilung vom 28. August 2024 fochten sie sie jedoch weder förmlich an noch legten sie dar, weshalb insofern eine Verletzung von politischen Rechten vorliege. Mangels Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs ist auf die Beschwerde deshalb insoweit nicht einzutreten, als sich diese gegen die Mitteilung vom 30. August 2024 richtet.

E. 1.3

Die Beschwerdeführenden machen erstmals im bundesgerichtlichen Verfahren geltend, der Regierungsrat bzw. zumindest der Finanzdirektor seien befangen gewesen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen Ausstandsgründe jedoch unverzüglich nach Kenntnis geltend gemacht werden, ansonsten sie als verwirkt gelten. Es verstösst gegen Treu und Glauben, Einwände dieser Art erst nach einem ungünstigen Prozessausgang im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, wenn der Mangel schon vorher hätte gerügt werden können (BGE 140 I 271 E. 8.4.3; 135 III 334 E. 2.2; je mit Hinweisen). Eine Ausnahme wird nur bei offensichtlichen Befangenheitsgründen gemacht (BGE 134 I 20 E. 4.3.2; Urteil 1C_248/2023 vom 25. August 2023 E. 4.3 je mit Hinweisen). Davon, dass der geltend gemachte Befangenheitsgrund offensichtlich wäre, kann indessen keine Rede sein. Die institutionelle Doppelrolle des Regierungsrats ist gesetzlich vorgesehen bzw. systembedingt. Zudem liegt sie insofern im öffentlichen Interesse, als sie es dem Regierungsrat erlaubt, allfälligen Beanstandungen noch vor dem Abstimmungstermin auf den Grund zu gehen und Unregelmässigkeiten zu beheben (vgl. BGE 143 II 588 E. 3.2 ; 140 I 326 E. 5.2; Urteil 1C_232/2022 vom 17. April 2023 E. 3.3; je mit Hinweisen).

E. 1.4

Beschwerden, die Vorbereitungshandlungen von Abstimmungen betreffen, werden als gegen die Abstimmung selbst gerichtet verstanden, wenn - wie hier - der Urnengang in der Zwischenzeit stattgefunden hat. Während die Anträge der Beschwerdeführenden auf Verschiebung der Volksabstimmung sowie auf Überarbeitung der Abstimmungserläuterungen und der Mitteilung vom 28. August 2024 mit der Durchführung des Urnengangs gegenstandslos geworden sind, besteht an den Anträgen auf Aufhebung des Ergebnisses der Volksabstimmung weiterhin ein aktuelles praktisches Interesse. Zulässig ist auch der Antrag auf Feststellung einer mit den Abstimmungserläuterungen bzw. der Medienmitteilung zusammenhängenden Verletzung politischer Rechte, da das Bundesgericht unter bestimmten Umständen anstelle einer Aufhebung des Urnengangs eine solche Feststellung trifft (vgl. BGE 143 I 78 E. 7.3 und zum Ganzen: Urteil 1C_247/2018 vom 12. März 2019 E. 2.3 und 9.4; je mit Hinweis). Als im Kanton Luzern stimmberechtigte Personen sind die Beschwerdeführenden zudem nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Unter den genannten Vorbehalten ist auf ihr Rechtsmittel einzutreten.

E. 2

Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition die Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit dem Stimm- und Wahlrecht in engem Zusammenhang steht (Art. 95 lit. d BGG). Dazu zählt auch kantonales und kommunales Recht, das der Durchsetzung des Stimm- und Wahlrechts dient. Die Anwendung weiterer kantonaler und kommunaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft es hingegen lediglich auf Willkür (BGE 149 I 291 E. 3.1; zur Publ. vorgesehenes Urteil 1C_223/2023 vom 22. Mai 2024 E. 3.4; je mit Hinweisen).

E. 3.1

Die Beschwerdeführenden rügen eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV . Den Argumenten gegen die Gesetzesvorlage sei in den Abstimmungserläuterungen nicht hinreichend Platz gewährt worden. Sie seien im Fliesstext versteckt und würden auch nicht alle im Rahmen der parlamentarischen Beratung vorgebrachten Punkte umfassen. Inhaltlich seien die Ausführungen des Regierungsrats in den Abstimmungserläuterungen und in der mitten im Abstimmungskampf publizierten Mitteilung vom 28. August 2024 zudem teilweise irreführend, so dass die Meinungsbildung der Stimmbevölkerung verfälscht worden sei.

E. 3.2

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Wahl- und Abstimmungsfreiheit soll garantieren, dass alle Stimmberechtigten ihren Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können (BGE 150 I 17 E. 4.1 mit Hinweisen).

Bei Sachabstimmungen im eigenen Gemeinwesen kommt den Behörden eine gewisse Beratungsfunktion zu. Diese nehmen sie unter anderem mit der Redaktion der Abstimmungserläuterungen wahr. Aus Art. 34 Abs. 2 BV wird eine Verpflichtung der Behörden auf korrekte und zurückhaltende Information im Vorfeld von Abstimmungen abgeleitet (BGE 146 I 129 E. 5.1 ; 145 I 282 E. 4.1). Nach der Rechtsprechung sind sie zwar nicht zur Neutralität verpflichtet, weshalb sie eine Abstimmungsempfehlung abgeben dürfen (BGE 143 I 78 E. 4.4 mit Hinweisen). Behördliche Informationen im Vorfeld einer Abstimmung unterliegen jedoch den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der

Verhältnismässigkeit. Sie dürfen nicht in dominanter und unverhältnismässiger Art im Sinne eigentlicher Propaganda eine freie Willensbildung der Stimmberechtigten erschweren (zum Ganzen: BGE 145 I 1 E. 5.2.1 mit Hinweisen).

Damit Abstimmungserläuterungen ein umfassendes Bild einer Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben können, müssen sie der Gegenposition einen ausreichenden Umfang einräumen. Massgebend ist, dass die von der Behörde abweichenden Standpunkte tatsächlich zur Sprache kommen. Diesen muss zwar nicht derselbe Raum gegeben werden wie den Argumenten der Regierung, doch darf auch kein offensichtliches Missverhältnis bestehen (zum Ganzen: Urteil 1C_108/2024 vom 31. Oktober 2024 E. 2.2 mit Hinweisen).

E. 3.3

Den behördlichen Abstimmungserläuterungen, die den Stimmberechtigten zusammen mit dem Abstimmungsmaterial zugestellt werden, kommt bei der Willensbildung der Stimmberechtigten grundsätzlich ein grosses Gewicht zu (Urteil 1C_343/2022 vom 30. Dezember 2022 E. 3.4 mit Hinweis). In abgeschwächter Weise gelten die erwähnten Grundsätze allerdings auch bei der weiteren behördlichen Informationstätigkeit. So sind Medienmitteilungen bzw. andere öffentliche Mitteilungen, mit denen die Abstimmungserläuterungen ergänzt werden, zwar im Gegensatz zu Letzteren weniger gut geeignet, den Stimmberechtigten ein umfassendes Bild einer Vorlage mit all ihren Vor- und Nachteilen zu vermitteln. Es kann deshalb noch weniger verlangt werden, dass sich die Behörde darin mit jeder Einzelheit der Vorlage befasst und alle denkbaren Einwendungen erwähnt. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit ist jedoch auch insoweit geboten, dass im Rahmen dieser ergänzenden Informationstätigkeit nicht ausnahmslos die Vorteile einer Vorlage zur Sprache kommen, sondern auch die wichtigsten von den Gegnern vorgebrachten Argumente. Dies gilt jedenfalls dann, wenn nicht nur eine kurze Stellungnahme oder Äusserung, sondern eine längere Medienmitteilung der Regierung in Frage steht. Einseitige, kampagnenähnliche Aktivitäten über eigene Vorlagen verletzen die Abstimmungsfreiheit (Urteil 1C_24/2018 vom 12. Februar 2019 E. 6.6 mit Hinweis).

E. 3.4

Selbst wenn Mängel vor einer Abstimmung oder bei deren Durchführung festzustellen sind, ist die Abstimmung nach der Rechtsprechung nur dann aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben können. Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Fall zwar nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat. Es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Erscheint allerdings die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, so kann von der Aufhebung der Abstimmung abgesehen werden (BGE 147 I 297 E. 5.1 ; 145 I 1 E. 4.2; je mit Hinweisen).

Für den Fall, dass die Rechtsmittelbehörde nach bereits erfolgter Volksabstimmung Unregelmässigkeiten feststellt, greift in dieser Hinsicht eine Gesamtbeurteilung der Informationslage Platz. Es ist zu prüfen, ob die Informationen, die den Stimmberechtigten aus anderen Quellen zur Verfügung standen, trotz der allenfalls festgestellten Mängel eine freie und unverfälschte Willensbildung im Sinne von Art. 34 BV ermöglichten. In diese Prüfung miteinzubeziehen sind neben den behördlichen Informationen auch die Intensität der öffentlichen Debatte sowie der Berichterstattung in den verschiedenen Medien. Eine

einseitige Information in einer Medienmitteilung der Regierung kann vor diesem Hintergrund beispielsweise durch die detaillierteren Abstimmungserläuterungen relativiert werden. Entscheidend ist, ob die Stimmberechtigten bei einer Gesamtbetrachtung objektiv in der Lage waren, sich eine hinreichende und sachbezogene Meinung über den Abstimmungsgegenstand zu bilden (Urteil 1C_24/2018 vom 12. Februar 2019 E. 7.1 f. mit Hinweisen).

E. 4.1

Zum Vorwurf, den Gegenargumenten sei in den Abstimmungserläuterungen zu wenig Platz eingeräumt worden, führen die Beschwerdeführenden aus, der allergrösste Teil habe dem Regierungsrat zur Verfügung gestanden. Zudem könnten seine eigenen Darlegungen nicht generell als neutrale Informationen betrachtet werden. Hinzu komme, dass die Gegenargumente im Fliesstext auf S. 19 der Abstimmungserläuterungen versteckt worden seien. Grafisch seien sie nicht hervorgehoben. Erstmals weisen die Beschwerdeführenden in ihrer Beschwerde ans Bundesgericht zudem auf verschiedene Voten aus den Kantonsratsdebatten hin, die ihrer Ansicht nach bei den Gegenargumenten in den Abstimmungserläuterungen hätten genannt werden müssen. Schliesslich bringen sie vor, dass auch der Standpunkt weiterer Kreise in den Abstimmungserläuterungen wiederzugeben sei, hier insbesondere derjenige der Gemeinden. Sie rügen eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV und § 37 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10).

E. 4.2

Gemäss § 37 Abs. 2 StRG erhalten die Stimmberechtigten des Kantons Luzern bei kantonalen Abstimmungen spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zusammen mit der Abstimmungsvorlage (lit. a) und dem Stimmzettel (lit. b) einen erläuternden Bericht des Regierungsrates, worin auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten des Kantonsrates, der Initiativ- oder Referendumskomitees sowie der Vertretung der referendumsführenden Gemeinden darzustellen sind (lit. c).

E. 4.3

Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid zu Recht ausführte, besteht kein Anspruch anderer als der in § 37 Abs. 2 lit. c StRG genannten Gruppierungen oder Personen, ihre Standpunkte im Fall eines obligatorischen Referendums ebenfalls in den Abstimmungserläuterungen darlegen zu können. Es ist insoweit Sache der Behörde, den Stimmberechtigten die Vor- und Nachteile einer Vorlage darzulegen, wobei sie sich namentlich an der in der Debatte des Kantonsrats von den Gegnern der Vorlage vorgebrachten Argumenten zu orientieren hat (vgl. dazu Urteil 1C_247/2018 vom 12. März 2019 E. 6 mit Hinweis). Dass die Regierung des Kantons Luzern dabei die Gegenargumente zusammengefasst und insgesamt sechs Hauptargumente gegen die Vorlage aufgezählt hat, statt jedes einzelne kritische Vorbringen im Parlament zu erwähnen, ist nicht zu beanstanden.

E. 4.4

Zum Vorwurf des Missverhältnisses zwischen der Darstellung der Pro- und Kontra-Argumente legte der Regierungsrat dar, die Abstimmungsbotschaft umfasse insgesamt 32 Seiten, davon seien 14 Seiten inhaltliche Ausführungen zur Vorlage. Seite 5 skizziere die Vorlage, Seite 6 enthalte die Abstimmungsfrage, auf den Seiten 7-9 sei die Zusammenfassung für eilige Leserinnen und Leser, Seiten 10 und 11 schilderten die

Ausgangslage, Seiten 12-14 die geplanten Massnahmen, Seiten 14-17 den Einbezug der Gemeinden, Seiten 17-18 die Folgen einer Ablehnung und Seiten 18-19 die Pro- und Kontra-Argumente aus dem Kantonsrat sowie die Empfehlung des Regierungsrates. In der Kurzzusammenfassung auf den Seiten 7-9 würden die Ziele und Massnahmen kurz vorgestellt, wobei die Argumente von Befürwortern und Gegnern auf Seite 9 in gleichem Umfang dargestellt seien. Im anschliessenden ausführlichen Text ab Seite 10 würden vor allem die politischen Ziele sowie die Umsetzungsmassnahmen detaillierter beschrieben. Diese beschreibenden Ausführungen seien kein Pro-Argumentarium, sondern neutrale Informationen der Behörde an die Stimmberechtigten zum Verständnis des Geschäfts. Erst auf Seiten 18 und 19 würden die Argumente für und gegen eine Steuergesetzesrevision - und zwar in vergleichbarem Umfang - ausgeführt. Ein Missverhältnis bestehe daher nicht.

E. 4.5

Betrachtet man einzig den Platz, der den Pro- und Kontra-Argumenten eingeräumt wurde, erscheint das Verhältnis, wie vom Regierungsrat dargelegt, ausgewogen. Freilich ist den Beschwerdeführenden zuzustimmen, wenn sie einwenden, die auf den weiteren Seiten abgedruckte Präsentation der Vorlage durch den Regierungsrat könne nicht generell als neutrale Information betrachtet werden. Allerdings ist in dieser Hinsicht auch zu berücksichtigen, dass diese behördlichen Erläuterungen eine andere Aufgabe zu erfüllen haben als die blosser Auflistung von Für und Wider: Die Regierung ist verpflichtet, die Vorlage als Ganzes vorzustellen (Urteil 1C_108/2024 vom 31. Oktober 2024 E. 5.4.2). Werden in diesem Rahmen die Ziele einer Gesetzesrevision beschrieben (hier: steuerliche Attraktivität des Kantons Luzern erhalten; Steuerbelastung für tiefe Einkommen senken; die von der OECD veranlasste Mindestbesteuerung von Grossunternehmen in die kantonale Gesetzgebung einbinden), so lässt dies ein Vorhaben unweigerlich in einem tendenziell positiven Licht erscheinen. Dennoch ist weder erforderlich noch auch nur sinnvoll, dass bei der Präsentation einer Vorlage jedes einzelne Ziel bzw. jede einzelne Massnahme auch gleich kritisch hinterfragt wird. Entscheidend ist, dass bei einer Gesamtbetrachtung nicht ein offensichtliches Missverhältnis zwischen den Pro- und Kontra-Argumenten besteht, was hier nicht zutrifft. Daran ändert auch nichts, dass die Argumente erst gegen Schluss der Erläuterungen aufgeführt und nicht besonders grafisch hervorgehoben werden. Immerhin wird bereits im Abschnitt "Für eilige Leserinnen und Leser" (S. 7-9) dargelegt, aus welchen Gründen sich die einzelnen Kantonsratsfraktionen für oder gegen die Revision ausgesprochen haben.

E. 5.1

Die Beschwerdeführenden rügen eine intransparente Information über die gesamten Steuerausfälle. Der Regierungsrat erwähne bloss die zusätzlich entstehenden Kosten von Fr. 26,6 Mio. für die Entlastung der Gemeinden und vermische die Kosten und Steuerausfälle mit den Einnahmen aus der OECD-Ergänzungssteuer. Diese beiden Massnahmenpakete hätten rechtlich und sachlich im Grundsatz keine Verbindung, beide könnten im Prinzip unabhängig umgesetzt werden. Der in den Abstimmungserläuterungen abgedruckten Tabelle über die finanziellen Auswirkungen stellen sie eine von ihnen selbst angefertigte gegenüber. Daraus ergeben sich Kosten von insgesamt Fr. 177,5 Mio.

E. 5.2

Der Zusammenhang zwischen der Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung und den Steuersenkungsmassnahmen wird in den Abstimmungserläuterungen detailliert dargelegt.

Dass die OECD-Mindestbesteuerung und die Steuersenkungsmassnahmen unabhängig voneinander umgesetzt werden könnten, bedeutet zudem nicht, dass sie keine inhaltliche Verbindung aufweisen. Auf S. 16 der Abstimmungserläuterungen werden die finanziellen Auswirkungen jeder einzelnen Massnahme transparent ausgewiesen. Die betreffende Tabelle erlaubte es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern auch, die vermuteten Mehreinnahmen aus der OECD-Mindestbesteuerung den Mindereinnahmen aufgrund der Steuersenkungen gegenüberzustellen. Der Vorwurf der Intransparenz ist deshalb unbegründet.

E. 6.1

Die Beschwerdeführenden sind weiter der Auffassung, der Regierungsrat habe mit der Mitteilung vom 28. August 2024 zum Aufgaben- und Finanzplan 2025-2028 in irreführender Weise in den Abstimmungskampf eingegriffen. Während gemäss der Abstimmungsbotschaft die Gemeinden mit einem Anteil von Fr. 26,6 Mio. bzw. Fr. 23,5 Mio. (ab 2030) an den Mehrerträgen aus der OECD-Mindestbesteuerung beteiligt werden sollten, führe der Regierungsrat in der Mitteilung vom 28. August 2024 aus, die Gemeinden würden künftig insgesamt Fr. 80 Mio. erhalten und zusätzlich mit Fr. 20 Mio. bei Aufgaben wie den Kindertagesstätten und der regionalen Kultur entlastet. Dasselbe gelte für die nichtfiskalischen Massnahmen, für die gemäss der Mitteilung neuerdings viel mehr Geld zur Verfügung stehen solle. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb diese Informationen nicht in der Abstimmungsbotschaft enthalten gewesen seien. Problematisch sei zudem, dass es sich bei den Zahlen zu den Mehreinnahmen um Schätzungen und Prognosen handle. Darauf habe der Regierungsrat nicht klar hingewiesen; auch habe er die Grundlagen dieser Schätzungen nicht offengelegt. Schliesslich sei unzulässig, dass er die Anpassung der Zahlungen an die Gemeinden als bereits beschlossene Sache darstelle, obwohl sie eine Gesetzesänderung erfordere.

E. 6.2

Bei der Tabelle zu den finanziellen Auswirkungen auf S. 16 der Abstimmungserläuterungen wird in einer Fussnote Folgendes ausgeführt:

"Für das Jahr 2025 wurde bei der Erarbeitung der Revision mit einem Mehrertrag aus der OECD-Mindestbesteuerung von 30 Millionen Franken gerechnet. Dieser Betrag wird in den Folgejahren stufenweise erhöht. Erst für das Jahr 2027 wurde von einem Mehrertrag von 55 Millionen Franken ausgegangen. Die Mittel aus der OECD-Mindestbesteuerung werden voraussichtlich erst ab dem Jahr 2026 tatsächlich beim Kanton eingehen. Die aktualisierten Schätzungen weisen darauf hin, dass der Kanton Luzern von erheblich höheren Mehrerträgen aus der Ergänzungssteuer profitieren wird. Die Verteilung der Beiträge soll daher innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuergesetzesrevision überprüft und gestützt auf die aktuelle Datengrundlage neu festgesetzt werden. Die Überprüfung und die Neufestsetzung können bei Bedarf zeitnah erfolgen. Der genaue Zeitpunkt hängt vom tatsächlichen Eingang der Mehrerträge beim Kanton ab."

Ein ähnlicher Hinweis ist auch auf S. 15 der Erläuterungen abgedruckt: "Die aktualisierten Schätzungen weisen darauf hin, dass der Kanton Luzern von erheblich höheren Mehrerträgen aus der Ergänzungssteuer profitieren wird." Gestützt auf diese Ausführungen war bekannt, dass die Mehrerträge aus der Ergänzungssteuer erheblich höher ausfallen würden als bei der Erarbeitung der Gesetzesrevision noch angenommen. In seiner Vernehmlassung zur Beschwerde hält der Regierungsrat weiter fest, die aktuellen Zahlen

seien ihm Mitte Juni 2024 mitgeteilt worden. Die offizielle Kommunikation sei praxismässig nach der finalen Erarbeitung des AFP 2025-2028 nach den Sommerferien erfolgt. In dieser Hinsicht muss er sich jedoch vorwerfen lassen, mit einer wesentlichen Information, über die nur die Verwaltung verfügte, unnötigerweise zugewartet zu haben, da die Abstimmungserläuterungen vom 24. Juni 2024 datieren und er gemäss seinen eigenen Angaben zu diesem Zeitpunkt bereits über die aktuellen Zahlen verfügte. Die zu erwartenden Mehreinnahmen waren tatsächlich erheblich höher als ursprünglich angenommen, wie sich auf folgender Passage der Mitteilung vom 28. August 2024 ergibt:

"Ab dem Planjahr 2026 rechnet der Regierungsrat mit jährlich 400 Millionen Franken aus der OECD-Mindestbesteuerung. Gegenüber dem AFP 2024-2027 entspricht dies einer Zunahme von 360 Millionen Franken (2026) respektive 345 Millionen Franken (2027)."

Einen nachvollziehbaren Grund, weshalb er die aktualisierten Schätzungen nicht schon in die Abstimmungserläuterungen aufnahm, nennt der Regierungsrat nicht. Die Information der Stimmberechtigten in den Abstimmungserläuterungen war vor diesem Hintergrund zwar nicht falsch, sie muss jedoch als intransparent bezeichnet werden, weil über einen wesentlichen Aspekt unter Zurückhaltung konkreter Zahlen nur sehr vage informiert wurde. Darin liegt eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit.

E. 6.3

Unbegründet ist dagegen der Vorwurf, der Regierungsrat habe nicht offengelegt, dass es sich bei den in der Mitteilung vom 28. August 2024 enthaltenen Zahlen um Schätzungen handle, und die künftig höheren Zahlungen an die Gemeinden würden als bereits beschlossene Sache dargestellt. Dass es sich nicht um einen definitiven und verbindlichen Ausgabenentscheid des Regierungsrats handelt, ergibt sich einerseits aus der Bezeichnung als "Plan", zum andern wird im Text der Mitteilung zweimal darauf hingewiesen, dass der Kantonsrat noch darüber zu befinden habe. Schliesslich werden mehrfach Formulierungen verwendet, die darauf hinweisen, dass es um eine mit Unsicherheiten behaftete Planung geht. So schreibt der Regierungsrat beispielsweise: "Ab dem Planjahr 2026 rechnet der Regierungsrat mit jährlich 400 Millionen Franken aus der OECD-Mindestbesteuerung." Weiter führt er aus, dass von diesen zusätzlichen Einnahmen Fr. 200 Mio. pro Jahr für die Weiterentwicklung der Standortförderung eingesetzt werden "sollen". Wenn gleich im Anschluss an diesen Satz ausgeführt wird, dass davon auch die Gemeinden profitieren, die bei Aufgaben wie den Kindertagesstätten und der regionalen Kultur um über Fr. 20 Mio. entlastet würden, und dass die Luzerner Gemeinden Fr. 80 Mio. aus den Einnahmen der OECD-Mindestbesteuerung erhalten würden, wird trotz der Verwendung verbindlicherer Worte aus dem Kontext deutlich, dass auch dies Bestandteil der noch nicht verbindlichen Planung des Regierungsrats bildet. Bereits in der Abstimmungsbotschaft (S. 15) hielt der Regierungsrat fest, dass angesichts der zu erwartenden, erheblich höheren Einnahmen aus der OECD-Mindestbesteuerung deren Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuergesetzrevision überprüft und gestützt auf die aktuelle Datengrundlage neu festgesetzt werden solle. Dies ist im Übrigen in § 259h des revidierten Steuergesetzes des Kantons Luzern vom 22. November 1999 (StG; SRL 620) ausdrücklich so vorgesehen. Schliesslich ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden nicht zu beanstanden, dass die zweifellos komplexen Grundlagen der Schätzungen zur OECD-Mindestbesteuerung in einer derartigen Mitteilung nicht offengelegt werden.

E. 7.1

Die Beschwerdeführenden forderten im vorinstanzlichen Verfahren, dass die Entlastung der juristischen und natürlichen Personen ins Verhältnis zu den jeweiligen Anteilen an den Steuereinnahmen dieser Personenkategorien zu stellen sei. Sie führen dazu aus, in der Abstimmungsbotschaft stehe, dass natürliche Personen mit 51 % und juristische Personen mit 49 % der eingesetzten Mittel entlastet würden. Es fehle aber der zentrale Hinweis, dass die Steuereinnahmen im Kanton Luzern zu 78,7 % von natürlichen Personen und lediglich zu 21,3 % von juristischen Personen stammen würden. Bei den juristischen Personen seien die Steuersenkungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen demnach deutlich höher.

E. 7.2

Der Regierungsrat legte dazu im angefochtenen Entscheid dar, Anlass für die Steuergesetzesrevision 2025 seien insbesondere das Finanzleitbild 2022 und der Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021 gewesen. Der Kantonsrat habe die Forderung nach einem ausgeglichenen Gesamtpaket an Entlastungen für juristische und natürliche Personen gestellt. Mit der ausgearbeiteten Gesetzesrevision sollte diese Forderung erfüllt werden. Im Abstimmungsbericht (S. 12-13) werde transparent und detailliert aufgezeigt, welche Kosten die Massnahmen zur Folge haben und wie sich diese prozentual auf juristische und natürliche Personen verteilen. Eine steuerliche Entlastung der einzelnen Personengruppen im Verhältnis zu deren Beitrag am Steueraufkommen sei mit der vorliegenden Revision nie beabsichtigt worden und würde auch nicht der bisherigen Steuerstrategie des Kantons entsprechen. Für ein vollständiges Bild des Verhältnisses der Steuereinnahmen zwischen natürlichen und juristischen Personen müssten zudem auch die Bundessteuern miteinbezogen werden. Im Jahr 2023 habe der Anteil der juristischen Personen bei den direkten Bundessteuern bei 66 % gelegen. Rechne man diese sowie die gemäss AFP 2025-2028 erwarteten Mehrerträge aus der OECD-Ergänzungssteuer mit ein, würde sich das Verhältnis mit 42 % bei den juristischen Personen und 58 % bei den natürlichen Personen wesentlich ändern. Zusätzlich wiesen die jüngsten Entwicklungen darauf hin, dass der Anteil der Steuererträge der juristischen Personen im Verhältnis zu den Erträgen der natürlichen Personen in den nächsten Jahren eine höhere Wachstumsrate aufweise. Insoweit seien die Zahlen der Beschwerdeführenden zu relativieren.

E. 7.3

Diese Ausführungen sind überzeugend. Zwar ist es der Zweck von Abstimmungserläuterungen, umfassend über eine Vorlage zu informieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jeder Aspekt einer Vorlage umfassend kontextualisiert werden müsste. Wie der Regierungsrat anschaulich dargelegt hat, würde ein solches Bestreben weitere Fragen aufwerfen, hier insbesondere diejenige, inwiefern die unterschiedliche Belastung natürlicher und juristischer Personen bei der Bundessteuer berücksichtigt werden müsste und ob auch einer erwarteten Erhöhung der Steuererträge von juristischen Personen Rechnung zu tragen wäre. Indem sich der Regierungsrat auf die Angabe beschränkte, dass die eingesetzten Mittel etwa hälftig für die Entlastung der natürlichen und juristischen Personen verwendet würden, genügte er den Geboten der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.

E. 8

Schliesslich kritisieren die Beschwerdeführenden die Informationen der Regierung zu den nichtfiskalischen Massnahmen. Soweit sie sich dabei auf die Angaben in der Mitteilung

vom 28. August 2024 beziehen, kann auf die obigen Erwägungen verwiesen werden. Darüber hinaus machen sie geltend, es sei problematisch, dass die nichtfiskalischen Massnahmen inhaltlich nicht genauer definiert würden. Dabei übersehen sie allerdings, dass sich diese Kritik inhaltlich gegen die Steuergesetzrevision an sich richtet und nicht gegen die Informationstätigkeit des Regierungsrats. Dieser hielt auf S. 19 seiner Abstimmungserläuterungen denn auch fest, die Ratsminderheit habe kritisiert, dass die in der Vorlage enthaltenen nichtfiskalischen Massnahmen zur Förderung von Standortmassnahmen noch unbekannt seien. Damit kam er seiner Pflicht zur objektiven Information nach.

E. 9

Abschliessend sind die Konsequenzen der Verletzung der in E. 6.2 hiervor festgestellten Abstimmungsfreiheit zu prüfen. Insofern fällt zunächst ins Gewicht, dass die Unregelmässigkeit insofern einen zentralen Punkt der Steuergesetzrevision betrifft, als sich deren finanzielle Auswirkungen aufgrund der starken Zunahme des zu erwartenden Mehrertrags aus der OECD-Mindestbesteuerung völlig anders präsentieren. Relativierend ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Abstimmungserläuterungen immerhin einen entsprechenden - wenn auch ungenügend konkreten - Hinweis auf erheblich höhere Mehrerträge enthalten und zudem die aktualisierten Schätzungen immerhin noch dreieinhalb Wochen vor dem Abstimmungstermin publiziert wurden. Damit bestand hinreichend Zeit, diesen Umstand öffentlich zu debattieren. Dies und der ausgesprochen deutliche Abstimmungsausgang (ca. 2/3 Ja-Stimmen gegenüber 1/3 Nein-Stimmen) lässt die Wahrscheinlichkeit, dass das Abstimmungsergebnis ohne den festgestellten Mangel anders ausgefallen wäre, als derart gering erscheinen, dass sie nicht ernsthaft in Betracht fällt (s. E. 3.4 hiervor). Der Antrag auf Aufhebung der Abstimmung ist deshalb abzuweisen. Dasselbe gilt für den Antrag auf Feststellung der Verletzung der Abstimmungsfreiheit. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine solche Feststellung angezeigt, wenn das Urteil einen ausgesprochenen Appellcharakter hat. Dies ist etwa dann der Fall, wenn mit dem Urteil die Aufforderung verbunden ist, im Hinblick auf einen späteren Wahlgang für einen verfassungsmässigen Zustand zu sorgen (BGE 143 I 78 E. 7.3 mit Hinweis). Eine solche Konstellation liegt hier nicht vor.

E. 10

Die Beschwerde ist aus diesen Erwägungen abzuweisen, soweit sie nicht gegenstandslos geworden und soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführenden an sich kostenpflichtig. Angesichts der festgestellten Verletzung der Abstimmungsfreiheit ist jedoch auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG ; Urteil 1C_247/2018 vom 12. März 2019 E. 10). Parteientschädigungen sind nicht geschuldet (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.