

# LU\_GERICHTE RRE Nr. 404 vom 3. April 2007

LU Gerichte, 2007-04-03, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_RRE\\_Nr.\\_404](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._404)

FR: LU\_GERICHTE RRE Nr. 404 du 3 avril 2007

IT: LU\_GERICHTE RRE Nr. 404 del 3 aprile 2007

## Regeste

Vertretung von Initiativkomitees. Vorprüfung von Initiativen. Ortsplanungsinitiative. §§ 134 Absatz 2, 135 Absatz 3 und 145 StRG; § 43 GG; §§ 61ff. PBG. Die Vertretungsbefugnis von Mitgliedern eines Initiativkomitees gemäss § 134 Absatz 2 StRG ermächtigt nicht zur Beschwerdeführung. - Die Vorprüfung von Initiativen ist nur eine formelle Prüfung, bei welcher lediglich ein Hinweis auf eine mögliche Ungültigkeit zulässig ist. Ein solcher Hinweis ist vor allem dann am Platz, wenn es sich offensichtlich um ein ungültiges Initiativbegehren handelt. - Eine formulierte Ortsplanungsinitiative ist verfahrensmässig so zu behandeln, dass die Verfahrensgarantien der §§ 61ff. des Planungs- und Baugesetzes gewahrt bleiben. Einer solchen Initiative kommt nur als Vorlage für die Durchführung des Ortsplanungsverfahrens verpflichtende Wirkung zu. - Die Prüfung der Gültigkeit einer Gemeindeinitiative durch die Gemeindebehörde ist nicht identisch mit der Prüfung, welche der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde im Rahmen der Nutzungsplanung vorzunehmen hat. | Volksrechte

## Erwägungen

### E. 3

Zur Stimmrechtsbeschwerde wegen Feststellung der Ungültigkeit einer Initiative sind das Initiativkomitee und jede Unterzeichnerin und jeder Unterzeichner des Volksbegehrens berechtigt (§ 162 Abs. 3d des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 [StRG]).

#### E. 3.1

Beschwerdeführer 1 ist das Initiativkomitee, vertreten durch drei Personen, die den Ausschuss des Initiativkomitees bilden. Zu prüfen ist, ob der Ausschuss zur Vertretung des Initiativkomitees befugt ist und damit die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Ein Sachentscheid setzt namentlich die Vertretungsbefugnis der Parteivertreter voraus (§ 107 Abs. 1 und 2c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 3. Juli 1972 [VRG]). Fehlt eine Voraussetzung für einen Sachentscheid, so tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Das Initiativkomitee ist keine natürliche Person. Es hat sich aber auch nicht als juristische Person organisiert. Solches wird auch nicht geltend gemacht. Gesellschaftsrechtlich ist von einem Zusammenschluss von interessierten Personen auszugehen, dessen Zweck die Ausarbeitung und Lancierung der erwähnten Volksinitiative ist. Es dürfte sich daher um eine einfache Gesellschaft gemäss Artikel 530ff. OR handeln, der die Rechtspersönlichkeit abgeht. Im Bereich der politischen Rechte (Initiativen, Referenden auf kantonaler und kommunaler Ebene) ist ein Initiativkomitee eine gesetzlich anerkannte Organisation, die bestimmte Aufgaben übernimmt und auch Vertretungsbefugnis gegenüber den Behörden hat (vgl. § 146 Abs. 2 StRG). Dies bedingt aber im vorliegenden Fall, dass sämtliche Mitglieder des Initiativkomitees gemeinsam Beschwerde führen oder dass das Initiativkomitee

ausdrücklich einen Ausschuss dazu ermächtigt. Aus der Unterschriftenliste "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" ergibt sich, dass das Initiativkomitee 19 Personen umfasst. Ausdrücklich vorgesehen ist auf der Unterschriftenliste, dass der Ausschuss, bestehend aus A, B und C, die Volksinitiative mit einfacher Mehrheit zurückziehen kann (vgl. § 146 Abs. 2 StRG). Es fehlt jedoch eine Ermächtigung zur Beschwerdeführung. Der Ausschuss weist nicht nach, dass er von den Komiteemitgliedern zur Beschwerdeführung ermächtigt worden ist. Anders als für einen Rückzug der Initiative verfügt der Ausschuss damit nicht über eine Vertretungsbefugnis des Initiativkomitees zur Beschwerdeführung. Eine solche Vertretungsbefugnis lässt sich auch nicht aus § 134 Absatz 2 StRG herleiten. Gemäss dieser Bestimmung gelten das erstgenannte Komiteemitglied und bei dessen Verhinderung das zweitgenannte als ermächtigt, das Komitee gegenüber den Behörden zu vertreten und die behördlichen Zustellungen zuhanden des Komitees entgegenzunehmen. Diese Bestimmung beschränkt die Vertretungsbefugnis jedoch ihrer Einordnung im Gesetz entsprechend auf den Bereich der Unterschriftensammlung und ermächtigt nicht zur Beschwerdeführung. Mangels Vertretungsbefugnis des Ausschusses ist deshalb auf die Stimmrechtsbeschwerde des Initiativkomitees nicht einzutreten.

### **E. 3.2**

Bei den Beschwerdeführern 2 bis 7 handelt es sich um Unterzeichner der Volksinitiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren". Diese sind befugt, den Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern über die Ungültigkeit der Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" wegen Verletzung ihres Initiativrechts anzufechten (§ 162 Abs. 3d StRG). Auf die Stimmrechtsbeschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

### **E. 4**

Nicht einzutreten ist allerdings auf die Beschwerde insoweit, als die Beschwerdeführer beantragen, es sei festzustellen, dass § 135 StRG auch eine inhaltliche Prüfung beinhalte, und der Stadtrat von Luzern sei anzuweisen, Initiativen künftig auf Verlangen inhaltlich vorzuprüfen, wie es der Praxis des Kantons entspreche.

#### **E. 4.1**

§ 135 Absatz 1 StRG verlangt, dass bei Volksbegehren vor Beginn der Unterschriftensammlung, ausgenommen bei Volksreferenden, der Entwurf der Unterschriftenliste der zuständigen Behörde zur Vorprüfung einzureichen ist. Die Behörde hat durch Entscheid festzustellen, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formvorschriften nach den §§ 128-132 des Stimmrechtsgesetzes entspricht (§ 135 Abs. 3 StRG). Das Vorprüfungsverfahren führt also zu einem ersten Zwischenentscheid im Hinblick auf weitere Vorkehren und Entscheidungen, wie die definitive Einreichung der Initiative, das Zustandekommen der Initiative, die Beurteilung von deren Gültigkeit, ein allfälliger Gegenvorschlag und die Volksabstimmung. Der Stadtrat von Luzern hat mit Entscheid vom 15. Februar 2006 festgestellt, dass der Entwurf der Unterschriftenliste "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" den gesetzlichen Formvorschriften entspricht. Er hat ausdrücklich festgehalten, dass in diesem Verfahrensstadium noch keine materielle Prüfung stattfindet. Die Beschwerdeführer beanstanden, dass der Stadtrat von Luzern die Initiative im Rahmen des Vorprüfungsentscheids nicht auch materiell beurteilt hat. Eine solche Rüge hätte jedoch innert der Rechtsmittelfrist gemäss § 162 Absatz 2 StRG vorgebracht werden müssen. Dies haben die Beschwerdeführer unterlassen. Die Beschwerde erweist sich damit in diesem Punkt als verspätet.

#### **E. 4.2**

Selbst wenn auf die Rüge der mangelhaften Vorprüfung einzutreten wäre, erweise sie sich als unbegründet. § 135 Absatz 3 StRG verlangt nur, dass die Behörde durch Entscheid festzustellen hat, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formvorschriften nach den §§ 128-132 des Stimmrechtsgesetzes entspricht. Sie hat dabei insbesondere zu prüfen, ob die Unterschriftenliste die notwendigen Angaben enthält und ob im Titel die Art und der Gegenstand des Volksbegehrens richtig angegeben werden. Der Titel darf namentlich zu keinen Verwechslungen Anlass geben und keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten. Die Vorprüfung soll gewährleisten, dass allfällige Mängel einer Unterschriftenliste bereinigt werden oder dass in Streitfällen rechtskräftig darüber entschieden wird, bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen wird (Botschaft B 65 des Regierungsrates vom 16. April 1985 zum Entwurf eines Stimmrechtsgesetzes, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1985, S. 332). Daraus ergibt sich klar, dass es im Vorprüfungsverfahren nur um eine formelle Prüfung geht. Die Frage der Gültigkeit liegt in der Zuständigkeit des Grossen Stadtrates (§ 43 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 [GG]) und darf im Vorprüfungsverfahren, für das der Stadtrat zuständig ist (§ 135 Abs. 2b i.V.m. § 2 Abs. 1k StRG), gar nicht beurteilt werden. Zulässig ist lediglich ein Hinweis auf eine mögliche Ungültigkeit. Ein solcher Hinweis wäre vor allem dann am Platz, wenn es sich offensichtlich um ein ungültiges Begehren handeln würde (LGVE 1993 III Nr. 10 E. 7). Der Stadtrat von Luzern hat sich somit zu Recht darauf beschränkt, die Unterschriftenliste "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" formell zu prüfen. Eine Pflicht in diesem Verfahrensstadium für eine materielle Prüfung einer Initiative ergibt sich nicht aus den Bestimmungen des Stimmrechtsgesetzes.

#### **E. 5**

Gemäss § 145 Absatz 1 StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Ein Volksbegehren ist namentlich rechtswidrig, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2f StRG). Kommunale Initiativen dürfen deshalb weder dem Bundesrecht noch dem kantonalen Recht widersprechen. Sie dürfen nicht mit den Vorschriften in der Gemeindeordnung im Widerspruch stehen und haben insbesondere die nach der Gemeindeordnung geltende Kompetenzordnung zu respektieren, sofern die Initiative nicht eine Änderung dieser Kompetenzordnung verlangt (Urteil 1P.481/1993 des Bundesgerichts vom 18. November 1993, E. 2a, in: ZBl 1994, S. 261). Der Grosse Stadtrat von Luzern erklärte die Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" gestützt auf ein Schreiben des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes des Kantons Luzern für ungültig. Er schloss daraus, dass der Kanton der betreffenden Bestimmung bei einer Gültigerklärung und Annahme der Initiative im Rahmen des anschliessend erforderlichen Ortsplanungsverfahrens die Genehmigung versagen würde. In ihrer Stellungnahme vom 8. Februar 2007 bestätigte die Vorinstanz, dass der Grund für die Ungültigkeit in der absehbaren Nichtgenehmigung der in der Initiative vorgesehenen Bestimmung aufgrund der fehlenden Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Planungs- und Baugesetz liege. Die Beschwerdeführer bestreiten eine solche Unvereinbarkeit. Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist das Initiativbegehren nach den üblichen Auslegungsmethoden zu interpretieren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem

vernünftigen Ergebnis führt und andererseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung mit dem Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 123 I 152 E. 2c S. 155, 121 I 334 E. 2c S. 338f., 119 Ia 154 E. 9a S. 165f.). Eine Initiative ist nur dann ungültig zu erklären, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist. Diese Auffassung ist unter dem Stichwort "in dubio pro populo" (im Zweifel für die Volksrechte) zusammengefasst (vgl. Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 1982, S. 43ff.). Nach Lehre und Rechtsprechung sind somit zwei Aspekte zu unterscheiden. Einerseits ist bei einer auslegungsbedürftigen Initiative im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, andererseits ist ein Volksbegehren nur dann ungültig zu erklären und der Volksabstimmung zu entziehen, wenn es offensichtlich rechtswidrig ist.

## **E. 6**

Die Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Die Bestimmung verlangt, dass in Wohnquartieren und deren unmittelbaren Umgebung kein Fixerraum zulässig sein soll. Dies gelte insbesondere für Wohnzonen, Wohn- und Geschäftszonen, Arbeits- und Wohnzonen sowie Zonen für Schulen und Kindergärten. Diese Bestimmung wäre bei der Realisierung eines konkreten Projekts zu beachten. Die Regelung hat damit den Charakter einer Bau- und Nutzungsvorschrift im Sinn von § 36 Absatz 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG).

### **E. 6.1**

Die formulierte Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" verstösst gegen die kantonalen Vorschriften über das Ortsplanungsverfahren nach den §§ 61ff. PBG, wenn das kommunale Initiativverfahren das Ortsplanungsverfahren ausschliesst und dem kommunalen Initiativverfahren der Vorrang zukommt. Stimmt der Grosse Stadtrat von Luzern einer Initiative in Form des Entwurfs zu, unterliegt diese nach dem in der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO) vorgesehenen Initiativverfahren dem obligatorischen oder fakultativen Referendum wie ein eigener Beschluss des Grossen Stadtrates. Er kann den Entwurf wie eine eigene Vorlage redaktionell bereinigen. Inhaltliche Änderungen sind unzulässig (Art. 10 Abs. 2 GO). Dieses Verfahren nach der Gemeindeordnung deckt sich nicht mit dem kantonalrechtlichen Ortsplanungsverfahren nach den §§ 61ff. PBG, welches die öffentliche Auflage des Zonenplanes und des Bau- und Planungsreglementes, die Einsprachemöglichkeit, die Behandlung der Einsprachen, die Abstimmung der Stimmberechtigten, die Beschwerdemöglichkeit, die Genehmigung der Bauvorschriften durch den Regierungsrat usw. vorsieht. Eine Ortsplanung im Initiativverfahren nach der Gemeindeordnung widerspricht damit den höherrangigen kantonalen Vorschriften über das Ortsplanungsverfahren. Gemäss § 38 Absatz 1 GG können die Stimmberechtigten jedoch die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt. Das trifft für den Erlass von kommunalem Raumplanungsrecht zu. Nach § 17 PBG ist der Erlass von Zonenplänen sowie Bau- und Zonenreglementen Sache

der Stimmberechtigten. Der Kanton hat nicht geregelt, wie zu verfahren ist, wenn in diesem Bereich eine Gemeindeinitiative zustande gekommen ist. Mit einer initiativrechtlichen kommunalen Verfahrensordnung, welche den Anforderungen übergeordneten Verfahrensrechts nicht genügt, kann eine kantonrechtlich garantierte Gemeindeinitiative nicht ausgeschlossen werden. Es ist deshalb durch Lückenfüllung eine Verfahrensordnung aufzustellen, welche die Gemeindeinitiative ohne Verletzung von Verfahrensrecht ermöglicht. Nach § 43 GG richtet sich das kommunale initiativrechtliche Verfahren sinngemäss nach den Vorschriften des Grossratsgesetzes vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30). Die Vorschriften der §§ 82aff. des Grossratsgesetzes beziehen sich nur auf Verfassungs- und Gesetzesinitiativen, nicht aber auf Initiativen im Bereich der Zonenplanung. Der spezielle Fall der Raumplanung war nicht Regelungsgegenstand des Grossratsgesetzes, da die Raumplanung von jeher grundsätzlich in die Kompetenz der Gemeinden fällt. Die initiativrechtlichen Verfahrensvorschriften des Grossratsgesetzes lassen sich darum auch nicht sinngemäss auf die ortsplanerischen Gemeindeinitiativen anwenden. Folglich schliesst § 43 GG auch nicht aus, in Lückenfüllung eine taugliche Verfahrensordnung zu bestimmen, welche die Spezialitäten des Ortsplanungsverfahrens nach den §§ 61ff. PBG übernimmt. Eine formulierte Ortsplanungsinitiative ist durch Lückenfüllung verfahrensmässig so zu behandeln, dass die Verfahrensgarantien der §§ 61ff. PBG gewahrt bleiben. Dies geschieht dadurch, dass einer formulierten Ortsplanungsinitiative nur als Vorlage für die Durchführung des Ortsplanungsverfahrens verpflichtende Wirkung zukommt. Lehnt die zuständige Gemeindebehörde die Vorlage ab, ist diese den Stimmberechtigten im Wortlaut zur Abstimmung vorzulegen. Nehmen die Stimmberechtigten die Vorlage an, hat die zuständige Behörde die formulierte Initiative öffentlich aufzulegen und das Verfahren nach den §§ 61ff. PBG durchzuführen. Nach Abschluss des öffentlichen Auflageverfahrens hat die zuständige Behörde nach Abwägung aller raumplanungsrechtlich relevanten Gesichtspunkte wie im ordentlichen Ortsplanungsverfahren den Stimmberechtigten die allenfalls abgeänderte Vorlage zu unterbreiten und bei Annahme vom Regierungsrat genehmigen zu lassen. Dessen Rechte und Pflichten sind selbstverständlich zufolge der formulierten Initiative nicht eingeschränkt (LGVE 1993 III Nr. 10 E. 3-5; BVR 2000, S. 483ff.). Eine formulierte Ortsplanungsinitiative bleibt damit weniger verbindlich als eine formulierte Gesetzesinitiative. Sie enthält aber immer noch eine grössere Verbindlichkeit als eine nicht formulierte Initiative, indem die Vorlage des Ortsplanungsverfahrens durch die Initianten und nicht durch die zuständige Behörde festgelegt wird.

## **E. 6.2**

Im vorliegenden Verfahren hat das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern auf Anfrage des Stadtrates von Luzern zu der von den Initianten vorgeschlagenen Bestimmung Stellung genommen und dabei festgehalten, dass ein in der kommunalen Ordnung verankertes Verbot für Fixerräume in Wohnquartieren wohl nicht nur durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gedeckt wäre, sondern sich auch als verhältnismässig erweise, solange der Verbotsperimeter sachlich nachvollziehbar und in seiner Ausdehnung zweckmässig begrenzt bliebe. Ein praktisch das ganze Gemeindegebiet umfassendes Verbot liesse sich aber seines Erachtens mit verfassungsrechtlich garantierten Grundsätzen, vorweg der Eigentumsgarantie, nicht mehr vereinbaren. Im Ergebnis bestünden deshalb aus seiner Sicht erhebliche Zweifel, ob eine Bestimmung, wie sie mit der eingereichten Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" verlangt werde, mit dem übergeordneten Recht vereinbar sei. Auch wenn das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons in seiner Stellungnahme Bedenken an der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

geäussert hat, muss der Grosse Stadtrat von Luzern selbständig und in alleiniger Kompetenz entscheiden, ob die Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" gegen übergeordnetes Recht verstösst. Die Stellungnahme hat nicht Entscheidcharakter und damit für den Grossen Stadtrat von Luzern keine unmittelbar verpflichtende Wirkung. Die Prüfung der Gültigkeit der Initiative durch den Grossen Stadtrat von Luzern ist nicht identisch mit der Kontrolle, die das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement im Rahmen der Nutzungsplanung beziehungsweise der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde vorzunehmen hat. Gestützt auf die §§ 20 Absatz 2 und 64 PBG prüft das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens die Vorschriften und Pläne auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den Richtplänen. Es handelt sich hierbei um eine detaillierte Rechtskontrolle. Im Unterschied dazu sind Initiativen wegen der Unverletzbarkeit des Stimmrechts stets in der für die Initianten günstigsten Weise auszulegen. Erlaubt es der Text, eine Initiative bei entsprechender Auslegung als mit höherrangigem Recht vereinbar zu bezeichnen, so ist sie gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten. Eine Initiative ist also nur dann ungültig zu erklären, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist (Aldo Zaugg, Die Gemeindeinitiative in Bau- und Planungssachen, in: BVR 1983, S. 326). Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde durchaus in den Initiativtext eingreifen kann (vgl. LGVE 1993 III Nr. 10 E. 5). Er ist nötigenfalls befugt, nicht genehmigungsfähige Vorschriften zu streichen oder zu ändern und allenfalls auch Auflagen und Bedingungen zu verfügen. Der Grosse Stadtrat von Luzern ist dagegen bei der Prüfung der materiellen Gültigkeit der Initiative nicht befugt, eine Änderung im Wortlaut des Volksbegehrens vorzunehmen (§ 43 GG i.V.m. § 82b Abs. 2 Grossratsgesetz; vgl. auch § 39 Abs. 4 GG). Die Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes ist für die Vorinstanz nur eine wesentliche Grundlage für den zu treffenden Entscheid über die Gültigkeit der Initiative. Die Schlussfolgerungen der Stellungnahme müssen aber im Licht der rechtlichen Kriterien beurteilt werden, die beim Entscheid über die Gültigkeit der Initiative massgebend sind. Dabei können Kritikpunkte, die sich aus der Stellungnahme ergeben, unter Umständen zur Ungültigkeit der Initiative führen. Dies dürfte dann der Fall sein, wenn bereits voraussehbar ist, dass die Nutzungsvorschrift entweder überhaupt nicht oder doch in wesentlichen Teilen nicht genehmigungsfähig ist, sodass die Initiative ihrer Substanz entleert würde. Unter diesen Voraussetzungen wäre die Initiative ungültig zu erklären, und sie dürfte auch nicht den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden. Ist aber anzunehmen, dass die Initiative nicht in ihren zentralen Punkten rechtswidrig ist oder die Vorschrift durch eine Korrektur im Ortsplanungsverfahren oder durch eine von der Genehmigungsbehörde noch vorzunehmende Präzisierung genehmigungsfähig sein wird, darf die Initiative nicht als ungültig erklärt werden. Vielmehr wäre in einem solchen Fall in der Abstimmungsbotschaft an die Stimmberechtigten auf den noch korrigierbaren Mangel hinzuweisen (BVR 2000, S. 483ff.).

### **E. 6.3**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich bei der Überprüfung der materiellen Gültigkeit eines Volksbegehrens und der Rechtskontrolle im Nutzungsplanverfahren um zwei zu unterscheidende Prüfungsebenen mit verschiedenen Zuständigkeiten, Prüfungsmassstäben und Eingriffskompetenzen handelt, die nicht vermischt werden dürfen. Hieraus folgt, dass im vorliegenden Beschwerdeverfahren einzig geprüft werden muss, ob die Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" zum Vornherein offensichtlich unzulässig ist.

## E. 7

Die Vorinstanz begründet die Ungültigerklärung der Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" einzig mit der Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes vom 27. Juni 2006. Sie macht geltend, aufgrund dieser Stellungnahme sei sie davon ausgegangen, dass der Regierungsrat im Rahmen eines Ortsplanungsverfahrens der betreffenden Bestimmung die Genehmigung versagen würde. Es sei ohne Weiteres klar, dass eine Initiative nicht zulässig sei, die eine Bestimmung der Gemeindeordnung verlange, welche nicht genehmigt würde. Wenn das fachlich zuständige Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement Bedenken in Bezug auf die Durchsetzung der Initiative geäussert habe, dann müsse diese für ungültig erklärt werden. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführer weisen zu Recht darauf hin, dass der Regierungsrat und nicht das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement für die Genehmigung von Nutzungsvorschriften im Anschluss an ein Ortsplanungsverfahren zuständig ist. Die Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes ist eine blosser Meinungsäusserung und hat für die Vorinstanz keine unmittelbar verpflichtende Wirkung. So hat beispielsweise der Krienser Einwohnerrat die Initiative "Keine weiteren Antennen über 500 Watt in Wohnzonen" für gültig erklärt, obwohl das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement in seinem Bericht zum Schluss gekommen war, die verlangte Änderung des Bau- und Zonenreglements widerspreche übergeordnetem Recht und sei daher nicht rechtmässig. Die Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes verpflichtete also den Grossen Stadtrat von Luzern nicht, die Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" für ungültig zu erklären. Zudem hat sich das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement nicht zur Gültigkeit der Initiative geäussert, sondern lediglich bezweifelt, dass eine Bestimmung, wie sie mit der Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" verlangt werde, im Rahmen eines Ortsplanungsverfahrens gemäss § 64 PBG genehmigt werden könnte. Dabei übersieht der Grosse Stadtrat von Luzern, dass die Prüfung der Gültigkeit einer Initiative, wie bereits erwähnt, nicht mit der Kontrolle im Rahmen der Nutzungsplanung identisch ist. Ergibt sich aus der Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes, dass erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der verlangten Bestimmung mit dem übergeordneten Recht bestehen, kann allein deswegen nicht bereits auf Ungültigkeit der Initiative geschlossen werden. Die Vorinstanz hätte den Besonderheiten einer formulierten Ortsplanungsinitiative Rechnung tragen und beachten müssen, dass eine solche Initiative weniger verbindlich ist als eine formulierte Gesetzesinitiative, die im ordentlichen Verfahren zu behandeln ist (LGVE 1993 III Nr. 10 E. 5). Einer solchen Initiative kommt verpflichtende Wirkung nur als Vorlage für die Durchführung des Ortsplanungsverfahrens zu. Das heisst, dass im Fall einer Annahme der Initiative durch die Stimmberechtigten der Initiativtext öffentlich aufzulegen und das Verfahren nach den §§ 61ff. PBG durchzuführen wäre. Analog wie bei einer allgemeinen Anregung können gewisse Unklarheiten im Ortsplanungsverfahren noch behoben werden. Der Grosse Stadtrat von Luzern hätte entscheiden müssen, ob nach dem Grundsatz "in dubio pro populo" eine Änderung der Vorlage im Ortsplanungsverfahren noch möglich ist, um in jedem Fall eine Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht sicherzustellen. Wäre er zur Bejahung dieser Frage gekommen, wäre er verpflichtet gewesen, die Stimmberechtigten in der Abstimmungsbotschaft darauf hinzuweisen, dass im folgenden Ortsplanungsverfahren der Verbotssperimeter zweckmässig begrenzt werden müsse, um eine Genehmigung durch den Regierungsrat sicherzustellen. Hätte die Vorinstanz ein solches Vorgehen für nicht zulässig gehalten, hätte sie zumindest prüfen müssen, ob die allenfalls

rechtswidrige Initiative eine vollständige Ungültigkeit oder nur eine Teilungültigkeit nach sich zieht. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und 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 Sinn der ursprünglichen Stossrichtung ergibt (BGE 121 I 334 E. 2a S. 338f., 119 Ia 154 E. 9a S. 165f.). Eine solche Prüfung hat nicht stattgefunden. Im Bericht und Antrag vom 18. Oktober 2006 an den Grossen Stadtrat von Luzern finden sich keine Ausführungen dazu. Der Stadtrat von Luzern schloss aus den Ausführungen des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes, dass der Kanton im Rahmen des anschliessend erforderlichen Ortsplanungsverfahrens der betreffenden Bestimmung die Genehmigung versagen werde. Davon ausgehend, dass eine Abänderung des Initiativtextes nicht zulässig sei, beantragte er dem Grossen Stadtrat von Luzern, die Initiative für ungültig zu erklären. Dieser folgte dem Antrag. Im Beschwerdeverfahren ergänzte die Vorinstanz, es sei beim besten Willen nicht erkennbar, wie die ausformulierte GO-Bestimmung nur für teilweise ungültig hätte erklärt werden können. Da eine formulierte Initiative ihr keine Möglichkeit zur Umformulierung oder zur Umdeutung belasse, mache es keinen Sinn, eine solche Prüfung durchzuführen. Allein die Tatsache, dass es sich im vorliegenden Fall um eine formulierte Initiative handelt, entbindet die Vorinstanz nicht von der Prüfung einer möglichen Teilungültigkeit. Beweggrund zur Einreichung der Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren" ist die Unzufriedenheit der Initianten mit der geplanten Schaffung eines Fixerraums in der Stadt Luzern. Die Initiative bezweckt, dass in keinem Wohnquartier der Stadt Luzern ein Fixerraum eröffnet werden kann. Sie umschreibt den Bereich der Wohnquartiere in einem zweiten Satz näher. Problematisch ist gemäss der Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes die räumliche Ausdehnung des Verbotsperimeters. Der Verbotsperimeter müsse sachlich nachvollziehbar und in seiner Ausdehnung zweckmässig begrenzt sein. Wird von der Rechtswidrigkeit der Initiative ausgegangen, wäre zumindest zu prüfen gewesen, ob mit einer Streichung des Zusatzes oder des zweiten Satzes eine vollumfängliche Ungültigkeit der Initiative zugunsten einer Teilungültigkeit hätte verhindert werden können und der verbleibende Teil noch ein sinnvolles Ganzes im Sinn der ursprünglichen Stossrichtung wäre. Auch dies hat der Grosse Stadtrat von Luzern unterlassen. Zusammenfassend ergibt sich, dass sich der Grosse Stadtrat von Luzern die Meinung des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes zu eigen gemacht hat, ohne sich den Besonderheiten einer Ortsplanungsinitiative bewusst gewesen zu sein. Er hat insbesondere den Unterschieden bei der Überprüfung der materiellen Gültigkeit einer Initiative und der Genehmigung von Nutzungsplänen nicht Rechnung getragen. Aus den Akten ergeben sich jedenfalls keine Hinweise für eine differenzierte Betrachtungsweise. Mit diesem Vorgehen ist die Vorinstanz ihrer Prüfungspflicht nicht nachgekommen. Zu prüfen bleibt damit eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs.

## **E. 8**

Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor, weil sie ihrer Prüfungspflicht nicht nachgekommen sei und sich mit den Vorbringen des Initiativkomitees nicht auseinandergesetzt habe. Sie machen geltend, der angefochtene Entscheid enthalte keine Begründung.

### **E. 8.1**

Aus der Garantie des rechtlichen Gehörs nach Artikel 29 Absatz 2 BV ergibt sich der Anspruch, dass die Behörde die Vorbringen der in ihrer Rechtsstellung Betroffenen sorgfältig und ernsthaft prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Folge dieser Prüfungspflicht ist insbesondere die behördliche Begründungspflicht. Die Begründung eines Verwaltungsakts oder eines Entscheids muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Dies ist nur möglich, wenn sich sowohl die Betroffenen als auch die Rechtsmittelinstanzen über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung, mit jedem rechtlichen Einwand und mit jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 236f. mit weiteren Hinweisen; 126 I 97 E. 2b S. 102f.).

### **E. 8.2**

Die Behandlung von Geschäften, für welche das Gemeindeparlament zuständig ist, setzt regelmässig vorbereitende Schritte der Exekutive voraus. Die notwendige Vorbereitung umfasst mindestens jene Massnahmen, die rechtlich für die Beratung und den Entscheid des zuständigen Organs unerlässlich sind. Mit dem Bericht und Antrag vom 18. Oktober 2006 ist der Stadtrat von Luzern dieser Aufgabe nachgekommen. Er hat der Vorinstanz die Entscheidungsgrundlagen geliefert, gestützt auf welche diese die Initiative für ungültig erklärt hat. Die Vorinstanz ist dabei der Annahme des Stadtrates von Luzern gefolgt, wonach bei einer Gültigerklärung und Annahme der Initiative im Rahmen des anschliessend erforderlichen Ortsplanungsverfahrens der Kanton die verlangte Bestimmung nicht genehmigen würde. Da eine Abänderung des Initiativtextes nicht zulässig sei, sei die Initiative für ungültig zu erklären. Diese Begründung der Vorinstanz ist zwar knapp, doch ergeben sich daraus die Entscheidungsgründe mit hinreichender Klarheit. Der Anspruch auf rechtliches Gehör wurde damit nicht verletzt. Ob sich die Vorinstanz allerdings von zutreffenden Überlegungen hat leiten lassen, ist nicht eine Frage des rechtlichen Gehörs, sondern des materiellen Rechts.

### **E. 9**

Zusammenfassend ergibt sich, dass der Grosse Stadtrat von Luzern seiner Prüfungspflicht nicht genügend nachgekommen ist, ohne dabei jedoch den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt zu haben. Bei dieser Sachlage ist die angefochtene Ungültigerklärung des Grossen Stadtrates von Luzern aufzuheben und die Sache zur erneuten Prüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie wird insbesondere den Besonderheiten einer Ortsplanungsinitiative bei der Prüfung der Gültigkeit Rechnung tragen und allenfalls die Frage der Teilungültigkeit klären müssen. Den weiteren Anträgen der Beschwerdeführer, insbesondere dem Antrag auf Gültigerklärung der Initiative, ist indessen nicht stattzugeben, da die Vorinstanz die Gültigkeit noch nicht unter allen relevanten Aspekten überprüft hat. Bei dieser Sachlage erübrigt es sich, auf die weiteren Argumente der Beschwerdeführer einzugehen. (Regierungsrat, 3. April 2007, Nr. 404).