

BGer 1C_238/2016 vom 2. Dezember 2016

Bundesgericht, 2016-12-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_238_2016

FR: TF 1C_238/2016 du 2 décembre 2016

IT: TF 1C_238/2016 del 2 dicembre 2016

Erwägungen

E. 1

Das Urteil des Kantonsgerichts vom 26. April 2016 ist nach Art. 82 lit. c sowie Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar. Mit der so genannten Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung von politischen Rechten geltend gemacht werden, unter anderem, eine Volksinitiative sei zu Unrecht für ungültig erklärt worden. Die Beschwerdeführer sind in der Stadt Luzern stimm- und wahlberechtigt und somit nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vorbehältlich zulässiger und genügend begründeter Rügen (vgl. Art. 42 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 BGG) einzutreten.

E. 2

Bei Stimmrechtsbeschwerden prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonaler Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 BGG). Die Anwendung anderer kantonaler Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 141 I 186 E. 3 S. 189 mit Hinweisen).

E. 3

Die Vorinstanz stellte im angefochtenen Urteil fest, die Stimmberechtigten der Stadt Luzern hätten erst am 9. Juni 2013 der neuen BZO und damit unter anderem auch den für im Stadtteil Luzern für Hochhäuser vorgesehenen Standorten zugestimmt. Sie führte aus, es sei nicht zu erkennen, dass sich insoweit Anhaltspunkte rechtlicher oder tatsächlicher Natur eingestellt hätten, welche Anlass für eine Revision der Zonenplanung geben könnten. Einer Abstimmung über die Stadtbild-Initiative stehe daher das in Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700) verankerte Prinzip der Planbeständigkeit entgegen, womit die Volksinitiative höherrangigem Recht widerspreche. Deshalb sei nicht zu beanstanden, dass die Initiative in Anwendung von § 145 Abs. 1 und 2 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) für ungültig erklärt worden sei.

E. 4

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Vorinstanz habe eine entscheiderelevante Tatsache ausgeblendet, nämlich dass die Stadt Luzern gemäss dem Vertrag über die Fusion der Gemeinden Littau und Luzern vom 20. Juni 2007 verpflichtet sei, eine einheitliche BZO für das gesamte Gemeindegebiet der vereinigten Gemeinde Luzern zu erarbeiten. Die Beschwerdeführer legen allerdings nicht substantiiert dar, inwiefern die Vorinstanz den entscheiderelevanten Sachverhalt insoweit offensichtlich unrichtig oder im Sinne von Art. 95 BGG rechtsverletzend festgestellt haben sollte. Dies ist auch nicht ersichtlich, zumal sich

die Vorinstanz mit dem erwähnten Einwand sehr wohl auseinandergesetzt hat (vgl. E. 5.4 des angefochtenen Urteils). Dem Urteil des Bundesgerichts ist der Sachverhalt zugrunde zu legen, den die Vorinstanz festgestellt hat (vgl. Art. 97 Abs. 1 sowie Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG).

E. 5

Die Beschwerdeführer rügen sodann eine Verletzung von § 131 Abs. 2 StRG i.V.m. Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999, wo geregelt ist, welchen Inhalt Gemeindeinitiativen haben können und in welcher Form sie einzureichen sind. Darauf ist nicht weiter einzugehen, weil die Beschwerdeführer nicht darlegen und auch nicht ersichtlich ist, inwiefern das vorinstanzliche Urteil diese Bestimmungen verletzen sollte (vgl. Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG).

E. 6

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, die Stadtbild-Initiative hätte nicht für ungültig erklärt werden dürfen. Sie rügen, die Vorinstanz habe Art. 21 Abs. 2 RPG willkürlich ausgelegt und Art. 34 Abs. 1 BV verletzt.

E. 6.1

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte auf Bundes- sowie Kantons- und Gemeindeebene in abstrakter Weise, während sich der konkrete Gehalt der politischen Rechte mit ihren mannigfaltigen Teilgehalten in erster Linie aus dem spezifischen Organisationsrecht des Bundes bzw. der Kantone ergibt (vgl. BGE 141 I 186 E. 3 S. 189 ; 140 I 394 E. 8.2 S. 402; je mit Hinweisen). Gemäss § 145 Abs. 1 StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Rechtswidrig ist es nach § 145 Abs. 2 StRG unter anderem, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. f). Indem die Beschwerdeführer geltend machen, die Stadtbild-Initiative hätte nicht wegen Unvereinbarkeit mit Art. 21 Abs. 2 RPG für ungültig erklärt werden dürfen, rügen sie sinngemäss eine unrichtige Anwendung von § 145 Abs. 1 und 2 StRG i.V.m. Art. 34 Abs. 1 BV und Art. 21 Abs. 2 RPG.

E. 6.2

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die 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 als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 139 I 292 E. 5.7 S. 296 mit Hinweisen). Eine Initiative ist nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit dann nicht als Ganzes, sondern nur teilweise für ungültig zu erklären, wenn vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird (BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f. mit Hinweisen).

E. 6.3.1

Gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG werden Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Hingegen hat der Grundeigentümer keinen Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone. Planung und Wirklichkeit müssen bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden. Für die Beurteilung, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 132 II 408 E. 4.2 S. 413 f.; Urteil 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2; je mit Hinweisen). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 227 E. 2c S. 233 mit Hinweis). Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (Urteil 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2 mit Hinweisen).

E. 6.3.2

Am 17. Januar 2013 beschloss der Grosse Stadtrat die neue BZO für das Gebiet der vormaligen Gemeinde Luzern. Mit der Revision wurden verschiedene Hochhausstandorte festgelegt. Am 9. Juni 2013 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt Luzern der neuen BZO zu. Am 3. Juni 2014 genehmigte sie der Regierungsrat mit einigen Vorbehalten. Am 27. Juni 2014 wurde die Stadtbild-Initiative den Behörden unterbreitet.

Die Stadtbild-Initiative wurde zwar in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. Sie ist allerdings insoweit konkret, dass sie ausdrücklich auf eine Änderung der erst kürzlich totalrevidierten BZO abzielt, indem verschiedene darin als Hochhausstandorte vorgesehene Gebiete nicht mehr als solche zugelassen sein sollen und dafür andere, bisher nicht als Hochhausstandorte vorgesehene Gebiete unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums neu als solche ausgeschieden werden könnten. Eine Änderung der BZO im Sinne der Initiative wäre nach dem bereits Ausgeführten nur mit Art. 21 Abs. 2 RPG zu vereinbaren, wenn sich die Verhältnisse seit dem Erlass bzw. der Genehmigung der BZO erheblich verändert hätten, wobei der Umstand, dass die Ortsplanung erst vor wenigen Jahren totalrevidiert wurde, grundsätzlich für die Beständigkeit der BZO spricht. Eine Planänderung im Sinne der Initiative wäre von Bundesrechts wegen nur zulässig, wenn gewichtige Gründe dafür sprächen.

E. 6.3.3

Die Beschwerdeführer machen geltend, die neue BZO sei von vornherein nur unter dem Vorbehalt erlassen worden bzw. habe nur unter dem Vorbehalt erlassen werden können, dass die fusionierte Gemeinde Luzern verpflichtet sei, in naher Zukunft eine integrale Nutzungsplanung für das gesamte Gemeindegebiet zu erarbeiten, d.h. inklusive des Gebiets der ehemaligen Gemeinde Littau. Damit komme der neuen BZO von vornherein wenig

Bestandeskraft zu. Die anstehende Erarbeitung einer für das gesamte Gemeindegebiet geltenden Ortsplanung gebiete es, auch die Frage der Hochhausstandorte neu zu evaluieren und neu zu regeln. In diesem Sinne sei die Stadtbild-Initiative zu verstehen, zumal diese ein völlig neues, für das gesamte Gemeindegebiet geltendes Hochhauskonzept vorsehe.

E. 6.3.4

Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab (Art. 2 Abs. 1 RPG). Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Art. 15 Abs. 1 RPG bzw. Art. 15 lit. a RPG in der vor dem 1. Mai 2014 geltenden Fassung [Art. 15 lit. a aRPG]). Die richtige Dimensionierung der Bauzonen erfordert eine Gesamtschau aller Bauzonen in einer Gemeinde (vgl. BGE 140 II 25 E. 4.4 S. 31 und E. 6 S. 33; Urteil 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.6.1).

Die Stadt Luzern war im Rahmen der Totalrevision der BZO für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Luzern mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 RPG sowie Art. 15 Abs. 1 RPG bzw. Art. 15 lit. a aRPG verpflichtet, auch das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau in die Planung miteinzubeziehen, selbst wenn sie zu diesem Zeitpunkt noch davon absah, die Ortsplanung für beide Gebiete formell zusammenzuführen. Hätte die Stadt Luzern im Rahmen der Totalrevision der BZO das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau hingegen gänzlich ausser Acht gelassen und hätte dies dazu geführt, dass die Hochhausplanung aus einer gesamtstädtischen Sicht mit Blick auf das Bundesrecht als unsachgemäss oder gar rechtswidrig betrachtet werden müsste, könnte dies für die Zulässigkeit einer Änderung der Hochhausplanung sprechen, zumal sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Frage des Vorrangs der Rechtssicherheit und Planbeständigkeit in der vollen Tragweite nur für bundesrechtskonforme Pläne stellt (BGE 118 Ia 151 E. 5c S. 160; Urteil 1C_821/2013 vom 30. März 2015 E. 7.7). Dass dem so wäre, ist allerdings nicht ersichtlich. Die Stadt Luzern hat im vorinstanzlichen Verfahren nachvollziehbar ausgeführt, die Bau- und Zonenordnung für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau sei zwar nicht formell in die neue BZO integriert worden, bei deren Ausgestaltung aber berücksichtigt worden. Namentlich seien die Einwohner- und Arbeitsplatzkapazitäten aus einer gesamtstädtischen Sicht gewürdigt worden. Die neue Zonenordnung für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Luzern sei auf die bestehende Zonenordnung für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau abgestimmt worden. Eine erneute Totalrevision der BZO für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Luzern sei in nächster Zeit nicht geplant, sondern bloss eine Zusammenführung mit der Ortsplanung der ehemaligen Gemeinde Littau. Was die totalrevidierte BZO für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Luzern angehe, würden im Rahmen dieser Zusammenführung mit Blick auf den Grundsatz der Planbeständigkeit nur Anpassungen vorgenommen, die aufgrund geänderter Vorgaben des Bundes und des Kantons notwendig seien (vgl. auch den Bericht und Antrag des Stadtrats an den Grossen Stadtrat "Zusammenführung Bau- und Zonenordnungen Stadtteile Littau und Luzern" vom 9. September 2015, S. 3).

Die Beschwerdeführer machen zwar geltend, die Nutzungsordnungen der beiden Gemeindegebiete seien bisher nicht aufeinander abgestimmt, und die Zusammenführung bedinge eine gegenseitige Anpassung und Optimierung beider Ortsplanungen, namentlich eine Neuevaluation der Hochhausstandorte. Sie führen allerdings in ihrer Beschwerde nicht aus, inwiefern im Rahmen der Totalrevision der BZO das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau ungenügend in die Planung einbezogen worden sein sollte. Insbesondere legen die

Beschwerdeführer nicht konkret dar und ist nicht ersichtlich, inwiefern die Planung der Hochhausstandorte für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Luzern mit Blick auf die Fusion mit der Gemeinde Littau als unsachgemäss oder gar rechtswidrig betrachtet werden müsste. Der Ansicht der Beschwerdeführer, wonach der neuen BZO hinsichtlich der ausgeschiedenen Hochhausstandorte wegen der bevorstehenden Zusammenführung der beiden Ortsplanungen von vornherein wenig Bestandeskraft zukomme, kann deshalb nicht gefolgt werden.

E. 6.3.5

Weitere Umstände, die für die Zulässigkeit einer Änderung der erst kürzlich erlassenen Hochhausplanung im Sinne der Stadtbild-Initiative sprechen könnten, werden von den Beschwerdeführern nicht dargetan und sind nicht ersichtlich. Die Vorinstanz hat im Ergebnis zu Recht festgehalten, dass die mit der Initiative beabsichtigte Änderung der BZO für das Teilgebiet der ehemaligen Gemeinde Luzern im Widerspruch zum Grundsatz der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG steht.

E. 6.4

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Stadtbild-Initiative kein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt. Die Rüge der Beschwerdeführer, die Bestätigung der Ungültigerklärung der Stadtbild-Initiative durch die Vorinstanz verstosse gegen § 145 Abs. 1 und 2 StRG i.V.m. Art. 34 Abs. 1 BV und Art. 21 Abs. 2 RPG, erweist sich als unbegründet.

E. 6.5

Wie schon vor der Vorinstanz beantragen die Beschwerdeführer nicht, die Stadtbild-Initiative sei eventualiter nur teilweise für ungültig zu erklären. Dies kommt auch nicht in Frage, weil die Initiative ohne die angestrebte Änderung der BZO für das Gemeindegebiet der ehemaligen Gemeinde Luzern ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird, ohne dass der verbleibende Teil noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt.

E. 7

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).

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