



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 22. Dezember 2004

B+A 44/2004

Volksinitiative „Sonntag fürs Auto“ Ungültigerklärung

Vom Grossen Stadtrat beschlossen am 21. April 2005

Übersicht

Die am 25. Februar 2004 eingereichte Initiative „Sonntag fürs Auto“ verlangt vom Stadtrat in der Form der Anregung, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag zur Einführung von zwei autofreien Sonntagen vorzulegen.

- Es soll jeweils der erste Sonntag der Monate Mai und September von 08.00 bis 20.00 Uhr autofrei sein.
- Das Fahrverbot soll auf allen in der Hoheit der Stadt Luzern liegenden Plätzen und Strassen gelten.
- Der öffentliche Verkehr, die öffentlichen Dienste sowie Fahrten von und mit stark mobilitätsbehinderten Menschen sollen vom Fahrverbot ausgenommen sein.

Der Stadtrat kommt zum Schluss, dass die Initiative rechtswidrig ist, da

- eine allfällige Durchsetzung des verlangten Fahrverbots über Verkehrsanordnungen nicht dem für die Initiativfähigkeit erforderlichen fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegt,
- für eine Durchsetzung des Fahrverbots über einen rechtsetzenden Erlass die Rechtsetzungskompetenz abschliessend beim Bund liegt und damit die Stadt nicht zuständig ist.

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat mit dem vorliegenden Bericht und Antrag die Ungültigerklärung der Initiative.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Die Initiative	4
1.1 Vorprüfung	4
1.2 Initiativbegehren	4
1.3 Erwahrung	5
2 Abklärung der Gültigkeit der Initiative	5
2.1 Vorbemerkungen	5
2.2 Allgemeine rechtliche Ausführungen	5
2.3 Rechtswidrigkeit	6
2.3.1 Praxis des Bundesgerichts	6
2.3.2 Praxis des Bundesrates	7
2.3.3 Zur Initiative „Sonntag fürs Auto“ im Besonderen	7
2.3.3.1 Durchsetzung des Fahrverbots über Verkehrsanordnungen	8
2.3.3.2 Durchsetzung des Fahrverbots über einen rechtsetzenden Erlass	8
2.4 Undurchführbarkeit	8
3 Stellungnahme des Initiativkomitees	9
4 Beurteilung des Stadtrates	9
5 Antrag	11

Beilage

Initiativtext „Sonntag fürs Auto“ (Unterschriftenbogen vom 27. Dezember 2003)

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Die Initiative

1.1 Vorprüfung

Mit StB 1332 vom 17. Dezember 2003 hat der Stadtrat festgestellt, dass der Entwurf der Unterschriftenliste für die Initiative „Sonntag fürs Auto“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht (§ 135 Abs. 3 und 4 Stimmrechtsgesetz). Titel und Text des Begehrens sowie der Ablauf der Sammlungsfrist wurden im Kantonsblatt vom 27. Dezember 2003 veröffentlicht.

Im Beschluss wurde darauf hingewiesen, dass die Prüfung der Gültigkeit der Initiative erst nach deren Einreichung im Zuge der Unterbreitung der Vorlage an den Grossen Stadtrat erfolge. Das Initiativkomitee wurde darauf aufmerksam gemacht, dass vorliegend Zweifel bestünden, ob die Gültigkeitserfordernisse von § 145 Stimmrechtsgesetz bzw. Art. 6 GO erfüllt seien. Es wurde ihm empfohlen, die Gültigkeit abklären zu lassen.

Das Initiativkomitee startete in der Folge mit der Unterschriftensammlung.

1.2 Initiativbegehren

Das Initiativkomitee hat am 25. Februar 2004, dem Tag des Ablaufs der Sammlungsfrist, bei der Stadtkanzlei 1'655 gültige Unterschriften eingereicht.

Die Volksinitiative verlangt in der Form der Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat einen Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

„Jeweils am ersten Sonntag der Monate Mai und September gilt auf allen in der Hoheit der Stadt Luzern liegenden Plätzen und Strassen für Motorfahrzeuge ein Fahrverbot von 08.00 bis 20.00 Uhr. Davon ausgenommen sind der öffentliche Verkehr, die öffentlichen Dienste sowie Fahrten von und mit stark mobilitätsbehinderten Menschen. Der Stadtrat kann weitere Ausnahmen bestimmen.“

1.3 Erwahrung

Mit StB 249 vom 3. März 2004 hat der Stadtrat festgestellt, dass das Volksbegehren zustande gekommen ist (Erwahrung; § 141 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 lit. k und § 142 Stimmrechtsgesetz, § 46a Abs. 1 Gemeindegesetz sowie Art. 7 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999).

2 Abklärung der Gültigkeit der Initiative

2.1 Vorbemerkungen

Die im Rahmen der Vorprüfung des Initiativbegehrens geäusserten Zweifel an dessen Gültigkeit wurden nach der Feststellung des formellen Zustandekommens der Initiative durch die Stadtkanzlei näher abgeklärt.

Mit Aktennotiz vom 13. September 2004 kam die Stadtkanzlei zum Schluss, dass die Volksinitiative „Sonntag fürs Auto“ rechtswidrig und damit ungültig ist.

Am 25. November 2004 wurde dem Initiativkomitee der Entwurf des vorliegenden B+A zugestellt. Es wurde eingeladen, eine Stellungnahme zuhanden dieses Rates einzureichen. Die Stellungnahme ist am 19. Dezember 2004 eingegangen (vgl. dazu Ziff. 3).

2.2 Allgemeine rechtliche Ausführungen

Gemäss § 145 Abs. 1 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung ist ein Volksbegehren namentlich rechtswidrig, wenn

- a. das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist,
- b. es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist,
- c. es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt,
- d. die Einheit der Form nicht gewahrt ist (§ 132),
- e. die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (§ 133),
- f. der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.

Nach Art. 6 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 können Stimmberechtigte mit der Initiative die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, der oder das dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt. Voraussetzung ist also ein Beschluss, der einem Referendum unterliegt. Nicht möglich ist folglich ein Begehren, das mit einem Beschluss umgesetzt wer-

den muss, der in der abschliessenden Zuständigkeit des Grossen Stadtrates oder gar in der Zuständigkeit des Stadtrates liegt. Derartige Begehren wären in Verbindung mit § 145 Abs. 2 lit. b Stimmrechtsgesetz als rechtswidrig, eine entsprechende Initiative damit als ungültig zu betrachten.

Erweist sich eine Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt sie der Grosse Stadtrat als ganz oder teilweise ungültig. Soweit die Initiative gültig ist, kann er sie annehmen oder ablehnen (Art. 9 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999).

2.3 Rechtswidrigkeit

2.3.1 Praxis des Bundesgerichts

In seinem Urteil vom 5. April 2004 (1P.292/2003) führt das Bundesgericht zur Frage der Zulässigkeit des Erlasses von Sonntagsfahrverboten durch den Kanton Appenzell aus, der Kanton verfüge nicht über die Kompetenz, zeitlich beschränkte generelle Fahrverbote für das ganze Kantonsgebiet zu erlassen. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b SVG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 SVG sei klarerweise einzig der Bund bzw. der Bundesrat befugt, per Rechtssatz für das ganze Hoheitsgebiet geltende Beschränkungen des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs anzuordnen, ohne diese auf dem Strassennetz auszuschildern. Den Kantonen sei es demgegenüber untersagt, den motorisierten Verkehr auf ihrem Gebiet per Rechtssatz generell zu beschränken. Sie könnten dies nach Art. 3 Abs. 2 SVG nur für „bestimmte Strassen“ tun und müssten Verkehrsbeschränkungen, von hier nicht interessierenden Ausnahmen für polizeiliche Massnahmen nach Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 6 SVG abgesehen, als Totalfahrverbote im Sinne von Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 SVG oder als funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 4 SVG verfügen, publizieren und mit den vom Bundesrat dafür vorgesehenen Signalen und Markierungen an Ort und Stelle kund tun.

Es sei offenkundig, dass eine solche grundsätzlich für das ganze Kantonsgebiet geltende Regelung nur per Rechtssatz erlassen werden könne. Denn für ein solches Sonntagsfahrverbot müsse unter anderem festgelegt werden, an welchen Sonntagen es gelte, wer vom Verbot ausgenommen sei und was für eine Verkehrsordnung an diesen Tagen gelten solle, an denen die Strassen zwar einerseits dem (nicht motorisierten) Publikum zur freien Benutzung zur Verfügung stehen sollen, an denen andererseits aber trotzdem ein eingeschränkter motorisierter Strassenverkehr möglich sein solle. Es sei schlechterdings ausgeschlossen, sie zu verfügen, zu publizieren und anschliessend sämtliche Strassen (ausgenommen allenfalls die Durchgangsstrassen nach Art. 3 Abs. 3 SVG) mit den entsprechenden Verkehrssignalen und Markierungen zu kennzeichnen; auf diese Weise lasse sich die Initiative von vornherein weder ganz noch teilweise umsetzen. Diese verlange vielmehr, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden das von ihr angestrebte Sonntagsfahrverbot auf gesetzgeberischem Weg einführe und setze

damit – zu Unrecht (vgl. oben) – voraus, dass er über die entsprechende Rechtssetzungskompetenz verfüge.

Zusammenfassend hält das Bundesgericht fest, dass das Bundesrecht einerseits den rechtsatzmässigen Erlass von ohne entsprechende Signalisationen allgemein geltenden Verkehrsbeschränkungen dem Bund vorbehalte, den Kantonen andererseits die Kompetenz einräume, für bestimmte Strassen auf ihrem Gebiet Verkehrsbeschränkungen mittels Verfügung und Signalisation anzuordnen. Daraus ergebe sich ohne Weiteres, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht befugt sei, die für die Einführung eines kantonalen Sonntagsfahrverbotes erforderlichen Rechtssätze zu erlassen.

2.3.2 Praxis des Bundesrates

Der Bundesrat führt in seiner Antwort vom 18. Mai 2004 auf eine Interpellation „Autofreie Erlebnistage. Kompetenz der Kantone“ aus, die Kantone könnten Fahrverbote erlassen, da es sich um funktionelle Verkehrsanordnungen handle. Aus der in der Antwort weiter erwähnten Broschüre des Bundesamtes für Raumentwicklung „Autofreie Tage – Entstehungsgeschichte, Beispiele und Umsetzung“ geht ebenfalls hervor, dass der Bundesrat die Umsetzung solcher autofreier Tage über Verkehrsanordnungen sieht.

Zum Erfordernis eines rechtsetzenden Erlasses für die Umsetzung autofreier Tage, wie es das Bundesgericht für gegeben erachtet, werden keine Aussagen gemacht.

2.3.3 Zur Initiative „Sonntag fürs Auto“ im Besonderen

Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Die beigefügte Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden.

Die Initiative spricht von „Fahrverbot“. Fahrverbote sind mittels Verkehrsanordnungen zu erlassen. Andererseits wäre die Argumentation denkbar, dass, gestützt auf den erwähnten Entscheid des Bundesgerichts, die Modalitäten eines solchen auf das Stadtgebiet und auf die Gemeinde- und Privatstrassen begrenzten Fahrverbots über einen rechtsetzenden Erlass zu regeln sind.

Bei der zweiten Auslegung stellt sich allerdings die Frage, ob dies angesichts des klaren Wortlauts der Initiative, die von „Fahrverbot“ spricht, zulässig ist. Zudem wird in der städtischen Initiative ein Teil der vom Bundesgericht angeführten Modalitäten bereits im Begehren aufgeführt. So ist klar, an welchen Sonntagen das Fahrverbot gelten soll und wer vom Verbot ausgenommen ist (obschon die Begriffe „öffentlicher Verkehr“ bzw. „öffentliche

Dienste“ und „Fahrten von und mit stark mobilitätsbehinderten Menschen“ mit grosser Wahrscheinlichkeit noch der näheren Bestimmung bedürften).

Im vorliegenden Fall spielt die Art der Umsetzung der Begehren der Initiative – das Sonntagsfahrverbot mittels Verkehrsanordnungen bzw. das Sonntagsfahrverbot über einen rechtsetzenden Erlass – jedoch insofern keine Rolle, als beide Vorgehensweisen bezüglich der Gültigkeit der Initiative zum gleichen Ergebnis führen. Andere Möglichkeiten einer Umsetzung des Initiativbegehrens sind nicht ersichtlich.

Die beiden erwähnten Möglichkeiten der Umsetzung des Initiativbegehrens sind in der Folge näher zu prüfen.

2.3.3.1 Durchsetzung des Fahrverbots über Verkehrsanordnungen

Mit Beschluss des Regierungsrates vom 12. Dezember 2000 über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen (SRL Nr. 777a) wurde dem Stadtrat die Kompetenz zum Erlass aller Verkehrsanordnungen übertragen (Ausnahme: auf National- und Kantonsstrassen sowie in deren Verknüpfungsbereich mit anderen Strassen).

Der Entscheid des Stadtrates betreffend eine Verkehrsanordnung kann wohl mit Beschwerde angefochten werden, unterliegt aber nicht dem für die Initiativfähigkeit erforderlichen fakultativen oder obligatorischen Referendum (§ 145 Abs. 1 lit. a Stimmrechtsgesetz in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GO).

Die Initiative ist ungültig, da das Begehren nicht initiativfähig ist.

2.3.3.2 Durchsetzung des Fahrverbots über einen rechtsetzenden Erlass

Für rechtsetzende Erlasse in diesem Bereich liegt die Rechtsetzungskompetenz abschliessend beim Bund. Die Stadt (und auch der Kanton) sind nicht zuständig (§ 145 Abs. 1 lit. a Stimmrechtsgesetz) (vgl. BGE betreffend Zulässigkeit des Erlasses von Sonntagsfahrverboten durch den Kanton Appenzell).

Die Initiative ist ungültig, da die Stadt nicht zuständig ist.

2.4 Undurchführbarkeit

Bei diesem Ergebnis kann eine nähere Prüfung, ob die Initiative eindeutig undurchführbar ist, unterbleiben. Tatsache jedenfalls ist, dass die Kantonsstrassen, die offen gehalten werden müssten, mitten durch das Stadtgebiet führen. Es sind dies zum Beispiel die Achsen:

- Grenze Kriens–Obergrundstrasse–Pilatusplatz–Seebrücke–Schweizerhofquai–Alpen-/Löwenstrasse–Zürichstrasse–Schlossberg–Maihofstrasse–Grenze Ebikon
- Pilatusplatz–Hirschengraben–Kasernenplatz–Baselstrasse–Bernstrasse–Grenze Littau
- Luzernerhof–Haldenstrasse–Seeburgstrasse–Grenze Meggen

(vgl. Grossratsbeschluss über die Einreihung der Kantonsstrassen vom 8. September 1998; SRL Nr. 757).

Zur Durchsetzung des Fahrverbots auf den Gemeindestrassen in der Stadt Luzern wären infolgedessen unzählige Übergänge von Kantonsstrassen zu Gemeindestrassen abzusperren. Das bei der Stadtpolizei vorhandene Absperrmaterial würde bei Weitem nicht ausreichen. Zu beachten ist zudem, dass Absperrungen die Einfahrt in einen Strassenzug nicht verhindern dürfen, da Rettungsfahrzeuge jederzeit zirkulieren können müssen. Dies bedeutet, dass zusätzlich eine personelle Besetzung sämtlicher Absperrungen erforderlich wäre.

Angesichts des eindeutigen Resultats der Prüfung der Rechtswidrigkeit der Initiative (vgl. dazu Ziff. 2.3) wurden zur Frage der Durchführbarkeit keine weiteren Abklärungen getroffen.

3 Stellungnahme des Initiativkomitees

Am 25. November 2004 wurde dem Initiativkomitee mitgeteilt, dass die Initiative ungültig erklärt werden müsse. Für die Details wurde auf den Entwurf des vorliegenden B+A verwiesen, der ihm gleichzeitig zugestellt wurde. Das Initiativkomitee wurde eingeladen, eine Stellungnahme zuhanden dieses Rates einzureichen. Am 19. Dezember nahm es zum Entwurf des B+A wie folgt Stellung:

Vorab möchten wir festhalten, dass das Bundesgerichtsurteil nach der Lancierung unserer Initiative gefällt wurde.

Wir stellen nun aber entsetzt fest, dass autofreie Sonntage in der Stadt Luzern offenbar keinesfalls vom Stadtluzerner Volk verlangt werden können: Entweder ist es Kompetenz des Bundesrates (bei rechtsetzendem Erlass) und deshalb als Initiative ungültig oder es liegt zwar in der Kompetenz der Stadt (Fahrverbot über Verkehrsanordnungen), ist aber nicht dem Referendum unterstellt und damit nicht initiativfähig.

Die Vermutung, dass die Initiative undurchführbar ist (vgl. Punkt 2.4), wollen wir nicht gelten lassen. Wir erkennen durchaus den Aufwand für eine solche Aktion, jedoch erscheint uns dieser nicht derart gross, dass er eine Umsetzung der Initiative verunmöglicht.

4 Beurteilung des Stadtrates

Der Stadtrat anerkennt das Initiativrecht als wichtiges Volksrecht und stellt nicht leichtfertig einen Antrag auf Ungültigerklärung. Die Stimmberechtigten haben auf der anderen Seite

auch den Anspruch, dass ihnen nicht rechtswidrige oder eindeutig undurchführbare Vorlagen zur Abstimmung unterbreitet werden.

Die Prüfung der Gültigkeit einer Initiative hat von Gesetzes wegen erst nach dem Zustandekommen derselben zu erfolgen (vgl. Art. 9 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999). Es sollen nicht bereits zu einem Zeitpunkt, an dem noch gar nicht feststeht, ob ein Initiativbegehren genügend Unterschriften für das Zustandekommen auf sich vereinen wird, umfangreiche Abklärungen getroffen werden müssen.

Das Initiativkomitee wurde von der Stadtkanzlei im Rahmen der summarischen Vorprüfung des Entwurfs der Unterschriftenliste darauf hingewiesen, dass Zweifel an der Gültigkeit des Initiativbegehrens bestünden. Es wurde ihm empfohlen, entsprechende Abklärungen zu tätigen. Das Initiativkomitee wurde darüber informiert, dass die eingehende Prüfung der Gültigkeit durch den Stadtrat erst nach der Einreichung der Initiative im Rahmen von deren Behandlung erfolge.

Wie unter Ziff. 2.3 ausführlich aufgezeigt wurde, lassen beide denkbaren Umsetzungsmöglichkeiten auf Rechtswidrigkeit der Initiative schliessen. Damit erübrigt sich eine nähere Prüfung der Undurchführbarkeit. Allerdings soll nicht verschwiegen werden, dass auch in diesem Punkt grosse Zweifel an der Gültigkeit der Initiative bestehen.

Die Stellungnahme des Initiativkomitees enthält keine neuen Aspekte, die eine Überprüfung der Haltung des Stadtrates angezeigt erscheinen lassen.

5 Antrag

Gemäss Art. 9 lit. a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 erklärt der Grosse Stadtrat eine Initiative, die sich als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar erweist, für ganz oder teilweise ungültig.

Gestützt auf die voranstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, die Volksinitiative „Sonntag fürs Auto“ für ungültig zu erklären. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 22. Dezember 2004

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 44/2004 vom 22. Dezember 2004 betreffend

Volksinitiative „Sonntag fürs Auto“ Ungültigerklärung,

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von § 145 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988, § 43 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie Art. 9 lit. a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative „Sonntag fürs Auto“ ist ungültig.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I ist dem Initiativkomitee zu eröffnen.

Luzern, 21. April 2005

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Bruno Heutschy
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber

