

LU_GERICHTE 7H 15 274 vom 26. April 2016

LU Gerichte, 2016-04-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_15_274

FR: LU_GERICHTE 7H 15 274 du 26 avril 2016

IT: LU_GERICHTE 7H 15 274 del 26 aprile 2016

Regeste

Die in der Stadt Luzern (formell) zustande gekommene so genannte "Stadtbild-Initiative" zielt darauf ab, eine erst kürzlich totalrevidierte Bau- und Zonenordnung in der Stadt Luzern abzuändern, was der in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Planbeständigkeit und damit übergeordnetem Recht widerspricht. Daher ist diese Initiative gestützt auf § 145 Abs. 2 lit. f StRG dem Stimmvolk nicht zur Abstimmung zu unterbreiten. | Art. 34 Abs. 1 BV; Art. 21 Abs. 2 RPG; § 145 Abs. 2 StRG. | Stimmrecht

Volltext

Luzern Kantonsgericht 4. Abteilung 26.04.2016 7H 15 274 (2016 IV Nr. 17)

Die in der Stadt Luzern (formell) zustande gekommene so genannte "Stadtbild-Initiative" zielt darauf ab, eine erst kürzlich totalrevidierte Bau- und Zonenordnung in der Stadt Luzern abzuändern, was der in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Planbeständigkeit und damit übergeordnetem Recht widerspricht. Daher ist diese Initiative gestützt auf § 145 Abs. 2 lit. f StRG dem Stimmvolk nicht zur Abstimmung zu unterbreiten. | Art. 34 Abs. 1 BV; Art. 21 Abs. 2 RPG; § 145 Abs. 2 StRG. | Stimmrecht

Rechtsprechung Luzern Instanz: Kantonsgericht Abteilung: 4. Abteilung Rechtsgebiet: Stimmrecht Entscheiddatum: 26.04.2016 Fallnummer: 7H 15 274 LGVE: 2016 IV Nr. 17 Gesetzesartikel: Art. 34 Abs. 1 BV; Art. 21 Abs. 2 RPG; § 145 Abs. 2 StRG. Leitsatz: Die in der Stadt Luzern (formell) zustande gekommene so genannte "Stadtbild-Initiative" zielt darauf ab, eine erst kürzlich totalrevidierte Bau- und Zonenordnung in der Stadt Luzern abzuändern, was der in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Planbeständigkeit und damit übergeordnetem Recht widerspricht. Daher ist diese Initiative gestützt auf § 145 Abs. 2 lit. f StRG dem Stimmvolk nicht zur Abstimmung zu unterbreiten. Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hat das Bundesgericht mit Urteil 1C_238/2016 vom 2. Dezember 2016 abgewiesen. Entscheid: Sachverhalt ■ A.a. Seit den 1990er-Jahren ist im Kanton Luzern eine Gemeindereform im Gang. Deren Hauptziel ist die Stärkung der Gemeinden, unter anderem durch Schaffung von grösseren Gemeindegebieten. In diesem Zusammenhang leiteten auch die Gemeinden Littau und Luzern eine Gemeindefusion in die Wege und erarbeiteten den entsprechenden Fusionsvertrag. Im Juni 2007 beschlossen die Stimmberechtigten der Gemeinden Littau und Luzern an der Urne, ihre Gemeinden per 1. Januar 2010 zu einer einzigen Gemeinde zu vereinigen. Mit Beschluss vom 16. Juni 2008 genehmigte der Kantonsrat gestützt auf § 74 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) die Vereinigung der Gemeinden Littau und Luzern per 1. Januar 2010. Dieser Kantonsratsbeschluss wurde im Kantonsblatt Nr. 25 vom 21. Juni 2008 veröffentlicht (LGVE 2009 II Nr. 38, nicht publizierter Sachverhalt). In Art. 41 Abs. 1 des Vertrags über die Fusion der Gemeinden Littau und Luzern vom 20. Juni 2007 vereinbarten

die Exekutiven der vormaligen Gemeinden Luzern und Littau, dass für die vereinigte Gemeinde Luzern die Erlasse der bisherigen Gemeinde Luzern (so u.a. die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7.2.1999) weiterhin in Kraft bleiben. Die Erlasse der vormaligen Gemeinde Littau wurden demgegenüber auf das Datum der Gemeindefusion mit Ausnahme einzelner im Fusionsvertrag explizit aufgeführten Erlasse aufgehoben. Dazu gehört nach Massgabe von Art. 41 Abs. 3 des Fusionsvertrags insbesondere das Bau- und Zonenreglement für das Gemeindeteilgebiet von Littau. ■ A.b. Am 17. Januar 2013 beschloss der Grosse Stadtrat von Luzern eine neue Bau- und Zonenordnung (BZO), bestehend aus dem Bau- und Zonenreglement (BZR) und dem Zonenplan, aufgeteilt in 14 Teilzonenpläne auf der Grundlage des Berichts und Antrags des Stadtrats (B+A 31/2012) vom 22. August 2012. Von dieser Nutzungsplanung nicht erfasst blieb das Teilgebiet der ehemaligen Gemeinde Littau (StB 781). In der Abstimmung vom 9. Juni 2013 folgten die Stimmberechtigten der Stadt Luzern – einschliesslich jener, die auf dem Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau stimmberechtigt sind – dem Parlamentsbeschluss und nahmen die neue BZO und das neue BZR für das Teilgebiet Luzern an. In zwei separaten Vorlagen befanden sie ferner über Hochhausstandorte in den beiden städtischen Gebieten Steghof und Seeburg. Gemeint sind Standorte, wo Hochhäuser vorgesehen sind. Dies sind nach der Legaldefinition von § 166 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) Bauten mit einer Gesamthöhe von mehr als 25 Metern. Mit Bezug auf den Hochhausstandort Steghof folgten die Stimmberechtigten dem Parlamentsbeschluss, den Standort Seeburg lehnten sie ab. Mit der Totalrevision der städtischen BZO wurde die aus dem Jahr 1994 stammende BZO betreffend den Stadtteil Luzern (aBZO 1994) ersetzt. Zudem wurden 13 Bebauungspläne aufgehoben, wobei deren Bestimmungen und Bauvorschriften so weit wie möglich gestrafft und in das revidierte BZR überführt wurden. Im Hinblick auf das Verständnis der Streitsache ist weiter darauf hinzuweisen, dass die Ortsplanungsrevision betreffend das Teilgebiet der Stadt Luzern (u.a.) auch einen Standort für ein Hochhaus bzw. höheres Haus mit einer Maximalhöhe von 35 Metern am Bundesplatz vorsah, und dies auf den Parzellen Nrn. 426 und 3947, GB Luzern linkes Ufer. Gegen die Beschlüsse gingen beim Regierungsrat 26 Verwaltungsbeschwerden ein, u.a. eine von R und A, die sich zur Hauptsache gegen die in der neuen BZO verankerten Nutzungsmodalitäten auf dem Grundstück Nr. 426 richtete. ■ A.c. Mit Entscheid vom 3. Juni 2014 genehmigte der Regierungsrat den Zonenplan – ohne das von der Totalrevision nicht erfasste Teilgebiet Littau – weitgehend. Fünf Zonenzuweisungen genehmigte er nicht. Die Genehmigung der fünfgeschossigen und höheren Wohn- und Arbeitszone (max. Fassadenhöhe 45 Meter) im Gebiet des Hochhausstandortes Steghof (Anhang 1 zu Art. 27 Abs. 1 BZR betreffend die maximale Fassadenhöhe [Ordnungsnummer 50]) stellte die Genehmigungsbehörde aufgrund von damals pendenten Abklärungen der SBB bezüglich der technischen und finanziellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf das Projekt eines geplanten Tiefbahnhofs zurück (RRE Nr. 631). Gleichzeitig wies der Regierungsrat mit Ausnahme einer im vorliegenden Fall nicht interessierenden Rechtsvorkehr sämtliche Beschwerden zur Hauptsache ab, soweit er darauf eintrat, darunter jene von R und A. Gegen diesen Entscheid erhoben R und A Beschwerde, welche das Kantonsgericht mit Urteil 7H 14 172 vom 10. Juni 2015 abwies. Dagegen erhoben die unterlegenen Parteien Beschwerde beim Bundesgericht (1C_398/2015 vom 9.8.2016). ■ A.d. Am 27. Juni 2014 reichten A zusammen mit B und C in der Stadt Luzern die Initiative "Für ein intaktes Stadtbild (Stadtbild-Initiative)" ein. Sie verlangten in Form der allgemeinen Anregung das Folgende: ■ "Die Bau- und Zonenordnung des

Stadtteils Luzern und des Stadtteils Littau seien zum Schutze der Kernstadt, der grünen Kuppen und der Seeufer wie folgt anzupassen: ■ 1. a) Die BZO des Stadtteils Luzern lässt Hochhausstandorte nur in folgenden fünf Gebieten zu: ■ - Büttenen (nördlich Kreuzbuchstrasse) - Reussport und Reussmatt - zwischen Damm- und Sentimattstrasse - entlang der Bernstrasse - entlang der Eichwaldstrasse ■ b) In der BZO des Stadtteils Littau sind Hochhausstandorte gemäss Hochhauskonzept der Regionalplanung Luzern zugelassen. ■ 2. Der Beschluss des Grossen Stadtrates über neu ausgeschiedene Hochhausstandorte ist für jedes einzelne Gebiet dem fakultativen Referendum zu unterstellen. 3. Übergangsrechtlich gilt diese Einschränkung der zulässigen Hochhausstandorte für alle am 1.4.2015 vor erster Instanz noch rechtshängigen Baubewilligungsverfahren. Zugelassen bleiben demgegenüber bereits erstellte Hochhäuser sowie Hochhausstandorte, für die bis 1.4.2015 erstinstanzlich eine Baubewilligung erteilt worden ist." ■ Der Stadtrat zweifelte an der Rechtmässigkeit der Initiative, weil sie den Grundsatz der Planbeständigkeit verletzen könnte. Um sich darüber Klarheit zu verschaffen, liess er beim Institut für öffentliches Recht der Universität Bern ein Gutachten erstellen. Die beigezogenen Experten (Prof. Pierre Tschannen und MLaw Dominik Elser) gelangten zum Ergebnis, die Initiative verstosse gegen das in Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) verankerte Gebot der Planbeständigkeit und damit gegen übergeordnetes Recht. Mit Schreiben vom 20. April 2015 liess sich das Initiativkomitee dazu vernehmen. In einer weiteren Stellungnahme hielten die Gutachter am Ergebnis ihrer Expertise fest, worauf der Grosse Stadtrat Luzern mit Beschluss vom 21. Mai 2015 feststellte, dass die Initiative ungültig sei. ■ B. Gegen diesen Beschluss liess das Initiativkomitee beim Regierungsrat des Kantons Luzern Beschwerde führen und Antrag auf Aufhebung des Beschlusses betreffend die Ungültigkeit der Initiative beantragen. Die Initiative sei den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten. Mit Entscheid vom 1. September 2015 (Zustellung 3.9.2015) wies der Regierungsrat die Beschwerde ab (RRE Nr. 1024). ■ C. Gegen diesen Beschwerdeentscheid liessen die vor dem Regierungsrat unterlegenen Mitglieder des Initiativ-Komitees beim Kantonsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und folgende Anträge stellen: ■ 1. Der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 1.9.2015 über die städtische Volksinitiative "Für ein intaktes Stadtbild (Stadtbildinitiative)" sei aufzuheben. ■ 2. Die städtische Volksinitiative "Für ein intaktes Stadtbild (Stadtbildinitiative)" sei als gültig zu erklären und den Stimmberechtigten der Stadt Luzern zur Abstimmung unterbreiten zu lassen. ■ 3. Den Beschwerdeführern sei eine angemessene Parteikostenvergütung zuzusprechen. ■ Das Kantonsgericht hat die Beschwerde abgewiesen. ■ Aus den Erwägungen: ■ 1. 1.1. Der angefochtene Rechtsmittelsentscheid des Regierungsrats vom 1. September 2015 basiert (u.a.) auf dem kantonalen Stimmrechtsgesetz (StRG; SRL Nr. 10) und ist mit Beschwerde beim Kantonsgericht anfechtbar (§ 166 Abs. 1 StRG in Verbindung mit § 148 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; SRL Nr. 40]; dazu: BGE 134 I 199 E. 1.2; ferner: BGer-Urteil 1P.338/2006 vom 12.2.2007, in: ZBl 2007 S. 313 f.; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 13 55 vom 17.2.2014 E. 1.1). ■ 1.2. Die dem Kantonsgericht unterbreitete Rechtsvorkehr ist ihrem Gehalt nach eine Stimmrechtsbeschwerde. Dabei handelt es sich um das ordentliche kantonale Rechtsmittel, mit welchem eine vom Regierungsrat beurteilte Stimmrechtsbeschwerde – im Einklang mit Art. 88 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110; BGE 134 I 201 E. 1.2) – an das obere kantonale Gericht weitergezogen werden kann. Das (...) Initiativkomitee ist ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert, zumal es im vorinstanzlichen Verfahren erfolglos Beschwerde führte (§ 162

Abs. 4 lit. b StRG; Besson, Legitimation zur Beschwerde in Stimmrechtssachen, in: ZBJV 147/2011 S. 843ff, insbes. S. 853). Beizufügen ist, dass die (...) Mitglieder des Initiativkomitees in der Stadt Luzern allesamt stimmberechtigt sind und daher gestützt auf § 162 Abs. 4 lit. a StRG – als Stimmberechtigte – zur Beschwerde ebenfalls befugt sind (Besson, a.a.O., S. 847; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 93 vom 28.6.2010 E. 1c). Auf die im Übrigen innerhalb der Rechtsmittelfrist von 30 Tagen (§ 130 VRG) eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Initiativkomitees und seiner Mitglieder ist einzutreten. ■ 1.3. Das Kantonsgericht amtet im vorliegenden Verfahren als zweite Rechtsmittelinstanz, weshalb die Normen über die beschränkte Überprüfung anwendbar sind (§§ 152-155 VRG). Danach können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (§ 152 lit. a VRG) und die unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens (§ 152 lit. b VRG), gerügt werden. Soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, sind für die Beurteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids des Regierungsrats massgebend (§ 153 VRG). Beizufügen ist, dass das Kantonsgericht diesen Sachverhalt unter Berücksichtigung von Art. 110 BGG uneingeschränkt zu überprüfen hat (vgl. § 154 Abs. 2 VRG; Ehrenzeller, in: Basler Komm., 2. Aufl. 2011, Art. 110 BGG N 17). ■ 1.4. Der entscheidewesentliche Sachverhalt ergibt sich aus den Akten. Auch das Verfahrensthema verlangt weder zusätzliche Abklärungen noch den Beizug weiterer Akten. Auf Beweismassnahmen kann demnach verzichtet werden (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 136 I 229 E. 5.3). ■ 2. Die Prüfung der Gültigkeit einer städtischen Initiative fällt nach Massgabe von § 43 des Gemeindegesetzes (GG; SRL Nr. 150) in die Zuständigkeit des Grossen Stadtrats (zutreffend: LGVE 2007 III Nr. 7 E. 4.2). Weiterer Überlegungen dazu bedarf es nicht, dies umso weniger, als die Beschwerdeführer die Kompetenz des Grossen Stadtrats zur Prüfung dieser Frage, soweit ersichtlich, zu Recht nicht in Frage stellen. Wie darzulegen ist, nehmen die Verfahrensbeteiligten mit Bezug auf das Ergebnis dieser Prüfung gegensätzliche Positionen ein. Wie es sich damit verhält, ist im Folgenden zu untersuchen. ■ 3. 3.1. Sowohl die städtischen Behörden als auch die Vorinstanz erachten die Stadtbild-Initiative für rechtswidrig. Deshalb sei sie den Stimmberechtigten nicht zur Abstimmung vorzulegen. Konkret stellen sie sich auf den Standpunkt, die Stimmberechtigten hätten im Rahmen der jüngsten Zonenordnung unlängst über Hochhausstandorte im Stadtteil Luzern Beschluss gefasst. Eine nochmalige Abstimmung über diese gleiche Thematik verletze übergeordnetes Recht, genauer den in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit. Die Beschwerdeführer wenden zur Hauptsache ein, die Initiative verletze übergeordnetes Recht keineswegs, insbesondere auch nicht den in Art. 21 Abs. 2 RPG enthaltenen Grundsatz der Planbeständigkeit. Die Stimmberechtigten hätten vormals bloss über die Zonenplanung im Gebiet des Stadtteils Luzern Beschluss gefasst, nicht aber über das gesamte Gebiet des Gemeinwesens, einschliesslich des Stadtteils Littau. Eine entsprechende integrale Zonenplanung stehe aus und habe mit Blick auf die Fusionsvereinbarung zwischen Luzern und Littau noch zu erfolgen. ■ 3.2. Die Vorinstanz spricht – im Einklang mit dem Grossen Stadtrat Luzern – dem im Sachverhalt zitierten Initiativtext die Rechtmässigkeit ab. Diese Ausgangslage ruft nach einer Interpretation des umstrittenen Volksbegehrens auf der Grundlage der üblichen Auslegungsregeln. Dabei ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen. Nicht abzustellen ist auf den subjektiven Willen der Initianten. Stehen verschiedene Auslegungsmöglichkeiten zur Diskussion, ist jene auszuwählen, welche dem Sinn und Zweck der Initiative am besten

entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt. Bei einer (auslegungsbedürftigen) Initiative ist mit Blick auf den Grundsatz "in dubio pro populo" jene Auslegungsvariante heranzuziehen, die am ehesten mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Weiter gilt es festzuhalten, dass ein Volksbegehren nur unter der Voraussetzung als ungültig zu erklären und deswegen der Volksabstimmung zu entziehen ist, wenn es – offensichtlich – rechtswidrig ist, denn im Zweifel ist zu Gunsten von Volksrechten zu entscheiden (vgl. Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, N 1188 und 1189, u.a. mit Verweis auf LGVE 2007 III Nr. 2 E. 5; zum Ganzen ferner: Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 1982, S. 1 ff., insbes. S. 43 ff.). Im Folgenden ist nach dem Gesagten als Erstes zu klären, ob der Gehalt der im Streit liegenden Initiative als rechtswidrig erscheint. Diesen Standpunkt vertreten sowohl die Vorinstanz als auch der Grosse Stadtrat. Die Beschwerdeführer ihrerseits machen geltend, der Initiativtext stehe im Einklang mit der Rechtsordnung. Er verletze insbesondere übergeordnetes Recht nicht. ■ 3.3. Ohne an dieser Stelle auf Details des umstrittenen Initiativtext vertieft einzugehen, besteht unter den Verfahrensbeteiligten zunächst einmal Einigkeit darüber, dass es den Initianten nach Massgabe des Wortlautes des Initiativtexts darum geht, den Souverän über Hochhausstandorte in Luzern abstimmen zu lassen. Vorinstanz und Grosser Stadtrat sehen, wie erwähnt, im Ansatz bereits in dieser Zielsetzung eine Verletzung von übergeordnetem Recht, konkret eine Verletzung des im Bundesrecht verankerten Grundsatzes der Planbeständigkeit. Die Beschwerdeführer vertreten den gegenteiligen Standpunkt. ■ 3.3.1. Alle Volksinitiativen müssen – analog den Vorlagen von Behörden – übergeordnetes Recht respektieren. Übergeordnetes Recht hat mit Bezug auf eine Initiative, die, wie im vorliegenden Fall, auf kommunaler Ebene vorgesehen ist, demnach das Bundesrecht, das Völkerrecht, das interkantonale Recht, das Verfassungsrecht des Kantons sowie das übrige kantonale Recht zu wahren. Zum übergeordneten Recht gehört nicht nur das gesetzte Recht, wie die allgemeinverbindlichen Erlasse und die rechtsetzenden Verträge, sondern auch nicht gesetztes Recht, wie das Gewohnheitsrecht und die Rechtsgrundsätze sowie in dem Sinn verbindliches Behördenrecht, als von dessen Grundsätzen nicht ohne qualifizierte Begründung abgewichen werden darf (statt vieler: Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2118 mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts). Der Grundsatz der Respektierung des übergeordneten Rechts gilt sodann ohne eine besondere ausdrückliche gesetzliche Grundlage von Bundesrechts wegen (Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101] ; dazu statt vieler: Odermatt, Ungültigerklärung von Volksinitiativen, in: AJP 1996 S. 710 ff., insbes. S. 715 ff.). Selbst wenn kantonales bzw. kommunales Recht auch nur einen Regelungsspielraum missachtet, welcher auf der Grundlage des höherrangigen Rechts gewahrt werden muss, verletzt dies die Pflicht zur Respektierung des übergeordneten Rechts (Ruch, in: St. Galler Komm., Art. 49 BV N 12 mit weiteren Verweisen). Der Verstoss gegen übergeordnetes Recht ist als Ungültigkeitsgrund im Übrigen allseits anerkannt (Heselhaus/Seiberth/Langensand, In dubio pro populo?, in: Festschrift für Paul Richli [Hrsg. Caroni/Heselhaus/Mathis/Norer.], Zürich/St. Gallen 2011, S. 253 ff.). In der Luzerner Rechtsordnung ist der Grundsatz ausdrücklich verankert. So ist gemäss § 145 Abs. 1 StRG ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Ein Volksbegehren ist namentlich rechtswidrig, wenn die Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG; Heselhaus/Seiberth/Langensand, a.a.O., S. 271). Damit ist vorab geklärt, dass eine

kommunale Initiative weder Bundesrecht noch kantonalem Recht widersprechen darf (BGE 133 I 110 E. 4.1; 129 I 392 E. 2.2, 128 I 190 E. 4; ferner zutreffend: LGVE 2007 III Nr. 2 E. 5; Steinmann, in: St. Galler Komm., Art. 34 BV N 13; Tschannen, in: Basler Komm., Art. 34 BV N 25). Mit andern Worten muss sie, wie einlässlich dargelegt, mit höherrangigem Recht vereinbar sein und dies ohne jeden Vorbehalt (BGE 139 I 292). Stellt eine Behörde – ohne selbst eine Rechtsverletzung zu begehen – fest, dass eine Vorlage höherrangigem Recht zuwiderläuft, begeht sie nach dem Gesagten ihrerseits keine Rechtsverletzung, wenn sie eine solchermaßen belastete Vorlage der Abstimmung entzieht. Das bedeutet nach der von Teilen der Lehre eher kritisch gewürdigten Praxis des Bundesgerichts allerdings nicht, dass – im umgekehrten Fall – eine Behörde eine Rechtsverletzung begehen würde, wenn sie eine Vorlage, die mit übergeordnetem Recht in Widerspruch steht, dessen ungeachtet dennoch der Volksabstimmung unterbreitet (dazu: Notter, Eine Initiative ist gültig, wenn..., in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 233 ff., insbes. S. 243 ff. mit Hinweisen). ■

3.3.2. Die Vorinstanz zog im angefochtenen Entscheid in Erwägung, die Initiative verletze Art. 21 Abs. 2 RPG, wonach Nutzungspläne nur im Fall erheblich veränderter Verhältnisse angepasst werden könnten. Derartige Umstände seien nicht erkennbar. Seit der jüngsten Ortsplanungsrevision, mit welcher einzelne Standorte für Hochhäuser im Stadtteil Luzern mit dem Instrumentarium der Ortsplanung festgelegt wurden, sei nur eine kurze Zeitspanne verstrichen. Zudem hätten sich die massgeblichen Verhältnisse in dieser Hinsicht nicht verändert. Unter solchen Umständen liefe eine nochmalige Abstimmung über dieselbe Thematik dem in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Prinzip der Planbeständigkeit und damit höherrangigem Recht zuwider. ■

3.3.3. Im Hinblick auf die Frage der Voraussetzungen für Änderungen von Nutzungsplänen ist Zweierlei zu beachten: Erstens müssen sich die Verhältnisse erheblich geändert haben und zweitens muss das öffentliche Interesse an der Änderung eines Nutzungsplans gegenüber privaten oder öffentlichen Interessen an der Erhaltung des Plans überwiegen. Die Verhältnisse verändern sich im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG allerdings von vornherein nur dann "erheblich", wenn die Verhältnisse das Gemeinwesen nach allgemeiner Erfahrung zu anderem Verhalten veranlasst hätten, wären sie zurzeit der Nutzungsplanung bereits Wirklichkeit gewesen. In diesem Kontext ist davon auszugehen, dass bestimmte tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte einem Plan – oder auch nur einem Teil davon – zu einer inneren Folgerichtigkeit verhelfen. Diese verleiht dem Plan gleichsam die Grundlage für dessen Bestand. Erst wenn ein gewichtiges Stück des Begründungsgeflechts, welches den Plan trägt, wegbricht, kann eine solche Lücke eine "erhebliche" Änderung der Verhältnisse bewirken, nämlich dann, wenn die verbleibenden, unveränderten Umstände den geltenden Plan oder den berührten Teil davon nicht mehr oder bloss mit Mühe zu tragen vermögen (vgl. EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Art. 21 RPG N 8). Andernfalls fehlt eine Begründung für eine – bundesrechtskonforme – Anpassung des Plans. Dieser Gesichtspunkt kommt explizit in Art. 21 Abs. 2 RPG in der Formulierung zum Ausdruck, wonach Nutzungspläne (bloss) "nötigenfalls" geändert werden sollen. ■

3.3.4. Im Rahmen der Interessenabwägung ist dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen. Ein Zonenplan kann seinen Zweck namentlich nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Nutzungspläne sind einem bestimmten Verfahren entsprungen, wollen Wirkungen entfalten und müssen dazu längere Zeit in Kraft bleiben. Als Grundregel gilt daher, dass Nutzungspläne nur aus gewichtigen Gründen abzuändern sind. Je neuer ein Plan 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 (vgl. dazu statt vieler: Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, S. 347). ■ Zu den tatsächlichen Änderungen gehören beispielsweise der fortschreitende Verlust von Baulandreserven, der Gang der Wirtschaft, die Bevölkerungsentwicklung, die Zu- und Abnahme der Umweltbelastung unter Einschluss des Entstehens oder der Entdeckung von Altlasten sowie gegebenenfalls wandelnde gesellschaftliche Gewohnheiten, Wertschätzungen und Zielvorstellungen über räumliche Entwicklungen. Ebenso können u.U. auch neue wissenschaftliche Erkenntnisse über bisherige Zustände eine erhebliche Änderung darstellen. Eine rechtliche Änderung liegt vor, wenn neue, übergeordnete Rechtsnormen oder eine Revision des Richt- bzw. eines andern raumrelevanten Plans eine Plananpassung erfordern. Plananpassungen ergeben sich ferner beispielsweise auch auf Grund der Revision der (damaligen)

Raumplanungsverordnung zur Sicherung von Fruchtfolgeflächen, aufgrund der Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) oder etwa zufolge der Anpassungen im Bereich der Gesetzgebung zum Schutz des Waldes (vgl. diese und weitere Beispiele bei: Jost, a.a.O., S. 345 ff.). Fraglich ist, ob derlei als Begründung für eine Planänderung auch mit Bezug auf den vorliegenden Fall geltend gemacht werden kann. ■

3.3.5. Auszugehen ist von der Feststellung, dass die Stimmberechtigten die neue BZO für den Stadtteil Luzern erst unlängst – konkret am 9. Juni 2013 – gutgeheissen haben. Dabei ging es vor ca. zweieinhalb Jahren (u.a.) auch um die Standorte für Hochhäuser im Stadtteil Luzern. Anhaltspunkte rechtlicher oder tatsächlicher Natur dafür, dass – bezogen auf den Stadtteil Luzern – sich seither raumordnungsrelevanten Änderungen eingestellt hätten, die diesbezüglich Anlass für eine Neubeurteilung der Zonenplanung hätten geben können, sind, wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid mit Recht festgehalten hat, nicht zu erkennen. Bei dieser Sach- und Rechtslage steht derzeit der Abstimmung hierüber das in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerte Prinzip der Planbeständigkeit entgegen. ■ 4. 4.1. Die Beschwerdeführer halten im Wesentlichen entgegen, ihnen gehe es nicht darum, noch einmal über die Standorte für Hochhäuser im Stadtteil Luzern eine Abstimmung durchzuführen. Die Initiative verfolge denn auch nicht den Zweck, den Beschluss betreffend die kernstädtischen Hochhausstandorte Bundesplatz, Pilatusplatz und Steghof isoliert in Wiedererwägung zu ziehen. Den Initianten gehe es um ein neues Hochhauskonzept für Luzern und unter Einschluss des Stadtteils Littau. So bezwecke die Initiative zweierlei: Mit Bezug auf den Stadtteil Luzern gehe es darum, die "Kernstadt" mit den BZO-Hochhausstandorten Pilatusplatz, Steghof und Bundesplatz vor Hochhäusern zu schützen und gleichzeitig mehr Hochhausstandorte (ca. zehn) neu aufzunehmen, beispielsweise mit Bezug auf die Gebiete im Stadtteil Luzern Büntenen, Reussport, Dammstrasse, Sentimattstrasse, Bernstrasse, Eichwaldstrasse. Diese neuen Hochhausstandorte seien gemäss Ziffer 2 der Initiative je einzeln dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Weiter binde die Initiative erstmals den Stadtteil Littau ausdrücklich in das Hochhauskonzept für die ganze Stadt Luzern ein, indem die Initiative laut Ziffer 1b mit Bezug auf den Stadtteil Littau alle Hochhausstandorte gemäss Hochhauskonzept der Regionalplanung Luzern zulassen wolle. Falls auf das Hochhauskonzept der Regionalplanung Luzern vom 19. September 2008 abgestellt würde, fänden sich im Stadtteil Littau weit über 30 Standorte für Hochhäuser sowie rund doppelt so viele Standorte für sogenannte "höhere Häuser". Dass insgesamt drei bisherige Hochhausstandorte in der Kernstadt entfallen sollten, erscheine im Vergleich zur Tragweite der Initiative, die dutzende neuer Hochhausstandorte sowohl im Stadtteil Luzern wie im Stadtteil Littau erfasse und dem fakultativen Referendum unterstellen wolle, deutlich

untergeordnet. Im vorliegenden Fall gehe es also nicht um eine "Wiedererwägung", sondern um ein völlig neues und anderes Hochhauskonzept, welches erstmals das gesamte Stadtgebiet einbeziehe und dem Schutz des Stadtbildes insgesamt einen höheren Stellenwert einräume. ■ Seit Juni 2007 stehe die Stadt Luzern gestützt auf Art. 31 Abs. 1 des Fusionsvertrags mit der damaligen Gemeinde Littau in der Pflicht, eine Bau- und Zonenordnung (BZO) für ihr Gemeindegebiet zu erlassen, welche die vereinigten Gemeindeteile von Luzern und Littau umfasse. Gemäss Art. 41 Abs. 3 des Fusionsvertrags bleibe das Bau- und Zonenreglement für das Gebiet der ehemaligen Gemeinde Littau nur noch solange in Kraft, bis die fusionsvertraglich vorgesehene Regelung geschaffen worden sei. Die Vorinstanz verkenne, dass das Kriterium der Planbeständigkeit mit Bezug auf die Stadtteile Luzern und Littau seit der Zustimmung der Stimmberechtigten zur Fusion im Jahr 2007 unter dem Vorbehalt der Umwandlung der bestehenden Nutzungsordnungen von Luzern und Littau hin zur Nutzungsordnung für das gesamte Stadtgebiet gestanden sei. Laut einer Weisung der Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) von 2014 hätten Gemeinden im Zug einer Fusion ihre Ortsplanungen für das gesamte betroffene neue Gemeindegebiet innert fünf Jahren anzugehen. Davon gehe auch der Stadtrat in seinem Bericht und Antrag aus, indem er darauf hinweise, die Gesamtrevision der Ortsplanung für die fusionierte Stadt werde 2015 bis 2018 umgesetzt. Vor diesem Hintergrund könne hinsichtlich des Planteils von Luzern nicht von Planbeständigkeit gesprochen werden. Die Bürger und die Grundeigentümer von Luzern und Littau hätten nach der Gemeindefusion (2007) spätestens ab 2014 mit einer umfassenden Revision der Bau- und Zonenordnungen betreffend die vormaligen Ortsteile von Luzern und Littau rechnen müssen. Demzufolge verfange das "Killerargument" nicht, dass die Initiative gegen das Prinzip der Planbeständigkeit verstosse. Die Initiative sei bundesrechtskonform, weil sie die Entwicklung der raumplanerischen Verhältnisse in den Ortsteilen Luzern und Littau in die fällige Gesamtrevision der Nutzungsordnung überführe. Art. 21 Abs. 2 RPG lasse die mit einer Gemeindefusion verbundene raumplanerische Entwicklung zu, weil die Fusion veränderte Verhältnisse im Sinn dieser Bestimmung schaffe. Gegenteilige Interessen der Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Planbeständigkeit hätten unter diesen Umständen weniger Gewicht und würden die Anpassung der Planung nicht ausschliessen. Es seien die Beschwerdeführer, welche sich auf den Vertrauensschutz berufen würden, weil die Gesamtzonenplanung in Aussicht gestellt worden sei. Demzufolge hätten die Initianten gestützt auf Art. 9 BV Anspruch darauf, diesbezüglich von den staatlichen Organen ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Sie hätten insbesondere mit Blick auf die Wegleitung des rawi und die in Aussicht stehende Gesamtplanung ein Recht darauf, dass die gesamtstädtische BZO acht Jahre nach der Unterzeichnung des Fusionsvertrags endlich umgesetzt werde. ■ 4.2. Der Stadtrat wendet in seiner Vernehmlassung ein, die von den Beschwerdeführern mehrfach erwähnte Wegleitung zum Ortsplanungsverfahren führe unter Ziffer 1.3 aus, dass bei fusionierten Gemeinden innert fünf Jahren nach der Fusion im Rahmen der Gesamtrevision ein neuer Zonenplan und ein neues Bau- und Zonenreglement zu erlassen sei. Diese Empfehlung zuhanden der Gemeinden berücksichtige den Grundsatz der Planbeständigkeit allerdings nicht. Littau und Luzern hätten ihre Bau- und Zonenordnungen parallel zum Fusionsprozess je integral revidiert. Die Bau- und Zonenordnung von Littau hätte zufolge des Grundsatzes der Planbeständigkeit nicht in die laufende Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung für den Stadtteil Luzern integriert werden können. Aus dem gleichen Grund könne die Bau- und Zonenordnung für den Stadtteil Luzern kurz nach deren Genehmigung nicht gleich wieder

einer Gesamtrevision zugeführt werden. Auch wenn die Bau- und Zonenordnung für den Stadtteil Littau aus Gründen der Planbeständigkeit formell nicht in die laufende Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung für den Stadtteil Luzern integriert werden können, sei Erstere dennoch bei der Ausgestaltung der Bau- und Zonenordnung für den Stadtteil Luzern berücksichtigt worden. So seien insbesondere die Einwohner- und Arbeitsplatzkapazitäten der Bau- und Zonenordnung Littau bei der Dimensionierung des Fassungsvermögens der Zonenordnung für den Stadtteil Luzern beachtet und aus einer gesamtstädtischen Sicht gewürdigt worden. Die Zonenordnung für den Stadtteil Luzern sei auf diejenige für den Stadtteil Littau abgestimmt worden und könne bei der Zusammenführung nicht kurz nach der Genehmigung der Bau- und Zonenordnung für den Stadtteil Luzern wieder infrage gestellt werden. Die kantonalen Behörden, namentlich das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, hätten all diese Planungsprozesse immer begleitet. Und die BZO für den Stadtteil Luzern sei vom Regierungsrat auch nach vollzogener Fusion in Kenntnis davon genehmigt worden, dass für das Stadtgebiet Luzern zwei unterschiedliche Regelwerke bestehen würden. Im Genehmigungsentscheid vom 3. Juni 2014 habe der Regierungsrat dazu ausgeführt, formal werde der Zonenplan des Stadtteils Littau als 15. Teilzonenplan mit eigenem Reglement behandelt. In einer künftigen Revision sollten beide Regelwerke inhaltlich und formell zusammengeführt werden. ■ Des Weiteren beriefen sich die Beschwerdeführer auf die Gesamtplanung 2014-2018, woraus sie eine Verpflichtung zu einer Gesamtrevision der beiden Bau- und Zonenordnungen herleiten würden. Im entsprechenden Bericht und Antrag (17/2013) sei indes nicht von einer "Gesamtrevision" die Rede, sondern von der "Zusammenführung" der Bau- und Zonenordnungen. Die zitierten Begriffe seien bewusst so gewählt worden, weil dem Stadtrat klar gewesen sei, dass eine erneute "Gesamtrevision" unverhältnismässig wäre und auch dem Grundsatz der Planbeständigkeit widersprechen würde. Dies treffe ebenso für die Gesamtplanung 2015-2019 zu, welche der Grosse Stadtrat am 27. November 2014 auf der Grundlage des Berichts- und Antrags 23/2014 vom 17. September 2014 beschlossen bzw. zur Kenntnis genommen habe. Wohl sei eine Zusammenführung der beiden Bau- und Zonenordnungen notwendig, nicht aber eine umfassende Gesamtrevision beider Bau- und Zonenordnungen. Im Bericht und Antrag 31/2012 werde unter Ziffer 2.3 festgehalten, dass der Regierungsrat die BZO von Littau im Mai 2009 rechtskräftig genehmigt habe. In den Fusionsverhandlungen sei vereinbart worden, dass die revidierte BZO von Littau unverändert übernommen werden müsse. Die neue BZO der Stadt Luzern beziehe sich somit nur auf den Stadtteil Luzern. Erst bei einer nachfolgenden Revision würden die beiden Regelwerke inhaltlich und formell zusammengeführt, dies alles aus Gründen der Rechtssicherheit und der Planbeständigkeit. Parallel zur laufenden BZO-Revision für den Stadtteil Luzern habe der Kanton Luzern zudem eine Revision des PBG eingeleitet, welche im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der revidierten BZO noch nicht in Kraft gewesen sei. Zudem habe der Bund während der BZO-Revision das Bundesgesetz über den Gewässerschutz und die dazugehörige Verordnung geändert und damit neue Vorgaben für die Gewässerraumfreihaltung erlassen, welche ebenfalls nicht mehr in der laufenden Revision hätten berücksichtigt werden können. Auf dem Stadtgebiet seien also auch nach der Gesamtrevision für den Stadtteil Luzern zwei verschiedene Regelwerke in Kraft. In der Folge seien die beiden Bau- und Zonenreglemente der Stadtteile Luzern und Littau zusammenzuführen und auf die übergeordneten Vorgaben von Bund und Kanton abzustimmen. Eine erneute Gesamtrevision sei also nicht geplant, sondern eine Zusammenführung. Um die Planbeständigkeit der neuen BZO Stadtteil Luzern zu

garantieren, würden für den Stadtteil Luzern demzufolge nur die aufgrund der geänderten Vorgaben des Kantons notwendigen Anpassungen vorgenommen. Die Zusammenführung ändere an der festgestellten Ungültigkeit der Initiative folglich nichts. ■ 4.3. In ihrer Replik vom 17. November 2015 wiederholen die Beschwerdeführer ihren Standpunkt und halten entgegen, die Stimmberechtigten hätten den Fusionsvertrag vom 20. Juni 2007 akzeptiert. Danach sei eine inhaltlich einheitliche BZO für das gesamte Gemeindegebiet der vereinigten Gemeinde Luzern zu erarbeiten und nicht bloss eine Zusammenführung der bestehenden zwei BZO. Auch rechtlich sei eine blosser "Zusammenführung" irrelevant, da auch ein derartiges Vorgehen eine Totalrevision der bestehenden zwei BZO bedeute. Die fusionsvertragliche Verpflichtung zur Schaffung einer einheitlichen BZO für die Stadtteile Luzern und Littau stelle einen Paradefall veränderter politischer und raumplanerischer Verhältnisse im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG dar, der eine Revision bestehender – auch jüngerer – Nutzungspläne raumplanerisch und sachlich nicht nur rechtfertige, sondern erfordere. Weil die Gesamtplanungspflicht allen Einwohnern beider Gemeindeteile im Rahmen der Fusionsdiskussion und -Abstimmung seit 2007 mehrfach bekannt gemacht worden und auch bekannt sei, könne sich niemand auf "Planbeständigkeit" der Teil-Nutzungspläne berufen. Diese ständen vielmehr unter dem fusionsvertraglichen Änderungsvorbehalt, der auch bundesrechtlich durch Art. 21 Abs. 2 RPG gedeckt sei. ■ 5. 5.1. Wie bereits festgehalten, bewegen sich Bestrebungen im Hinblick auf Anpassungen von Raumplänen stets in einem Spannungsfeld gegenläufiger Interessen, namentlich der Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes einerseits und dem Interesse an der Aktualität der Raumplanung andererseits (dazu grundlegend: BGE 132 II 408 E. 4.2 [Pra 2007 Nr. 66]). Diesem Spannungsfeld von Interessen hat der Gesetzgeber mit einem zweistufigen Prüfprogramm Rechnung getragen. Danach muss zunächst geprüft werden, ob überhaupt veränderte Verhältnisse vorliegen, wobei gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG mit Bezug auf grundeigentümergebundene Nutzungspläne von vornherein nur "erhebliche" Veränderungen für eine bundesrechtskonforme Anpassung einer raumordnungsrelevanten Nutzungsordnung in Frage kommen. Liegt eine – erhebliche – Veränderung der Verhältnisse vor, so ist der betreffende Plan in einem ersten Schritt auf seine Anpassungsbedürftigkeit zu überprüfen (Art. 21 Abs. 2 RPG). Wenn sich die Verhältnisse jedoch nicht erheblich geändert haben, ist selbst eine Überprüfung des Plans mit Blick auf Bundesrecht nicht statthaft (Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, Zürich 2012, S. 68). Erst wenn feststeht, dass sich raumordnungsrelevante Verhältnisse erheblich verändert haben, ist der Weg frei, einen Nutzungsplan erst einmal einer Überprüfung zu unterziehen und diesen – in einem zweiten Schritt – "nötigenfalls" anzupassen. Erst dieser zweite Schritt des in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Prüfprogramms impliziert eine Interessenabwägung (Griffel, a.a.O., mit Hinweis auf BGE 132 II 408 E. 4.2). Erst wenn in einem solchen Fall ein überwiegendes Interesse an der Planänderung ausgewiesen ist, kommt eine Planänderung überhaupt in Frage, andernfalls hat sie – selbst beim Vorliegen erheblich veränderter Verhältnisse – zu unterbleiben. Eine abweichende Vorgehensweise widerspricht klar Bundesrecht. ■ 5.2. Die (...) Initianten unterbreiteten ihre Initiative den Behörden am 27. Juni 2014, d.h. gerade einmal 24 Tage nach der Genehmigung der BZO für den Stadtteil Luzern durch den Regierungsrat. In chronologischer Hinsicht ist an dieser Stelle das Folgende in Erinnerung zu rufen: Die Volksabstimmung über die Totalrevision der BZO – ohne das Teilgebiet Littau – fand am 9. Juni 2013 statt. Die Vorlage umfasste den Zonenplan und das BZR. Dabei wurde mit Bezug auf das Teilgebiet der Stadt Luzern die aus dem Jahr 1994 stammende vormalige BZO ersetzt. Gleichzeitig wurden, wie

erwähnt, (u.a.) 13 städtische Bebauungspläne aufgehoben. Mit dieser Revision wurden – mit Bezug auf den Stadtteil Luzern – insbesondere auch die Hochhausstandorte festgelegt. Der Regierungsrat genehmigte die BZO mit Entscheid vom 3. Juni 2014. Wie im Sachverhalt erwähnt, wies er mit der Genehmigung (u.a.) insbesondere auch die Beschwerde von R und A ab, soweit darauf einzutreten war. Dieser Aspekt ist hier insofern von Bedeutung, als A als einer der Initianten aufgetreten ist und im vorliegenden Verfahren Parteistellung hat. Der Weiterzug gegen den Entscheid des Regierungsrats blieb vor Kantonsgericht ohne Erfolg. Dass das Urteil des Kantonsgerichts betreffend die in jenem Verfahren zur Diskussion gestandenen raumplanerischen Belange mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen wurde (1C_398/2015 vom 9.8.2016), ist hier unerheblich, zumal, wie darzulegen ist, jenes Verfahren den Ausgang der vorliegenden abstimmungsrechtlichen Streitsache nicht zu beeinflussen vermag, und dies aus den nachfolgenden Gründen. ■ 5.3. Als Erstes ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerde gegen die vom Kantonsgericht bestätigte Zonenzuweisung von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung hat (Art. 103 Abs. 1 BGG). Ferner ist festzuhalten, dass die übrigen genehmigten bzw. beschwerdeweise bestätigten Zonenzuweisungen mit Bezug auf den Stadtteil Luzern frühestens ab 3. Juni 2014 rechtskräftig geworden sind. Es kann dazu auf die in diesem Punkt zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid hingewiesen werden. Weiterer Überlegungen des Gerichts dazu bedarf es nicht, dies umso weniger, als sich – zu Recht – sowohl der Stadtrat Luzern als auch der Regierungsrat als erste Rechtsmittelinstanz in dieser Hinsicht auf das mit zahlreichen Hinweisen auf Lehre und höchstrichterliche Praxis versehene fundierte Gutachten von Pierre Tschannen und Dominik Elser betreffend die Gültigkeit der Volksinitiative "Für ein intaktes Stadtbild" vom 23. Dezember 2014 abstützten. In Tat und Wahrheit machen die Beschwerdeführer denn auch nicht geltend, in der sehr kurzen Zeit nach der Genehmigung der BZO für den Stadtteil Luzern seien in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht wesentliche Änderungen aufgetreten, welche – diesbezüglich – als Begründung für ein Aufbrechen der Planbeständigkeit geltend gemacht werden könnten. ■ 5.4. Was die Beschwerdeführer im Verfahren vor Kantonsgericht im Wesentlichen vortragen, zielt in eine andere Richtung. Ihres Erachtens könne nicht von Planbeständigkeit gesprochen werden, zumal die Vertrauensgrundlage für eine Planbeständigkeit im Sinn von Art. 21 Abs. 2 RPG fehle, weil die ehemaligen Gemeinden von Littau und Luzern gestützt auf den Fusionsvertrag nach wie vor verpflichtet seien, ihre bisher getrennten Ortsplanungen erstmals integral zu überarbeiten. Hierbei gehe es darum, mit Bezug auf das gesamte fusionierte Gemeindegebiet von Luzern u.a. Hochhausstandorte zu bestimmen. Dies sei bisher unterblieben. ■ Mit ihren Überlegungen gelingt es den Beschwerdeführern nicht, den Vorwurf zu entkräften, dass die Initiative den in Art. 21 Abs. 2 RPG verankerten Grundsatz der Planbeständigkeit sehr wohl missachtet. Dem in den Rechtsschriften wiederholt vorgetragenen Hinweis, wonach eine Vertrauensgrundlage für Planbeständigkeit fehle, weil eine Gesamtrevision der Nutzungsordnung für das fusionierte Stadtgebiet, einschliesslich des Teilgebiets von Littau, noch nicht umgesetzt sei, kommt mit Blick auf den Kenntnisstand der Stimmberechtigten von vornherein die Qualität des Neuen nicht zu. Auszugehen ist vielmehr von der Erkenntnis, dass die Stimmberechtigten dies seit vielen Jahren wussten bzw. sich hierüber bereits vor der Abstimmung ausreichend informieren konnten. Festzuhalten ist also, dass die Stimmberechtigten der fusionierten Gemeinde im Zeitpunkt der Abstimmung über die städtische BZO (ohne das Teilgebiet Littau) über alles, was die Beschwerdeführer als angeblich neu hinstellen, ausreichend

Kenntnis gehabt haben. Sie wussten, worüber sie am 9. Juni 2013 abzustimmen hatten, nämlich über die Nutzungsordnung der Stadt Luzern – ohne das Teilgebiet Littau. Die Abstimmungsunterlagen liessen hierüber keine Zweifel aufkommen (vgl. Art. 4 Abs. 2 BZO). ■ Nichts spricht dafür, dass den Stimmberechtigten entgangen wäre, dass eine integrale Nutzungsplanung betreffend die fusionierte Gemeinde ansteht. Dieser Aspekt weist zugestandenermassen nur (aber immerhin) auf eine Strategie hin, die der Umsetzung bedarf. Daraus können die Beschwerdeführer mit Blick auf den Ausgang dieses abstimmungsrechtlichen Verfahrens indes nichts zu ihren Gunsten herleiten, zumal die Stimmberechtigten dies bereits im Zeitpunkt der Abstimmung vor Augen hatten und dies einschliesslich der rechtlichen Wirkungen, welche die Abstimmung zu entfalten vermag. Eine dieser Wirkungen stellt die Planbeständigkeit dar, welche derartigen raumordnungspolitischen Beschlüssen eigen ist. Es kann, um Wiederholungen zu vermeiden, in diesem Punkt auf Gesagtes verwiesen werden (E. 3.3.3 und 3.3.4). Unter allen diesen Umständen spricht nichts für die Annahme, eine Abstimmung über die umstrittene Initiative räumte den Stimmberechtigten die Gelegenheit ein, über etwas abzustimmen, was ihnen am Abstimmungstag mit Bezug auf die Standorte von Hochhäusern zufolge Unkenntnis der massgeblichen Verhältnisse sowie des raumordnungspolitischen Rahmens vorenthalten worden wäre. Dies alles spricht im Einklang mit den Schlussfolgerungen, welche die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid unter Hinweis auf das in E. 5.3 zitierte Gutachten Tschannen/Elser gezogen hat, dafür, die Stadtbild-Initiative hinsichtlich ihrer Wirkung mit Recht als eine "Wiedererwägungsinitiative" zu qualifizieren. Diese steht indes im Widerspruch zur Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG und damit zum Bundesrecht, d.h. zu höherrangigem Recht. Folglich ist nicht zu beanstanden, dass die Behörden das Volksbegehren als rechtswidrig qualifiziert haben (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG).

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