

LU_GERICHTE V 05 362_1 vom 28. September 2006

LU Gerichte, 2006-09-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_05_362_1

FR: LU_GERICHTE V 05 362_1 du 28 septembre 2006

IT: LU_GERICHTE V 05 362_1 del 28 settembre 2006

Regeste

Leitsatz: Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG; Art. 1 Abs. 2 USG; Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV; Art. 11 BZR. Die Zonenkonformität wird bejaht. Es ist davon auszugehen dass der Betrieb des Fixerraumes kaum zu materiellen Immissionen wie Lärm, Gerüchen, Staub usw. führen wird. Andererseits ist trotz der vorgesehenen präventiven und repressiven Massnahmen mit gewissen ideellen Immissionen zu rechnen. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich diese höchstens mässig störend im Sinne der Gesetzgebung auswirken werden. Auch das im Umweltrecht geltende Vorsorgeprinzip und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit können als eingehalten gelten (Erw. 4h und 4j). | Bau- und Planungsrecht

Erwägungen

E. 1

c) Die Beschwerdeführer beantragen in ihrer Stellungnahme vom 28. Februar 2006 eine Sistierung des gerichtlichen Verfahrens bis zur Abstimmung über die inzwischen eingereichte Initiative "Kein Fixerraum in Wohnquartieren". Die Vorinstanz opponiert einer Sistierung. Gemäss § 41 VRG kann das Gericht das Verfahren aus Gründen der Zweckmässigkeit aussetzen, namentlich wenn sein Entscheid von einem andern abhängt oder wesentlich beeinflusst werden könnte. Die Initiative sieht eine Ergänzung der Gemeindeordnung vor, wonach in Wohnquartieren, wozu auch Wohn- und Geschäftszonen gehören sollen, ein Fixerraum unzulässig wäre. Da im hier strittigen Verfahren neues Recht anzuwenden ist, könnte damit in der Tat der vorliegende Entscheid beeinflusst werden. Andererseits besteht ein öffentliches Interesse, dass die Stimmbürger wissen, ob nach geltendem Recht der Fixerraum zulässig ist. Es erscheint daher als zweckmässig, das Sistierungsgesuch abzuweisen und in der Sache zu entscheiden. Dies zumal der Stadtrat Luzern versichert hat, bis zum Volksentscheid mit der Realisierung zuzuwarten (vgl. Artikel in der Neuen Luzerner Zeitung vom 4.3.2006, S. 21, und 15.9.2006, S. 25). d) (...)

E. 2

a) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist keine Popularbeschwerde; damit ist nicht jedermann zur Beschwerdeführung legitimiert, sondern nur derjenige, der in beachtenswerter, naher Beziehung zur Streitsache steht. Zur Einreichung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind damit nur Parteien und beiladungsberechtigte Dritte des vorinstanzlichen Verfahrens befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse haben (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG; § 129 Abs. 1 lit. a VRG). Ein solches wird für Personen anerkannt, die an der Abweisung eines Gesuchs mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit interessiert sind oder in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt werden. Dabei kann es sich sowohl um rechtlich geschützte aber auch um wirtschaftliche, ideelle und sogar rein tatsächliche Interessen handeln. Das schutzwürdige Interesse muss folglich nicht in einer

Rechtsverletzung bestehen und hat mit dem Interesse, das durch die als verletzt gerügte Bestimmung geschützt ist, nicht übereinzustimmen. Es ist zu bejahen, wenn für die Beschwerdeführer eine tatsächliche Benachteiligung abgewendet oder ein praktischer Nutzen und Erfolg erreicht werden soll. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet für sich allein jedoch keine Beschwerdebefugnis (vgl. LGVE 2000 II Nr. 19 Erw. 4a mit Hinweisen; ZBl 2006 S. 119 f.). Bei Bauprojekten muss die besondere Beziehungsnähe der Beschwerdeführer vorab in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 125 II 15 f., 120 Ib 62 Erw. 1c mit Hinweisen). Vorausgesetzt wird ein fester nachbarlicher Bezug, vermittelt durch dingliche oder vertragliche Rechte. Dabei lassen sich jedoch keine allgemeingültigen, begrifflich klaren Grenzen ziehen; insbesondere kann hinsichtlich Entfernung zum Streitobjekt kein ein für alle Mal festgelegtes Metermass ausschlaggebend sein. Ebenso wenig lässt sich die Legitimation einfach auf die unmittelbar angrenzenden Nachbarn beschränken. Sichtverbindung reicht in der Regel aus, stellt aber auch bloss Indiz für eine mögliche Beeinträchtigung dar und vermittelt daher nicht zwangsläufig Beschwerdebefugnis. Genauso sind andererseits Fälle denkbar, in denen besondere Betroffenheit - etwa zufolge von Lärm- und Geruchsimmissionen - selbst ohne Einsehbarkeit bejaht werden muss. Entscheidend für die Ausdehnung der Beschwerdebefugnis bleiben demnach letztlich immer die konkreten Auswirkungen des betreffenden Falles auf die jeweiligen Beschwerdeführer (vgl. BGE 121 II 178; zum Ganzen: Aemisegger/Haag, Kommentar RPG, Zürich 1999, N 39, 41 und 42 zu Art. 33 und Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, N 34 zu § 21). Dabei pflegt das Verwaltungsgericht das Rechtsschutzinteresse im Bereich von § 207 Abs. 1 lit. a PBG praxisgemäss nicht generell, sondern rügespezifisch, d.h. für jeden Einwand gesondert zu beurteilen (LGVE 2000 II Nr. 19 Erw. 4a mit weiteren Hinweisen, 1999 II Nr. 24 Erw. 3).

b) Die Beschwerdeführer haben sich als Einsprecher am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und sind allesamt Adressaten des vorinstanzlichen Entscheids. Die Beschwerdeführer 2 - 8 sind entweder Eigentümer oder aber Mieter von Liegenschaften (St. Karli-Strasse z, y, x, w, v), die sich in der unmittelbaren Nachbarschaft der streitbetroffenen Liegenschaft, St. Karli-Strasse 13a, befinden. Ihre Legitimation ist bezogen auf ihre vorerwähnten Grundstücke unbestrittenermassen gegeben.

c) Der Beschwerdeführer 7 ist Eigentümer der Liegenschaft St. Karli-Strasse v und aufgrund der räumlichen Nähe ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert, soweit er Beeinträchtigungen bezogen auf diese Liegenschaft vorbringt (vgl. oben Erw. 2b). Er macht hingegen zusätzlich geltend, er sei auch aufgrund seines Wohnsitzes Z von den Auswirkungen des Fixerraumes betroffen und damit zusätzlich zur Beschwerde legitimiert. Sein Wohnhaus liege keine 300 m vom Fixerraum entfernt und zudem in unmittelbarer Nähe zur Grünzone Y, welche von der Drogenszene um den Fixerraum unmittelbar betroffen sein werde. Wie ausgeführt, hat ein Beschwerdeführer, damit ihm die Beschwerdelegitimation zugesprochen werden kann, stärker als die Allgemeinheit betroffen zu sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache zu stehen. Die besondere Beziehung ist vom Beschwerdeführer selbst darzulegen, da sich seine Begründungspflicht auch auf die Frage der Legitimation erstreckt (§ 133 Abs. 1 VRG; BGE 120 Ib 433 Erw. 1 mit weiteren Hinweisen). Die Entfernung zwischen dem Wohnsitz des Beschwerdeführers 7 und dem geplanten Fixerraum beträgt etwas weniger als 300 m Luftlinie. Bereits für Fussgänger erhöht sich diese Distanz beträchtlich. Die Abteilung Finanzliegenschaften-Management der Stadt Luzern hat in ihrer Stellungnahme ausführlich aufgezeigt, dass heute der enge

örtliche und zeitliche Zusammenhang von Drogenkonsum, -beschaffung und Beschaffungskriminalität nicht mehr zu beobachten ist. Die bis vor etwa 10 Jahren existierenden Drogenumschlagsplätze mit der Ansammlung einer grösseren Anzahl Drogensüchtiger sind verschwunden (z.B. Eisengasse). Der illegale Erwerb von Drogen wird aufgrund der heutigen modernen Kommunikationstechnologie an den verschiedensten Orten abgewickelt (verdeckte Drogenszene), unabhängig vom Ort des Konsums. Von diesem Wandel des Drogenhandels, der dazu führt, dass der Verkauf illegaler Drogen überall im öffentlichen Raum oder in privaten Wohnungen abgewickelt wird, ist letztlich die ganze Stadtbevölkerung betroffen (vgl. unten Erw. 2d/ff). Auch wenn damit nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch in der Umgebung des Wohnhauses des Beschwerdeführers 7 Drogengeschäfte abgewickelt werden, ist er nach dem Gesagten nicht stärker betroffen als die Allgemeinheit. Dem Beschwerdeführer fehlt damit bezogen auf seinen Wohnsitz Z die beachtenswerte Beziehung sowie der feste nachbarliche Bezug zum geplanten Fixerraum (vgl. BGE 111 Ib 292 Erw. 1b; ZBl 1997 S. 139). Soweit er Rügen vorbringt, die seinen Wohnsitz Z betreffen, ist auf diese nicht einzutreten. d) Die Vorinstanz ist auf die Einsprache des Beschwerdeführers 1, des Quartiervereins Luegisland, infolge fehlender Legitimation nicht eingetreten. Die Voraussetzungen von § 207 Abs. 1 PBG, insbesondere lit. a und c, seien nicht erfüllt. Der Beschwerdeführer 1 macht geltend, er sei sowohl direkt wie auch über die erlaubte Vertretung der Interessen seiner Mitglieder betroffen und zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Soweit er damit einwendet, die Vorinstanz sei zu Unrecht auf seine Einsprache nicht eingetreten, ist der Beschwerdeführer 1 ohne weiteres zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht nicht auf seine Beschwerde eingetreten ist. aa) Private und juristische Personen, so auch Vereine, sind vorab zur Einsprache oder Beschwerde legitimiert, wenn sie durch den Entscheid in ihren eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen werden (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG). Der Quartierverein gibt an, er sei selber direkt betroffen, da durch den Fixerraum der Ruf des Quartiers gefährdet werde, was einen unmittelbaren und direkten Zusammenhang mit dem Verein und dessen Interessen habe. Zudem würden ihre Bemühungen zur Verbesserung der Situation des St. Karli-Schulhauses und zur Aufwertung des BaBel-Gebietes (Basel-/Bernstrasse Luzern) mit dem geplanten Fixerraum direkt erheblich beeinflusst und in Frage gestellt. Der Zweck des Quartiervereins Luegisland liegt gemäss seinen Statuten (§ 2) in der Wahrung der Quartierinteressen allgemein (lit. a); der Wahrung der schutzwürdigen Interessen einer Mehrheit oder grossen Zahl seiner Mitglieder gegenüber Behörden und Privaten auch in Bau- und Planungssachen innerhalb des Vereinsgebietes oder dieses betreffend (lit. b); der Pflege freundschaftlicher Verhältnisse (lit. c), gegebenenfalls im Anschluss an Körperschaften mit ähnlichen Zielen (lit. d). bb) Der Fixerraum ist Teil des Vier-Säulen-Modells der Drogenpolitik des Bundes, welche von der Stadt Luzern mitgetragen wird. Dabei sollen mittels Kombination von Prävention, Therapie/Integration, Schadensbegrenzung/Überlebenshilfe und Repression unter anderem auch offene Drogenszenen dauerhaft aufgelöst respektive deren Entstehung verhindert werden. Der Fixerraum zählt zur 3. Säule, mit der einerseits der Gesundheitszustand schwerstabhängiger Drogenkonsumenten/-innen insbesondere durch die Abgabe von sauberem Injektionsmaterial sowie durch medizinische und psychosoziale Beratung stabilisiert und verbessert werden soll. Dabei wird ihnen in den Räumlichkeiten ermöglicht, ihre Betäubungsmittel stressfrei und unter hygienischen Bedingungen zu konsumieren. Andererseits sollen die Einwohner und Einwohnerinnen der Stadt Luzern vor den negativen

Auswirkungen des illegalen Drogenkonsums im öffentlichen Raum (offene Drogenszene, liegen gelassene Spritzen usw.) entlastet werden. Die Polizeikräfte von Stadt und Kanton sowie die Leitung des Betriebes sind für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung rund um den Fixerraum verantwortlich; so sollen weder sichtbare Ansammlungen von Süchtigen, noch Störungen der öffentlichen Ordnung oder der Konsum und Handel illegaler Suchtmittel geduldet werden. Betrieben wird der Fixerraum vom Verein Kirchliche Gassenarbeit Luzern; er wird von morgens 10.00 Uhr bis abends 18.00 Uhr geöffnet sein (Quelle: Medienorientierung der Stadt Luzern vom 18.8.2005; Antwort vom 28.9.2005 auf die Interpellation Nr. 81 2004/2008 der CVP Fraktion [zit. CVP-Interpellation Nr. 81 2004/2008]; vgl. zum Ganzen: Antwort des Regierungsrates auf zwei Anfragen aus dem Grossen Rat vom 13.9.2005, in: Verhandlungen des Grossen Rates 4/2005 S. 1515 ff.; vgl. auch unten Erw. 4f). cc) Wie bereits oben unter Erw. 2a ausgeführt, genügt für die Beschwerdebefugnis die Geltendmachung der Beeinträchtigung rein tatsächlicher Interessen - materieller oder ideeller Art. Die Beeinträchtigungen müssen allerdings nach objektiver Betrachtungsweise vorliegen; eine subjektive Empfindlichkeit oder ein affektives Interesse sind nicht zu berücksichtigen (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 21 zu § 21). Der Richter hat eine sachlich begründete Abwägung der Interessen vorzunehmen, wobei er den Massstab des Empfindens eines Durchschnittsmenschen in der gleichen Situation zugrunde zu legen hat (BGE 119 II 416 Erw. 4c). Der geplante Fixerraum und insbesondere die Art und Weise, wie dieser betrieben und begleitet werden soll, verunmöglicht es dem Quartierverein Luegisland nicht, sich weiterhin für eine Verbesserung der Situation des St. Karli-Schulhauses und des BaBel-Gebietes einzusetzen. Selbst wenn - wie er befürchtet - mit dem Betrieb eines Fixerraumes im ehemaligen Restaurant Geissmättli der Ruf des Quartiers gefährdet würde, gilt dies nicht auch gleichzeitig für den Ruf des Quartiervereins. Da es sich bei einem Stadtquartier nicht wie z.B. bei einer Gemeinde um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und damit einen Träger einer Rechtspersönlichkeit handelt, kann der Quartierverein auch nicht als sein Vertreter (wie z.B. ein Gemeinderat) auftreten. Die ablehnende Haltung der Mehrheit der an der Versammlung vom 25. Oktober 2005 anwesenden Mitglieder des Quartiervereins (98 von 468 Mitgliedern) zum geplanten Fixerraum begründet für sich alleine keine Beschwerdebefugnis. Der Quartierverein ist offensichtlich auch nicht Eigentümer oder Mieter eines Grundstückes oder von Räumlichkeiten in der Nähe der streitbetroffenen Liegenschaft. Es ist damit nicht ersichtlich, inwiefern der Quartierverein vom angefochtenen Entscheid in seinen eigenen schutzwürdigen Interessen unmittelbar betroffen wird. dd) Unter bestimmten Voraussetzungen werden Verbänden weitergehende Einsprache- oder Beschwerdebefugnisse zuerkannt. Zu nennen ist hier zunächst der Fall, wo die Rechtsordnung eine entsprechende Befugnis zu Gunsten solcher Organisationen verankert, die öffentliche Interessen vertreten. Diese in § 207 Abs. 1 lit. c und d PBG angesprochene ideelle Verbandsbeschwerde, mit welcher öffentliche Interessen vertreten werden, steht nicht zur Diskussion, da es sich beim Quartierverein nicht um eine Organisation im Bereich des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes handelt. Es geht hier vielmehr um die so genannte egoistische Verbandsbeschwerde, mit der der Verband im eigenen Namen, aber im Interesse seiner Mitglieder Beschwerde führt. Sie wird auch ohne besondere gesetzliche Grundlage zugelassen, wenn die betreffende Vereinigung eine juristische Person ist und sie statutarisch zur Wahrung der Mitgliederinteressen befugt ist; weiter muss die Mehrheit oder mindestens eine grosse Anzahl der Mitglieder von der Verfügung in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein und jedem dieser Mitglieder

muss die Befugnis zur Geltendmachung dieser Interessen auf dem Rechtsmittelweg zukommen (Gadola, Das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren, Diss. Zürich 1991, S. 244; vgl. ferner LGVE 1982 II Nr. 39 Erw. 2). Die Rechtsprechung verlangt dabei nicht, dass mehr als die Hälfte der Verbandsmitglieder betroffen sind, sondern lässt es genügen, wenn eine grosse Mitgliederzahl von der Verfügung berührt ist (BG-Urteil 1A.46/1997, in: ZBl 1998 S. 397 f. mit Hinweisen; BGE 113 Ia 429 Erw. 2a; Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 51 zu § 21 mit Hinweisen; Urteil V 01 75 vom 16.4.2002, Erw. 2c). ee) Als Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB besitzt der Quartierverein Luegisland juristische Persönlichkeit. Desgleichen kann eine genügende statutarische Grundlage bejaht werden (vgl. Statuten § 2 lit. b). Als weitere Voraussetzung bleibt zu prüfen, ob zumindest eine grosse Anzahl seiner Mitglieder vom vorinstanzlichen Entscheid in ihren schutzwürdigen Interessen berührt ist und zur Beschwerde berechtigt wäre. Der Quartierverein Luegisland umfasst das im Nordwesten der Stadt Luzern gelegene Gebiet Löwengraben (nördlicher Teil) - Musegg (westlicher Teil) - Hintermusegg - St. Karli - Mühlematt - Geissmatt - Bramberg - Reussegg - Kantonsspital - Reussport - Lochhof - Ibach. Gemäss dem vom Gericht am 8. August 2006 einverlangten Mitgliederverzeichnis (Eingang 31.8.2006) hat der Verein 468 Mitglieder. Der Beschwerdeführer 1 macht geltend, dass alle Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers sich relativ nah zum Fixerraum befänden. Angesichts der mit dem Fixerraum verbundenen Sekundärimmissionen erscheine eine Betroffenheit der Bewohnerinnen und Bewohner über das allgemeine Mass hinaus zweifellos als gegeben. Die Fusswegverbindung zur Stadt führe fast für das ganze Quartier (St. Karli-Strasse, Reussquai und Brüggligasse) unmittelbar am Fixerraum vorbei. Dasselbe gelte für den Schulweg ins St. Karli-Schulhaus. Betroffen würden insbesondere auch die Grünzonen des Quartiers. Solche befänden sich direkt vor dem Geissmättli, entlang der Reuss, entlang der Museggmauer, im Bereich Brüggligasse und am Reussquai, im Wettsteinpark, beim Hirschkamp und im Friedental. So sei auch betroffen, wer am anderen Ende des Quartiers wohne. Die negativen Auswirkungen seien geeignet, den Ruf und damit die Struktur eines ganzen Quartiers zu beeinflussen. Der Beschwerdeführer 1 verweist insbesondere auch auf die Darstellungen im BGE 119 II 411 ff. ff) Der von den Beschwerdeführern mehrmals zitierte BGE 119 II 411 stammt aus dem Jahre 1993 und betrifft die Situation rund um das vom 3. Februar 1992 bis 9. Januar 1993 betriebene so genannte Gassenzimmer an der Dufourstrasse in Basel. In diesem Gassenzimmer erhielten Drogenabhängige gratis sterile Spritzen und hatten die Möglichkeit, diese Spritzen unter Aufsicht zu benutzen. Das Gassenzimmer war abends zwischen 17.30 und 21.30 Uhr geöffnet. Die damaligen Kläger, eine Liegenschaftseigentümerin und ein Reisebüro in der unmittelbaren Nachbarschaft des Gassenzimmers, machten geltend, der Betrieb des Gassenzimmers habe zu übermässigen rechtswidrigen Einwirkungen auf ihre Liegenschaften geführt. Drogensüchtige und Drogenhändler hätten sich mehrfach und vor allem zum Zweck des Drogenhandels auf ihren Grundstücken aufgehalten. Der Beklagte, der Kanton Basel-Stadt, wurde damals in einem zivilrechtlichen Verfahren dazu verpflichtet, teilweise Ersatz zu leisten für Kosten, die nachweislich für Massnahmen aufgewendet wurden, um Drogenabhängige und dealer von den klägerischen Grundstücken fernzuhalten. Die dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid zugrunde liegende Situation in Basel-Stadt stammt aus einer Zeit, in der in mehreren Städten der Schweiz offene Drogenszenen existierten (Def.: grössere Zahl von Drogenabhängigen, die sich permanent über mehrere Stunden am gleichen Ort aufhalten bzw. dort praktisch rund um die Uhr verweilen). Derlei war - wenn auch in kleinerem Ausmass als andernorts - an der Eisengasse in der Altstadt von Luzern

anzutreffen. Diese Szene in Luzern wurde 1993 von der Polizei aufgelöst. In der Folge konnte die Neubildung einer offenen Szene verhindert werden. Das fragliche Geschehen spielte sich fortan vielmehr im Verborgenen ab (vgl. Antwort des Stadtrates Luzern vom 27.8.2003 auf die Interpellation Nr. 285 2000/2004 der FDP-Fraktion). In dieser verdeckten Drogenszene wird der Drogenhandel in aller Regel über so genannte "Handy-Deals" abgewickelt: Kaufinteressenten rufen Dealer auf ihrem Mobiltelefon an und vereinbaren die Übergabemodalitäten. Käufer und Händler treffen sich irgendwo in der Stadt für eine sekundenschnelle Übergabe (vgl. Sachbericht 2003 über das Projekt Mobilix [Aidsprävention und medizinische Versorgung von SpritzdrogengebraucherInnen], Berlin, März 2004; Stellungnahme der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Luzern vom 18.10.2005, Ziff. 3.4). Die von den Beschwerdeführern zitierten Feststellungen im Bundesgerichtsentscheid von 1993 bezogen sich auf die damals existierende offene Drogenszene und können nicht mehr unbesehen auf die heutige Situation übertragen werden. Gerade mit der Vier-Säulen-Drogenpolitik, zu der auch der Betrieb eines Fixerraums zählt, soll die Bildung neuer offener Drogenszenen ja gerade verhindert werden. Auch die Tatsache, dass Kinder und andere Fussgänger aus dem Quartier auf ihrem Weg in die Schule oder ins Stadtzentrum am Fixerraum vorbei gehen müssen, genügt nicht, um dem Quartierverein die Beschwerdelegitimation zuzusprechen. Die grosszügigen Räumlichkeiten, die es erlauben, dass bis zu 35 Personen im Aufenthaltsraum Platz finden, ins Verhältnis gesetzt zur zu erwartenden Benutzer/-innenfrequenz von 50 bis 80 Personen täglich, lassen die Umsetzung des Betriebskonzeptes, welches den Aufenthalt sowie den Deal und Konsum in der unmittelbaren Umgebung des Fixerraumes verbietet, als realistisch erscheinen. Es ist zudem die dezidierte Absicht der Stadtregierung mit ihren Sicherheitskräften (Kantons- und Stadtpolizei, Quartierpolizei, SIP [Sicherheit, Intervention, Prävention]), rund um den geplanten Fixerraum keine offene Drogenszene zu dulden und damit zu gewährleisten, dass die Strassen und Gehwege von allen Bewohnern und Bewohnerinnen jederzeit gefahrlos passiert werden können. Zu beachten ist überdies, dass bereits heute der Anblick von drogenkranken Menschen für viele Stadtbewohner - so auch für Kinder - nichts Aussergewöhnliches darstellt. Mit dieser Realität, wie sie sich auf dem Weg zur Schule, zum Arbeitsplatz, zur Freizeitaktivität, zum öffentlichen Verkehr oder beim Aufenthalt in Parkanlagen zeigt, hat sich eine Vielzahl von Menschen aus allen städtischen Quartieren täglich auseinander zu setzen. Damit sind die Bewohner und Bewohnerinnen des Quartiers Luegisland, die nicht in der näheren Umgebung des Fixerraumes wohnen, in ihren schutzwürdigen Interessen nicht stärker betroffen als die Allgemeinheit, womit ihnen eine besonders beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand fehlt (vgl. Gadola, a.a.O., S. 213). Dementsprechend sind ausschliesslich Anwohner/-innen und Grundstückeigentümer/-innen im nahen räumlichen Umfeld des Fixerraumes in ihren schutzwürdigen Interessen besonders betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert. Zu dieser Gruppe gehören jedoch nach einer Sichtung des Mitgliederverzeichnisses deutlich weniger als 10 % der Mitglieder des Quartiervereins. Damit ist das Erfordernis, wonach für eine egoistische Verbandsbeschwerde eine grosse Zahl von Mitgliedern des Vereins in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein müssen, nicht erfüllt. Der Beschwerdeführer 1, der Quartierverein Luegisland, war damit nicht zur Einsprache gegen das Umnutzungsbegehren legitimiert, womit der vorinstanzliche Entscheid über ein Nichteintreten auf dessen Einsprache zu bestätigen ist. Materielle Rügen, die ausschliesslich den Quartierverein betreffen, sind damit auch in der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht zu behandeln. e) Die Beschwerdeführer

beantragen, falls dem Quartierverein die Beschwerde-legitimation abgesprochen werde, sei diejenige ihres Präsidenten Marco Korner anzunehmen. Dieser habe, indem er für den Quartierverein tätig gewesen sei, auch zugleich seine eigenen Interessen vertreten. Er wohne an der Geissmattstrasse 32 und damit keine 150 m vom geplanten Fixerraum entfernt. Wie die Vorinstanz richtig bemerkt, hat sich Marco Korner als Privatperson nicht am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Ihm fehlt es damit an der formellen Beschwer. Im Übrigen würde für ihn ähnliches gelten wie für den Beschwerdeführer 7 bezogen auf dessen Wohnsitz Z: Marco Korner wohnt zwar räumlich etwas näher am streitbetroffenen Objekt (ca. 200 m Luftlinie). Er verfügt aber weder über eine Sichtverbindung noch über eine andere besondere Nähe zum geplanten Fixerraum, womit auch er von diesem nicht stärker betroffen ist als die Allgemeinheit.

E. 3

a) Die Beschwerdeführer bemängeln, der angefochtene vorinstanzliche Entscheid sei in Vollbesetzung des Stadtrates gefällt worden. Die Sicherheitsdirektorin, Ursula Stämmer, und der Sozialdirektor, Ruedi Meier, erschienen aufgrund deren sehr enger Vorbefassung und organisatorischer Verbundenheit mit dem Projekt Fixerraum objektiv nicht mehr als unbefangen und hätten deshalb beim Entscheid über die Baubewilligung zwingend in den Ausstand treten müssen. Da dies nicht der Fall gewesen sei, sei der angefochtene Entscheid aufzuheben. Dasselbe gelte für Baudirektor Kurt Bieder: Baugesuchsstellerin sei die Liegenschaftenverwaltung, die der Baudirektion unterstellt sei. Zudem gehöre das Grundstück Nr. 1133 der Stadt Luzern. Es erwecke den Anschein von Befangenheit, wenn der Baudirektor über ein Gesuch derjenigen Direktion mitentscheide, der er vorstehe. Demzufolge hätte auch Stadtrat Kurt Bieder in den Ausstand treten müssen. Damit stelle sich die Frage, ob die Baubewilligung nicht hätte vom Regierungsrat erteilt werden müssen, nachdem die Mehrheit des Stadtrates befangen war. Die Vorinstanz bestreitet eine Befangenheit ihrer Mitglieder. Eine Verwaltungsbehörde habe im Rahmen der Rechtsordnung öffentliche Interessen wahrzunehmen, die häufig den privaten Interessen einer Partei widersprechen würden. Die von den Beschwerdeführern angesprochenen Tätigkeiten hätten denn auch unmittelbar mit der Funktion als Stadträte zu tun; es gehe nicht um deren persönliche Interessen. Im Übrigen sei der Stadtrat als Vollzugsbehörde verpflichtet, die Baubewilligung zu erteilen, wenn ein Bauvorhaben den gesetzlichen Bestimmungen entspreche. b) Die Beschwerdeführer stützen ihr Ausstandsbegehren auf § 14 lit. g VRG, wonach sich im Ausstand befindet, wer einen Entscheid fällen oder instruieren soll, bei dem "er aus einem andern sachlich vertretbaren Grund als befangen erscheint". Die Ausstandsregeln finden sich sowohl im kantonalen wie auch im eidgenössischen Recht. Art. 29 Abs. 1 BV gewährleistet den Anspruch jeder Person auf gleiche und gerechte Behandlung vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen (vgl. auch Art. 8 Abs. 1 BV). Politische Behörden wie Exekutivorgane von Gemeinwesen sind aufgrund ihres Amtes, anders als ein Gericht, nicht allein zur (neutralen) Rechtsanwendung oder Streitentscheidung berufen. Sie tragen zugleich eine besondere Verantwortung für die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Bereits zu Art. 4 aBV hat das Bundesgericht wiederholt entschieden, dass Behördenmitglieder folglich nur dann in den Ausstand zu treten haben, wenn sie an der zu behandelnden Sache ein persönliches Interesse besitzen; nimmt ein Regierungsmitglied öffentliche Interessen wahr, so besteht grundsätzlich keine Ausstandspflicht. Art. 29 BV hat keine weitergehende Bedeutung und die Rechtsprechung zu Art. 4 aBV hat diesbezüglich weiterhin ihre Gültigkeit. Die Verpflichtung zur Unbefangenheit in § 14 lit. g VRG geht im Weiteren nicht über den in der

bundesgerichtlichen Rechtsprechung umschriebenen Rahmen hinaus (vgl. zum Ganzen: BG-Urteile 1P.316/2003 vom 14.10.2003, Erw. 3.6.1; 2P.229/2002 vom 29.1.2003, Erw. 3.2 mit weiteren Hinweisen; 2A.364/1995 vom 14.2.1997, Erw. 3b, in: ZBL 1998 S. 292; LGVE 1990 III Nr. 4). Weder legen die Beschwerdeführer dar, inwiefern die genannten drei Stadträte persönliche Interessen mit der Umnutzung des Restaurants Geissmättli in einen Fixerraum verbinden sollten, noch sind solche ersichtlich. Daraus ergibt sich, dass dem Stadtrat im Zusammenhang mit den Ausstandsbegehren keine Rechtsverletzung vorgeworfen werden kann. Der sinngemässe Antrag, der angefochtene Entscheid sei wegen Verletzung der Ausstandsregeln aufzuheben, ist damit abzuweisen.

E. 4

a) In materieller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer 2 - 8 mangelnde Zonenkonformität des Bauvorhabens. Sie machen in erster Linie geltend, ein Fixerraum sei mangels funktionalem Zusammenhang zur Wohn- und Geschäftszone zonenfremd. Ein solcher gehöre in die Zone für öffentliche Zwecke, weshalb vor der Baubewilligung sowohl der Zonenplan der Stadt Luzern wie auch der Bebauungsplan B 127 Bramberg/ St. Karli hätten abgeändert werden müssen. Die Zone für öffentliche Zwecke dient der Erfüllung vorhandener und voraussehbarer öffentlicher Aufgaben, womit in dieser Zone nur Bauten, Anlagen und Nutzungen zulässig sind, die überwiegend diesem Ziel dienen (§ 48 PBG). Damit ist häufig die Erteilung des Enteignungsrechts verbunden. Dies bedeutet nun aber umgekehrt nicht, dass Bauten, die im Interesse der öffentlichen Hand errichtet oder genutzt werden, ausschliesslich in der Zone für öffentliche Zwecke zulässig sind. Das Gemeinwesen kann auch in den übrigen Zonen Bauten, Anlagen und Nutzungen erstellen oder betreiben, sofern diese zonenkonform sind. b) Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, selbst wenn für den Fixerraum keine spezielle öffentliche Zone geschaffen werden müsse, sei das Projekt insbesondere wegen der Sekundärimmissionen in einer Wohn- und Geschäftszone nicht zonenkonform. Der Vergleich der Vorinstanz mit dem "Paradiesgässli" und dem "Drop-in" hinke, weil im Gegensatz zu diesen Einrichtungen im Fixerraum ausschliesslich selbst mitgebrachtes Kokain oder Gassenheroin konsumiert werde. Die zu konsumierenden Drogen müssten zuerst bei Drogenhändlern illegal erworben und dann bis zur Konsumation illegal mitgeführt werden. Da die Drogenabhängigen meist nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügten, sei diese Beschaffung mit Kriminalität und Prostitution verbunden. Zudem sei angesichts der grossen Zahl von Drogenabhängigen - 1200 im Kanton Luzern - und den geringen räumlichen Verhältnissen davon auszugehen, dass sich vor dem Fixerraum und in dessen Umgebung viele Leute tummeln würden, die darauf warteten, in den Fixerraum eingelassen zu werden, um die mitgebrachten Drogen zu konsumieren. Die von der Vorinstanz angegebene Besucherfrequenz von 50 bis 80 Personen täglich sei nicht nachzuvollziehen und beschönigend. Während Stosszeiten müssten Besuchende abgewiesen und auf später vertröstet werden, was diese nicht abhalten werde, sich in der angrenzenden Umgebung (z.B. in Haus und Garageneingängen der umliegenden Liegenschaften) des Fixerraumes Spritzen zu setzen. Davon betroffen wäre nicht nur die unmittelbare, sondern auch die mittelbare Umgebung, insbesondere die diversen Grünzonen im Quartier. Zudem bestehe die Gefahr, dass die kontrollierte Tagesstruktur von 10.00 bis 18.00 Uhr in eine unkontrollierte Nachtstruktur ausarte. Es sei gerichtsnotorisch (BGE 119 II 411), dass Drogenkonsum und -handel in der näheren Umgebung eines Gassenzimmers naturgemäss regelmässig beobachtet werde. Die Vorinstanz gehe nicht auf den zitierten Bundesgerichtsentscheid ein und negiere die darin festgestellten Folgen. Das Objekt liege zwar in der Wohn- und Geschäftszone, diese

umfasse jedoch nur gerade eine einzige Strasse. Auch mit einer erhöhten Polizeipräsenz im Quartier sei einer Drogenszene nicht beizukommen. Die zu erwartenden Begleiterscheinungen von öffentlichem Drogenkonsum und -handel sowie die damit verbundenen Belästigungen von Anwohnerinnen und Anwohner durch kriminelle Handlungen und Auswüchse in hygienischer und ideeller Hinsicht entsprächen nicht dem Wohncharakter des betroffenen Quartiers. Das betroffene Quartier sei weitestgehend und primär ein Wohnquartier, die bestehenden Betriebe wenig störend und teilweise alteingesessen. Einem Fixerraum fehle der funktionale Zusammenhang zum Wohnen, und er diene nicht dem Bedarf der Bewohnerinnen und Bewohner des Quartiers. Insbesondere ältere Anwohnerinnen und Anwohner fürchteten sich vor Begegnungen mit Drogenabhängigen, die zudem oft von verwahrlosten Hunden begleitet würden, weshalb diese Bewohner künftig die wichtigsten Verbindungswege vom Quartier zur Stadt, den Reussquai und die Brüggligasse meiden würden. Auch liege der Fixerraum direkt am Schulweg von verschiedenen Kindern, die ins St. Karli-Schulhaus gingen. Die Bemühungen zur Aufwertung dieses Schulhauses, wie auch des nahe liegenden BaBel-Gebietes würden durch den geplanten Fixerraum gefährdet oder zunichte gemacht. Das geplante Bauvorhaben beeinträchtige das gesunde Wohnen wesentlich, sei in keiner Art und Weise nur mässig, sondern vielmehr extrem störend, demzufolge nicht zonenkonform und nicht zulässig. c) Bauten und Anlagen sind zonenkonform, wenn sie im Rahmen der Zweckbestimmung der entsprechenden Zone liegen und die dafür vorgesehenen Lärmbegrenzungswerte einhalten. Der Schutz der Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen, insbesondere vor Lärm, wird in der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes geregelt (Art. 74 BV; Art. 1 Abs. 1 USG. Den jeweiligen Nutzungszonen werden gestützt auf Art. 43 LSV Empfindlichkeitsstufen II - IV mit den Begriffen "nicht störend", "mässig störend" und "stark störend" zugeteilt. Nebst diesen bundesrechtlichen Bestimmungen sind eigenständige kantonale und kommunale Regelungen dort noch zulässig, wo die bundesrechtlichen Bestimmungen ergänzt oder in erlaubter Weise verschärft werden (Art. 65 USG; Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 549 ff.; LGVE 1999 II Nr. 21 Erw. 3a; Urteil V 00 183 vom 24.4.2001, Erw. 7). Damit behalten städtebauliche Nutzungsvorschriften des kantonalen und kommunalen Rechts nach wie vor ihre Gültigkeit, soweit sie die Frage regeln, ob eine Baute am vorgesehenen Ort erstellt und ihrer Zweckbestimmung übergeben werden darf. Es ist auch weiterhin Sache der kantonalen und allenfalls auch kommunalen Rechtssetzungsorgane, die für den Charakter eines Quartiers wesentlichen Vorschriften bezüglich Nutzungsart und intensität zu erlassen, wobei diese mittelbar ebenfalls dem Schutze der Nachbarschaft vor Übelständen verschiedenster Art dienen können. Das Umweltschutzrecht des Bundes erfasst zudem nicht alle denkbaren Auswirkungen, die eine Baute oder Anlage mit sich bringen kann. Dies gilt beispielsweise für Sekundärimmissionen, wie die Gefährdung von Fussgängern, das Parkierungsproblem wie auch die mit dem Drogenhandel und -konsum verbundenen Auswirkungen auf die Anwohner (BGE 118 Ia 115; Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 551). Ob ein Betrieb oder eine Anlage als nicht, mässig oder stark störend zu qualifizieren ist, beurteilt sich folglich nicht ausschliesslich nach dem materiellen Immissionsschutzrecht (vgl. Fritzsche/Bösch, Zürcher Planungs- und Baurecht, 3. Aufl., Zürich 2003, S. 11-40 f.) Im kantonalen Recht wird das Zonensystem in § 44 ff. PBG geregelt. Dabei werden allerdings nur die typischen und häufigsten Bau-, Nichtbau- und Schutzzonen definiert, wovon die Gemeinden abweichen können. Mischnutzungen und Überlagerungen sind - wie bereits im Recht vor der letzten Teilrevision von 2001 des PBG - möglich, soweit sich die

in den einzelnen Zonen zulässigen Nutzungen nicht widersprechen (§ 35 Abs. 5 PBG; Botschaft des Regierungsrates vom 20.10.2000 [B 76], in: Verhandlungen des Grossen Rates 1/2001, S. 250 f. zu § 35). Als Beispiele für gemischte Nutzungen werden in der Botschaft zum Entwurf des PBG von 1989 ausdrücklich auch Wohn- und Geschäftszonen sowie Gewerbe- und Wohnzonen erwähnt (Verhandlungen des Grossen Rates 1986, S. 745, Bemerkungen zu § 36).

d) Das streitbetreffende Grundstück liegt in der Wohn- und Geschäftszone 9 (Zonenplan vom 5.5.1994, Bebauungsplan 127 Bramberg/St. Karli vom 19.1.1989/ 28.1.1999). Auch die Beschwerdeführer 2 - 8 sind alle ausschliesslich Mieter oder Eigentümer von Grundstücken in dieser Zone. Gemäss Art. 11 BZR Luzern ist die Wohn- und Geschäftszone bestimmt für Wohnbauten und Bauten mit mässig störendem Gewerbe. Zu solchen gehören Büros, Läden und Handwerksbetriebe wie Schreinereien, Schlossereien, Betriebe des Autogewerbes usw. (vgl. Fritzsche/Bösch, a.a.O., S. 11-41; Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 372 f.; Urteil V 00 183 vom 24.4.2001, Erw. 7b). In dieser Zone gilt entsprechend die Lärmempfindlichkeitsstufe III für mässig störendes Gewerbe (Art. 43 LSV). Im Gegensatz dazu gilt in reinen Wohnzonen, in denen nur nicht störende Betriebe zugelassen sind, die Empfindlichkeitsstufe II (vgl. auch Zonenplan/Grundnutzungsplan der Stadt Luzern vom 5.5.1994). In der reinen Wohnzone nach § 45 PBG sind Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe nur zulässig, sofern sie auch einen funktionalen Bezug zum Wohnen aufweisen, letztlich also vorweg den Bewohnern des jeweiligen Quartiers dienen (Botschaft des Regierungsrates vom 20.10.2000, a.a.O., S. 254 f. zu § 45 PBG). Dazu gehören Quartierläden, Coiffeursalons, Bäckereien, Arztpraxen usw. (Heer, a.a.O., Rz. 366). In der Wohn- und Geschäftszone braucht das dort erlaubte Gewerbe keinen solchen funktionalen Bezug zur Wohnnutzung oder zum Quartierleben zu haben, ausser dieser wird in den entsprechenden kommunalen Nutzungsbestimmungen ausdrücklich verlangt (Heer, a.a.O., Rz. 374; Waldmann, Schutz vor ideellen Immissionen in Wohngebieten - eine kritische Würdigung, in: BR 2005, S. 160). Weder Art. 11 BZR Luzern noch der Bebauungsplan Bramberg/St. Karli verlangen solches für die streitbetreffende Wohn- und Geschäftszone. Heute finden sich in dieser Zone in der näheren Umgebung des geplanten Fixerraumes ein Betrieb für Sanitärinstallationen/Bäderbau, ein Schriften- und Grafikatelier, eine Tangoschule, eine Schreinerei, ein Architekturbüro, ein Ingenieurbüro usw.

e) Das Gemeinwesen trifft gestützt auf die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und dem daraus abgeleiteten Recht auf psychische Integrität von Verfassungen wegen die Pflicht, die Menschen vor Beeinträchtigungen ihrer Grundrechte, die durch den Bau und Betrieb von Bauten und Anlagen verursacht werden, zu schützen. Weiter liegt die Schaffung und Erhaltung von wohnlichen Siedlungen im öffentlichen Interesse. Dementsprechend sind Wohngebiete, zu denen grundsätzlich auch gemischte Zonen gehören, so gut wie möglich vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG). Diese Ziele und Grundsätze des Raumplanungsrechts bezwecken die Schaffung von wohnlichen Siedlungen und schützen damit mittelbar auch vor ideellen Immissionen. Ideelle Immissionen sind im Gegensatz zu materiellen Immissionen nicht physikalisch fass- und messbar. In Lehre und Rechtsprechung werden unter ideellen Immissionen jene Einwirkungen zusammen gefasst, die das seelische Empfinden beeinträchtigen und unangenehme psychische Eindrücke erwecken. Sie gehen auf Zustände oder Handlungen zurück, die mit der Benützung eines Grundstücks im Zusammenhang stehen, und lösen bei der Nachbarschaft unmittelbar Angst, Ekel, Abscheu oder eine andere Form von psychischen Unbehagen aus. Dadurch können sie indirekt bewirken, dass der Ruf eines (Wohn-)Gebietes Schaden erleidet,

Anwohnerinnen und Anwohner wegziehen, Geschäfte ihre Kundschaft verlieren und in der Folge die Vermietbarkeit von Wohnungen oder Geschäftsräumen erschwert wird (Waldmann, a.a.O., S. 156 ff. mit Hinweisen). Aber auch das Grundrecht der persönlichen Freiheit wie auch das öffentliche Interesse an wohnlichen Siedlungen schützen bei weitem nicht vor jeglichen physischen oder psychischen Missbehagen. So setzt beispielsweise das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) Grenzen an die Berücksichtigung von subjektiven Empfindungen und Ängsten in Rechtssetzung und Rechtsanwendung (Waldmann, a.a.O., S. 157). Der Richter hat eine sachlich begründete Abwägung der Interessen vorzunehmen, wobei er den Massstab des Empfindens eines Durchschnittsmenschen in der gleichen Situation zugrunde zu legen hat (BGE 119 II 416 Erw. 4c). f) Beim geplanten Fixerraum handelt es sich um eine Einrichtung mit einem niederschweligen Angebot im Bereich der Schadensminderung/Überlebenshilfe mit dem Ziel, den Gesundheitszustand drogenabhängiger Personen sowie deren soziale Integration zu erhalten bzw. zu verbessern. In den Räumlichkeiten des Fixerraumes soll es insbesondere schwer drogenabhängigen Menschen ermöglicht werden, ihre Drogen in einer stressfreien und hygienisch einwandfreien Umgebung unter ärztlicher Betreuung zu konsumieren. Der Raum dient damit der Hepatitis- und Aids-Prävention, der Verhinderung von Todesfällen durch Überdosierung, dem Aufbau von regelmässigen Kontakten zu den Abhängigen und dem Einbinden in professionelle Beratung, dem Stoppen von Verelendungs- und Ausgrenzungsprozessen, dem Vermitteln von Behandlungs- und Ausstiegsmöglichkeiten (Verein Kirchliche Gassenarbeit Luzern, Pilotprojekt Fixerraum - Das Konzept und der Betrieb, Medienorientierung vom 18.8.2005, Seite 1; vgl. LGVE 1991 II Nr. 3, Erw. 3h). Räumlich wird der geplante Fixerraum eingeteilt in einen Warteraum (ca. 40 m²), einen Inhalations- und Injektionsraum (je ca. 12 m²), eine Küche (ca. 8 m²), ein Büro (ca. 16 m²), zwei Toiletten und ein Lager (ca. 14 m²). Die Benutzer und Benutzerinnen konsumieren ausschliesslich selbst mitgebrachtes Kokain oder Gassenheroin (Zur Würdigung des Betriebes eines Fixerraumes unter Berücksichtigung des BetmG und deren Einfluss auf die Erteilung einer entsprechenden Baubewilligung siehe ausführlich LGVE 1991 II Nr. 3, Erw. 3). Nebst der Verbesserung des Gesundheitszustandes der Drogenabhängigen soll mit dem Fixerraum auch die Gesellschaft vor den Auswirkungen des illegalen Drogenkonsums (z.B. herumliegende Spritzen) geschützt und die Sicherheit im öffentlichen Raum verbessert werden. Es soll künftig insbesondere Drogenkonsum in öffentlich zugänglichen Räumen wie auf Spielplätzen, in Toiletten, Parkanlagen, Kellereingängen und Strassenunterführungen verhindert werden (Pilotprojekt Fixerraum, a.a.O., S. 1; vgl. auch oben Erw. 2d/bb). Die Beschwerdeführer 2 - 8 stossen sich weniger daran, was in den Räumlichkeiten des streitbetroffenen Gebäudes passiert. Sie befürchten vielmehr "extrem störende" Sekundärimmissionen rund um den geplanten Fixerraum und damit in der unmittelbaren Umgebung ihrer Liegenschaften, insbesondere die Entstehung einer (offenen) Drogenszene mit all ihren negativen Begleiterscheinungen (vgl. oben Erw. 4b). Damit rügen sie immaterielle respektive ideelle Immissionen. Die Vorinstanz will mit verschiedenen Massnahmen verhindern, dass die Sekundärimmissionen im von den Beschwerdeführern befürchteten Ausmass auftreten. So soll die Stadtpolizei - später mit Unterstützung des SIP-Teams - in der ersten Phase der Inbetriebnahme des Fixerraumes einen Schwerpunkt auf die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung rund um den Fixerraum legen. In gezielten Aktionen sollen auch zivile Kräfte von Kantons- und Stadtpolizei eingesetzt werden. Diese hohe Intensität werde so lange aufrechterhalten, wie es die Situation und der berechtigte Anspruch der Anwohnerschaft auf Ruhe und Ordnung

erforderten. Das Ausmass der polizeilichen Kontrolltätigkeit werde je nach Entwicklung der Situation angepasst. Die Vorinstanz stützt sich dabei auf die positiven Erfahrungen mit ähnlichen Einrichtungen. Insbesondere die Erfahrungen mit dem Drop-in, dessen Zielgruppe ebenfalls schwerabhängige Drogenkonsumenten und -konsumentinnen umfasse, zeigten, dass es durchaus möglich sei, ein niederschwelliges Behandlungs- und Betreuungsangebot quartierverträglich zu gestalten (Stellungnahme der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Luzern vom 18.10.2005 zu den Einsprachen gegen das Baugesuch, S. 5). Im Weiteren werde auch die Betriebsführung Verantwortung für die Einhaltung von Ruhe und Ordnung übernehmen (Antwort des Stadtrates auf die CVP-Interpellation Nr. 81 2004/2008, a.a.O., S. 2). Gemäss den "Allgemeinen" Regeln des Konzepts des Pilotprojektes werden weitere Massnahmen ergriffen, um Einwirkungen auf die Nachbarschaft möglichst gering zu halten: Der Fixerraum darf nur auf direktem Weg betreten und verlassen werden, den Benutzern und Benutzerinnen ist der Aufenthalt in der unmittelbaren Umgebung nicht erlaubt; Deal und Konsum in der Umgebung ist strengstens verboten. Weiter wird zum Schutz der Kinder insbesondere der Quartierpolizist um die Mittagszeit und am Nachmittag zu den Schulwegzeiten verstärkt patrouillieren (siehe dazu auch oben Erw. 2d/ff, S. 10). Das Schulhaus St. Karli selbst liegt ca. 700 m vom streitbetroffenen Grundstück entfernt und damit nicht in der unmittelbaren Umgebung des geplanten Fixerraumes. Die Vorinstanz hat gleichwohl aufgezeigt, welche Massnahmen sie präventiv und im Falle von negativen Auswirkungen zum Schutz der Schüler ergreifen will (Zusammenarbeit mit der Lehrerschaft; Verstärkung der Sicherheitsdienste, Antwort des Stadtrates vom 28.9.2005 auf die Interpellation Nr. 91 2004/2008 der FDP-Fraktion [zit. FDP-Interpellation Nr. 91 2004/2008], Zu 5., und CVP-Interpellation Nr. 81 2004/2008, a.a.O., Zu 4.). Eine ebenso wichtige Massnahme bei der Beurteilung der Immissionen und damit auch der Zonenkonformität des geplanten Fixerraumes sind die Öffnungszeiten: Der Fixerraum soll erst um 10.00 Uhr morgens öffnen und bereits um 18.00 Uhr abends schliessen. Sollten trotz all dieser Massnahmen schwierige Zustände entstehen, sieht die Vorinstanz kaskadenmässige weitere Massnahmen vor, die - bei unzumutbaren Zuständen - bis zum Abbruch des Pilotprojektes führen sollen (Antwort des Stadtrates auf die FDP-Interpellation Nr. 91 2004/2008, a.a.O., Zu 6.). g) Noch einmal einzugehen ist hier auf den von den Beschwerdeführern 2 - 8 mehrmals angerufenen Bundesgerichtsentscheid 119 II 411 aus dem Jahre 1993, der sich auf den Betrieb eines Gassenzimmers in Basel-Stadt in den Jahren 1992/1993 bezog. Darin hielt das Bundesgericht im Rahmen einer zivilrechtlichen Streitigkeit fest, dass die von den damaligen Klägerinnen nachgewiesenen Vorgänge (es ging um eine Schadenersatzforderung gestützt auf Art. 679 und 684 ZGB), wie das Betreten ihrer Grundstücke zum Zwecke des Drogenhandels und des Spritzens oder den blossen Aufenthalt, in der näheren Umgebung eines Gassenzimmers naturgemäss regelmässig beobachtet würden. Wie bereits unter der Erw. 2d/ff zur Legitimation des Beschwerdeführers 1 ausgeführt, hat sich die Art und Weise des Drogenhandels und -konsums in den letzten 10 Jahren stark gewandelt. Die damals existierenden Drogenumschlagplätze wurden aufgelöst und eine Neubildung mittels der Vier-Säulen-Drogenpolitik verhindert. Dazu beigetragen hat auch die moderne Kommunikationstechnologie, die dazu führte, dass der Drogenhandel heute an den verschiedensten Orten abgewickelt wird ("Handy-Deals") und unabhängig vom Ort des Konsum stattfindet. Damit kann Drogenhandel und auch die damit verbundene Beschaffungskriminalität überall und unabhängig vom Standort des Fixerraumes stattfinden. Gerade mit dem Fixerraum soll im Rahmen der Vier-Säulen-Politik die erneute

Entstehung einer offenen Drogenszene verhindert und andere Treffpunkte - wie das "Vögeligärtli" (Sempachergarten) und die "Ufschöttli" - entlastet werden. Die kollektive Sichtbarkeit des Drogenproblems soll verringert und der Markt illegaler Drogen eingedämmt werden. Insbesondere Jugendliche sollen durch diese Hürden vom Konsum illegaler Substanzen abgehalten werden (Antwort auf die FDP-Interpellation Nr. 92 2004/2008, a.a.O., Zu 1.). h) Nach diesen Ausführungen ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführer 2 - 8 kaum mit materiellen Immissionen wie Lärm, Gerüche, Staub usw. zu rechnen haben. Insbesondere mit der geplanten frühen Schliessung des Fixerraumes verfügt die Nachbarschaft über mehr Abend- und Nachtruhe als wenn im "Geissmättli" weiterhin ein Restaurant betrieben würde. Die frühe Schliessung am Vorabend lässt auch die Aussage der Vorinstanz respektive ihrer Dienststelle als nachvollziehbar erscheinen, wenn sie geltend macht, das Auftreten der Strassenprostitution in der Umgebung und als Folge des Fixerraumes sei nicht zu erwarten. Strassenprostitution, die "naturgemäss" am späteren Abend und in der Nacht stattfindet, tritt vor allem dort auf, wo günstige Verkehrsverhältnisse herrschen (Freierverkehr) und Private ihre Liegenschaften ganz gezielt für die Prostitution vermieten. Andererseits muss trotz aller präventiven und repressiven Massnahmen mit gewissen ideellen Immissionen gerechnet werden. Ohne einem Teil der Lehre zu folgen, welche rein ideelle Immissionen, die nicht in Verbindung mit materiellen Immissionen in Erscheinung treten, generell die Rechtserheblichkeit versagen will (vgl. Waldmann, a.a.O., S. 162 (3)), kann aufgrund des von der Vorinstanz aufgezeigten präventiven und repressiven Massnahmenkatalogs davon ausgegangen werden, dass diese höchstens mässig störend im Sinne der Gesetzgebung auftreten werden. Wie das Gericht schon früher in einem ähnlich gelagerten Fall (Betreuungsraum für Drogenkranke im Stadthaus; LGVE 1991 II Nr. 3 Erw. 4c) festgehalten hat, gibt es weder bundes- noch kantonrechtliche Regeln, die bei ungewissen künftigen Entwicklungen die Annahme derjenigen Variante vorschreibt, die im schlimmsten Fall zu erwarten ist. Sollten die von den Beschwerdeführern 2 - 8 befürchteten gravierenden Sekundärmissionen trotz aller flankierenden Massnahmen auftreten, könnte der Fixerraum aber nicht mehr als mässig störend bezeichnet werden. In einem solchen Fall würde wiederum eine bewilligungspflichtige Nutzungsänderung vorliegen. Aufgrund der von der Vorinstanz geplanten Begleitung (strategische Begleitgruppe mit Vertretern von kantonalen und kommunalen Exekutivbehörden; interdisziplinär zusammengesetzte fachliche Begleitgruppe; Echogruppe mit Vertretern aus der Politik und dem Gemeinwesen, aber auch von Anwohner/ innen; wissenschaftliche Evaluation der Pilotprojektphase durch das Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung Zürich; kantonale Drogenkonferenz; Quelle: Felix Föhn, Pilotprojekt Fixerraum - Fachliche Begleitung und Evaluation, Medienorientierung vom 18.8.2005) sollten solche Entwicklungen jedoch frühzeitig erkannt und Gegenmassnahmen getroffen werden. Dies gälte auch, wenn - wie die Beschwerdeführer 2 - 8 monieren - eine viel höhere als die von der Vorinstanz geschätzte Besucherfrequenz anfallen und dabei als Folge davon die Sekundärmissionen vermehrt spürbar würden. Mit den von der Vorinstanz aufgelisteten flankierenden präventiven und repressiven Massnahmen - auf denen sie zu behaften ist - erfüllt sie im Weiteren das von der Umweltschutzgesetzgebung geforderte Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG). i) Wie bereits erwähnt sind die Beschwerdeführer 2 - 8 alle ausschliesslich Mieter oder Eigentümer von Grundstücken in der Wohn- und Geschäftszone 9, in der auch das Baugrundstück liegt. Dieses Grundstück mit dem geplanten Fixerraum grenzt zudem auch nicht an die reine Wohnzone. Das nächstgelegene, in der reinen Wohnzone liegende Haus (Luegetenstrasse 1)

ist mehr als 60 m Luftlinie entfernt und wird weiter nicht über die St. Karli-Strasse erschlossen. Zwischen dem Fixerraum und dieser Wohnzone liegt nicht nur die St. Karli-Strasse, sondern auch eine ganze Gebäudereihe, welche noch zur Wohn- und Geschäftszone gehört. Aufgrund der vorstehenden Feststellungen sind in dieser Wohnzone keine mit dem Wohnzweck nicht vereinbare Immissionen zu erwarten, womit die Beschwerdeführer 2 - 8 auch aus der zum Teil an ihre Liegenschaften angrenzenden Wohnzone nichts zu ihren Gunsten ableiten können. Nicht näher einzugehen ist auf den Einwand der Beschwerdeführer, eigentlich habe man dieses Gebiet in den Achtziger Jahren der Wohnzone zuschlagen wollen. Das Quartier selber habe sich dagegen gewehrt, um das alteingesessene Gewerbe zu erhalten. Das Gebiet wurde ohne weitere einschränkende Nutzungsbestimmungen der Wohn- und Geschäftszone zugeordnet. Die Voraussetzungen für eine Prüfung der Zweckmässigkeit der Zone im Rahmen einer akzessorischen Kontrolle der Nutzungsplanung sind nicht erfüllt und werden auch nicht geltend gemacht (vgl. Urteil V 00 183 vom 24.4.2001, Erw. 4). j) Auch eine Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen führt zum Schluss, dass sich der geplante Fixerraum an der St. Karli-Strasse 13a als zonen- und grundrechtskonform erweist. In einem dicht besiedelten Raum wie der Stadt Luzern ist es letztlich praktisch unvermeidbar, dass Teile der Bewohner und Bewohnerinnen auch die urbanen Schattenseiten zu spüren bekommen. Die Vorinstanz bemüht sich im Rahmen ihrer Drogenpolitik mittels einer Verteilung der verschiedenen Institutionen der Beratung/Betreuung/Beschäftigung und Überlebenshilfe auf verschiedene Quartiere und den begleitenden präventiven und repressiven Massnahmen, dem berechtigten Anspruch jedes Einzelnen auf möglichst weitgehenden Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu genügen. Insbesondere soll damit auch verhindert werden, dass grössere Gruppen von Suchtkranken (nicht nur Drogenabhängige) bestimmte öffentliche Plätze für sich alleine besetzen können. Sie hat dabei nicht nur die Interessen der direkten Anwohner, sondern auch diejenigen der ganzen Öffentlichkeit, inklusive diejenigen der Suchtkranken, zu berücksichtigen (vgl. zur Abwägung der sozial- und gesundheitspolitischen und damit öffentlichen Interessen mit den geltend gemachten privaten Interessen auch BG-Urteil 1P.575/1991 vom 4.2.1992, Erw. 5b, betreffend ein Gassenzimmer an der Spitalstrasse 26 in Basel).

E. 5

Die Beschwerdeführer verlangen, im Falle der Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei die Baubewilligung auf 18 Monate zu beschränken. Dem Baugesuch ist kein Antrag auf die Erteilung einer befristeten Baubewilligung zu entnehmen. Dass die Stadt den Fixerraum zuerst im Rahmen eines Pilotprojektes mit einer Dauer von 18 Monate betreiben will, verlangt nicht nach einer Befristung der Baubewilligung für den gleichen Zeitraum. Im Rahmen der Baubewilligung und somit auch im Rahmen der hier vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde geht es um die Frage der Zonenkonformität und damit der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit, unabhängig davon, wie lange der Fixerraum betrieben werden soll. Solange der geplante Fixerraum im Sinne der vorstehenden Erwägungen höchstens mässig störend betrieben werden kann, ist er zonenkonform.

E. 6

Unberechtigt ist auch der Vorwurf der Beschwerdeführer 2 - 8, die Vorinstanz habe ihr rechtliches Gehör verletzt, weil sie auf ihre Argumente nicht eingegangen sei. Damit rügen sie sinngemäss eine mangelhafte Begründung des angefochtenen Entscheids. Die

Vorinstanz hat in ihrem Entscheid ausführlich dargelegt, wie der Fixerraum an der St. Karli-Strasse 13a geführt werden soll und mit welchen Massnahmen sie die Belastung der umliegenden Bevölkerung möglichst gering halten will (z.B. S. 8 f., Ziff. 5.3 des Rechtspruchs). Auch im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit und Funktion als Stadtregierung hat sie unter anderem im Zusammenhang mit verschiedenen Vorstössen aus dem Grossen Stadtrat ihre diesbezügliche Absicht bestätigt (Antworten auf die FDP-Interpellationen Nrn. 91 und 92 2004/2008, a.a.O.; CVP-Interpellation Nr. 81 2004/2008, a.a.O.; sowie Stellungnahme zur Motion der SVP-Fraktion Nr. 84 2004/2008 vom 28.9.2005). Auf diesen Aussagen wird sie nun auch im Rahmen der Beurteilung der Zonenkonformität behaftet (siehe oben Erw. 4h). Die Behauptung, es handle sich dabei um leere Versprechungen und es fehle an einem nachvollziehbaren Konzept, entbehrt jeder Grundlage.

E. 7

Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden konnte. Es bleibt über die Kostenfolgen zu entscheiden. Die amtlichen Kosten in der Höhe von Fr. 4'300.-- sind grundsätzlich zu gleichen Teilen auf die acht Beschwerdeführer und -führerinnen zu verteilen. Der Kostenvorschuss in gleicher Höhe wurde vom Quartierverein Luegisland geleistet. Es ist davon auszugehen, dass sich die Beschwerdeführer und -führerinnen diesbezüglich intern auseinandersetzen. Parteientschädigungen sind keine geschuldet (vgl. §§ 198 Abs. 1 lit. c und 201 Abs. 1 VRG).

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