



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 17. Oktober 2007 (StB 942)

B+A 55/2007

Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“

**Vom Ausschuss des Initiativ-
komitees zurückgezogen am
8. Januar 2008
Als erledigt abgeschrieben am
16. Januar 2008 (StB 50)**

**Vom Grossen Stadtrat
beschlossen am
13. Dezember 2007**

Bezug zur Gesamtplanung 2007–2011

Leitsatz C:	Luzern fördert das Zusammenleben aller.
Stossrichtungen C1:	Die Stadt fördert die Eigenverantwortung und stärkt die Handlungskompetenzen der Bewohnerinnen und Bewohner. Damit beugt sie sozialen und gesundheitlichen Problemen vor.
C4:	Die Stadt stärkt die Sicherheit.
Fünfjahresziele C1.2:	Die soziale und berufliche Integration von gefährdeten Menschen sowie die Wiedereingliederung von sozial desintegrierten Personen wird aktiv unterstützt und gefördert.
C4.2:	Bei der Gestaltung des öffentlichen Raums werden Sicherheitsaspekte verstärkt berücksichtigt. Mit Massnahmen gegen Vandalismus und andere Auswüchse im öffentlichen Raum werden <ul style="list-style-type: none">▪ das Sicherheitsgefühl erhöht;▪ Unrat und Beschädigungen in der Stadt reduziert;▪ das rücksichtsvolle Zusammenleben aller gefördert;▪ die Zahl der Beschwerden und Ruhestörungen vermindert.
Projektplan:	L44002 Tagesstrukturen und Treffpunkte

Übersicht

Die Gegnerschaft des Fixerraums hat das Vorhaben seit Bekanntwerden des Standorts im ehemaligen Restaurant Geissmättli an der St.-Karli-Strasse 13a auf mehreren Ebenen bekämpft. Eine dieser Ebenen ist die Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“, welche am 3. Mai 2006 mit 2'031 gültigen Stimmen eingereicht worden ist.

Bei der Überprüfung der Gültigkeit der Initiative wurde deutlich, dass sich die vorgesehenen Bestimmungen nur schwerlich mit dem übergeordneten Recht vereinbaren liessen. Diese vom zuständigen kantonalen Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement geäusserten Zweifel, sowie die Aussicht auf ein langwieriges Ortsplanungsverfahren, bei dem die Initiative ihres eigentlichen Sinngehaltes – der Verhinderung des Fixerraums Geissmättli – unter Umständen entleert würde, haben vor einem Jahr den Grossen Stadtrat auf Antrag des Stadtrates dazu bewogen, die Initiative für ungültig zu erklären. Um die Volksbefragung zum Fixerraum dennoch durchführen zu können, wurde den Stimmberechtigten ein indirekter Gegenvorschlag in Form einer Kreditvorlage unterbreitet.

Der Regierungsrat hat die gegen die Ungültigerklärung eingereichte Stimmrechtsbeschwerde gutgeheissen, die Initiative allerdings nicht für gültig erklärt, sondern weitere juristische Abklärungen verlangt. Das zur Erhellung der Sachlage eingeforderte Gutachten des Instituts für öffentliches Recht der Universität Bern kommt nun zum Schluss, die Initiative sei nach dem Grundsatz „in dubio pro populo“ für gültig zu erklären.

Der Stadtrat unterbreitet deshalb nun dem Parlament einen Beschlussvorschlag zur Gültigkeit der Initiative. Er lehnt sie aber sowohl aus inhaltlichen wie aus formellen Gründen ab. Inhaltlich, falls sie in der vorliegenden Form umgesetzt würde, und formell, falls die mit der Initiative verlangte planungsrechtliche Änderung der Gemeindeordnung im Verlaufe des Planungsverfahrens – vermutlich im Sinne des Stadtrates und gegen den Willen der Initianten – abgeändert würde.

Eine rein politische Frage ist die nach den Auswirkungen einer allfälligen Annahme der Initiative auf das laufende Pilotprojekt Fixerraum. Juristisch betrachtet ändert sich nämlich für das Projekt nichts. Bei einem Ja zur Initiative würde zuerst das Planungsverfahren durchgeführt werden müssen, was einige Zeit in Anspruch nimmt – ganz abgesehen davon, dass gemäss § 178 PBG¹ für den Fixerraum Geissmättli Besitzstandswahrung gilt und eine neue Gesetzesbestimmung keine rückwirkende Wirkung hätte.

Diese Argumentation mag juristisch korrekt sein, sie ist aber politisch kaum haltbar. Das Initiativkomitee hat sein Anliegen mit dem Ziel lanciert, den Fixerraum im Geissmättli zu verhindern, und der Stadtrat wird bei einem „Ja“ zur Initiative der Drogenkonferenz beantragen, das Pilotprojekt Fixerraum im ehemaligen Restaurant Geissmättli abzubrechen.

¹ Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (SRL Nr. 735).

Nach der Abstimmung vom 11. März 2007 zum Betriebsbeitrag an den Fixerraum wird sich nun das Volk ein zweites Mal innert Jahresfrist zum Thema Fixerraum äussern können. Im Gegensatz zur Abstimmung über die Kreditvorlage wird man aber auf mehrere Monate Erfahrung zurückblicken können, da das Pilotprojekt am 27. August 2007 gestartet wurde.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einleitung	6
2 Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“	8
2.1 Initiativtext	8
2.2 Zustandekommen der Initiative	8
2.3 Ungültigerklärung	8
2.4 Stimmrechtsbeschwerde vom 17. Januar 2007	9
2.5 Stimmrechtsbeschwerde vom 14. Juni 2007	9
2.6 Rechtsgutachten	9
2.7 Ortsplanungsverfahren	10
3 Haltung des Stadtrates	12
3.1 Szenario 1: Stossrichtung der Initiative bleibt erhalten	12
3.2 Szenario 2: Stossrichtung der Initiative wird nachträglich verändert	12
3.3 Folgen für das laufende Pilotprojekt bei einer Annahme der Initiative	13
4 Antrag	15

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Einleitung

Als Reaktion auf die Standortwahl für das Pilotprojekt Fixerraum hat der Quartierverein Luegisland im Herbst 2005 seinen Vorstand legitimiert, eine Initiative mit dem sinn gemässen Titel „Fixerraum in Wohnquartieren – Nein“ vorzubereiten. Die Initiative wurde dann im Frühling 2006 lanciert und kam mit 2'031 gültigen Unterschriften zustande.

Im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens wurden die Initianten darauf aufmerksam gemacht, dass unsicher sei, ob der Initiativtext mit übergeordnetem Recht vereinbar ist. Die nach Einreichung der Initiative vorgenommene Abklärung beim für das Planungs- und Baurecht zuständigen Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) bestätigte diese Zweifel.

Die darauf beruhende Ungültigerklärung der Initiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“ stützte sich auf die Bestimmungen im Gemeindegesetz und in der Gemeindeordnung, wonach eine ausformulierte Initiative inhaltlich nicht verändert werden kann. Ausser acht gelassen wurde bei dieser Prüfung, dass der Regierungsrat in einem Entscheid aus dem Jahre 1993 für sogenannte „Ortsplanungsinitiativen“ im Sinne einer Lückenfüllung eine Ausnahmeregelung erlassen hat: Initiativen, welche das Planungsrecht betreffen, sind als Anregungsinitiativen zu interpretieren, auch wenn sie in ausformulierter Form vorliegen. Die berechtigten Zweifel, ob sich die von der Initiative verlangten Ergänzungen in der Gemeindeordnung mit übergeordnetem Recht vereinbaren lassen, wurden mit dieser Möglichkeit, allfällige Mängel im Ortsplanungsverfahren zu heilen, zweitrangig.

Ob sich die Initiative *materiellrechtlich* mit dem kantonalen Planungs- und Baugesetz verträglich, kann also erst die Durchführung eines Planungsverfahrens **nach** einer eventuellen Annahme der Initiative zeigen. Dies würde bedeuten: Auch wenn die Initiative vom Volk angenommen wird, liegt der abschliessende Entscheid, ob die neuen Gesetzesartikel inhaltlich zulässig sind, im Rahmen des Planungsverfahrens beim Kanton. Dies hält auch das neue Rechtsgutachten ausdrücklich fest: *„Einer Ortsplanung kann die Genehmigung insbesondere auch dann verweigert werden, wenn sie die Erfüllung kantonalen oder im kantonalen Interesse liegender kommunaler Aufgaben in unzumutbarer Weise behindern würde.“*²

² Tschannen P., Doming P.: *Gültigkeit der Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“*. Gutachten zuhanden der Stadt Luzern. Bern: Universität Bern, Institut für öffentliches Recht (6. September 2007), Seite 11 f.

Mit anderen Worten: Die von den Stimmberechtigten angenommene Initiative könnte somit nachträglich vom Regierungsrat umgestossen oder abgeschwächt werden. Nicht zuletzt auch um diese schwierige Situation zu vermeiden, hatte der Stadtrat vor einem Jahr der für ungültig erklärten Initiative im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags eine Kreditvorlage für den städtischen Betriebsbeitrag an den Fixerraum gegenübergestellt, welche von den Stimmberechtigten am 11. März 2007 mit 58,5 % Ja-Stimmen angenommen wurde.

Das nun vorliegende Rechtsgutachten bestätigt die Komplexität des Sachverhalts, in welchem sich Verfahrensrecht und materielles Recht gegenüberstehen. Es folgt in seiner Beurteilung jedoch dem Grundsatz „in dubio pro populo“ (im Zweifel zugunsten des Volkes bzw. der Volksrechte) und erklärt deshalb die Initiative für gültig. Die allfälligen inhaltlichen Mängel der Initiative reichten entgegen der Auffassung des Stadtrates und der Mehrheit des Stadtparlaments nicht aus, um sie für ungültig zu erklären.

Der Stadtrat von Luzern akzeptiert diese Schlussfolgerung und kann die Argumentation nachvollziehen. Problematisch bleibt aber, dass niemand im Voraus weiss, was nach einer allfälligen Annahme der Initiative aus der verlangten Ergänzung der Gemeindeordnung wird. Angesichts der vorliegenden Stellungnahme des BUWD und des Verwaltungsgerichtsentscheids zur Zonenkonformität des Fixerraums in Wohn- und Geschäftszonen ist es nicht auszuschliessen, dass die neue Bestimmung abgeschwächt werden muss und den aktuellen Standort des Fixerraums an der St.-Karli-Strasse gar nicht mehr tangiert. Das wäre kaum im Sinne der Stimmberechtigten und erst recht nicht der Wille der Initiantinnen und Initianten.

Die Vereinbarkeit mit höherem Recht könnte an der Verhältnismässigkeit der verlangten Massnahmen scheitern, da „... für ein solches, praktisch das ganze Gemeindegebiet umfassendes Verbot ...“³ das überwiegende öffentliche Interesse im Sinne der Initiative fehlt, beziehungsweise einem anderen öffentlichen Interesse – der Begrenzung der mit dem Drogenkonsum in der Öffentlichkeit verbundenen Probleme – widerspricht. Kommt hinzu, dass mit dem Begriff der „unmittelbaren Umgebung“ der Verbotsperimeter im Initiativtext nur ungenau umschrieben wird. Auf die Gültigkeit der Initiative hat dies zwar keinen Einfluss, im Verlauf des Planungsverfahrens müsste aber der Verbotsperimeter gemäss Rechtsgutachten „parzellenscharf“ umrissen werden, was sehr aufwendig und vor allem sehr heikel sein dürfte.

Die politische Glaubwürdigkeit von Stadtregierung und Stadtparlament gebietet es vor diesem Hintergrund, verständliche politische Botschaften zu formulieren: Die Gegnerschaft des Fixerraums hat die Initiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“ lanciert, um den Standort Geissmättli zu verhindern; bei einer Annahme der Initiative wäre also die Weiterführung des Pilotprojekts politisch kaum zu vertreten. Der Stadtrat wird deshalb bei einer Annahme der Initiative bei der Drogenkonferenz den Abbruch des Pilotprojekts beantragen, auch wenn der Weiterbetrieb des Fixerraums Geissmättli rechtlich zulässig wäre. Der Stadtrat befürwortet

³ Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern vom 27. Juni 2006 im Zusammenhang mit der Prüfung der Gültigkeit der Initiative.

jedoch den Standort Geissmättli und möchte auch die bestehenden Optionen für weitere Standorte offen halten. Aus all diesen Gründen lehnt er die Initiative ab.

2 Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“

2.1 Initiativtext

„Gestützt auf § 131 des Stimmrechtsgesetzes und Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern verlangen die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgende Änderung der Gemeindeordnung:

Ergänzung:

Art. 3a Kein Fixerraum in Wohnquartieren

In Wohnquartieren und deren unmittelbaren Umgebung ist kein Fixerraum zulässig. Dies gilt insbesondere für Wohnzonen, Wohn- und Geschäftszonen, Arbeits- und Wohnzonen sowie Zonen für Schulen und Kindergärten.“

2.2 Zustandekommen der Initiative

Gemäss § 141 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 lit. k des Stimmrechtsgesetzes bzw. § 39 des Gemeindegesetzes stellt der Stadtrat aufgrund der eingereichten Unterschriftenlisten ohne Verzug durch Entscheid fest, ob das Volksbegehren zustande gekommen ist.

Ein Volksbegehren kommt dann zustande, wenn innerhalb der Sammlungsfrist Unterschriftenlisten eingereicht werden, welche die vorgeschriebene Mindestzahl gültiger Unterschriften enthalten (§ 142 Stimmrechtsgesetz). Nach Art. 7 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO) erfordert das Zustandekommen einer Initiative die gültigen Unterschriften von 800 Stimmberechtigten.

Die am 3. Mai 2006 fristgerecht eingereichten Unterschriftenlisten enthielten total 2'031 gültige Unterschriften. Die Initiative war somit zustande gekommen. Gestützt auf § 141 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes wurde der Erwahrensentscheid öffentlich bekannt gemacht.

2.3 Ungültigerklärung

Mit dem B+A 41/2006 vom 18. Oktober 2006 hat der Stadtrat dem Parlament die Ungültigerklärung der Initiative beantragt und im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags eine Kreditvorlage für den städtischen Beitrag an den Betriebskosten unterbreitet. Das städtische Parlament folgte diesen Anträgen und hat die Initiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“

anlässlich der 28. Ratsitzung vom 14. Dezember 2006 für ungültig erklärt. Die Kreditvorlage wurde von den Stimmberechtigten am 11. März 2007 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 58,5 % angenommen.

2.4 Stimmrechtsbeschwerde vom 17. Januar 2007

Das Initiativkomitee hat am 17. Januar 2007 gegen die Ungültigerklärung Stimmrechtsbeschwerde eingereicht. Der Regierungsrat hat daraufhin in seinem Entscheid vom 3. April 2007 die Stimmrechtsbeschwerde teilweise gutgeheissen und die Ungültigerklärung aufgehoben, die Initiative allerdings nicht für gültig erklärt, sondern zur erneuten Prüfung an die Stadt Luzern als Vorinstanz zurückgewiesen. Dabei soll sie „(...) insbesondere den Besonderheiten einer Ortsplanungsinitiative bei der Prüfung der Gültigkeit Rechnung tragen und allenfalls die Frage der Teilungültigkeit klären (...)“.

2.5 Stimmrechtsbeschwerde vom 14. Juni 2007

Mit einer als Stimmrechtsbeschwerde qualifizierten Eingabe hat das Initiativkomitee am 14. Juni 2007 dem Regierungsrat beantragt, der Stadtrat sei zu verhalten, den Fixerraum nicht zu eröffnen, bevor über die Initiative abgestimmt sei. Mit Entscheid vom 21. August 2007 hat der Regierungsrat diese Stimmrechtsbeschwerde vollumfänglich abgewiesen: „*Er [der Regierungsrat] hält in seinem Entscheid fest, dass der Initiative keine aufschiebende Wirkung zukomme. Der Stadtrat könne sich dagegen auf den Volksentscheid stützen, mit dem der Betriebsbeitrag gesprochen wurde. Er könne deshalb den Fixerraum wie geplant eröffnen. Der Regierungsrat kann bei der Behandlung der Initiative durch den Stadtrat auch keine Verfahrensverzögerung erkennen.*“ (Medienmitteilung des Kantons Luzern vom 22. August 2007). Der Kanton hat aber den Stadtrat angehalten, dem Grossen Stadtrat so schnell als möglich einen fundierten Antrag bezüglich der Gültigkeit der Initiative vorzulegen. Auf ein im Entscheid des Regierungsrates als Alternative aufgeführtes Gesuch um Fristerstreckung wurde verzichtet. Das Gesuch wäre nutzlos gewesen, da der entsprechende Bericht und Antrag nicht schneller als der vorliegende Bericht dem Parlament hätte unterbreitet werden können.

2.6 Rechtsgutachten

In einem ersten Schritt wurde geprüft, ob gegen den Entscheid des Regierungsrates beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden soll. Der Stadtrat hat nach gründlicher Prüfung auf eine Beschwerde verzichtet. Zugleich hat der Stadtrat erwogen, ob die vom Regierungsrat verlangte erneute Prüfung der Sache durch die Stadtverwaltung oder durch eine externe Fachperson erfolgen soll. Um nach dem Beschwerdeverfahren die Neutralität und Glaubwür-

digkeit einer erneuten Prüfung zu unterstreichen, hat der Stadtrat entschieden, eine externe Expertise einzufordern.

Die Suche nach einer geeigneten Fachperson erwies sich als relativ schwierig, da die Gutachterin oder der Gutachter Kompetenzen in den Fachbereichen Volksrechte sowie im Bau- und Planungsrecht aufweisen muss. Die erste Anfrage erfolgte bereits am 7. Mai 2007, die endgültige Auftragserteilung erging dann nach Abschluss der Verhandlungen am 5. Juni 2007. Auf die Dauer der Erarbeitung des Gutachtens wurde von Seiten des Stadtrates kein Einfluss genommen. Die Ablieferung des Gutachtens wurde bis spätestens zu Beginn des Herbstsemesters Mitte September 2007 in Aussicht gestellt.

Das Gutachten von Prof. Dr. iur. Pierre Tschannen vom Institut für öffentliches Recht der Universität Bern ist am 10. September 2007 beim Stadtrat eingetroffen.

Das Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“ **grundsätzlich für gültig zu erklären** ist, da die Bestimmungen „(...) wie vom Regierungsrat rechtskräftig entschieden, als 'Ortsplanungsinitiative' aufzufassen ist und als solche noch ein Planungsverfahren nach den §§ 61ff. PBG⁴ zu durchlaufen hat (...)“. Ob sie sich dann allerdings „...auch materiellrechtlich mit dem PBG verträgt, wird sich erst nach der Durchführung des Planungsverfahrens endgültig zeigen“, so die Kernaussage des Gutachtens.

2.7 Ortsplanungsverfahren

Die vorliegende Initiative verlangt eine Ergänzung der Gemeindeordnung. Da aber der im Initiativtext „(...) vorgelegten Regelung der Charakter einer Bau- und Nutzungsvorschrift im Sinn von § 36 Abs. 1 PBG (...)“⁵ zukommt, sind die Vorschriften für ein Ortsplanungsverfahren einzuhalten. Diesen Anforderungen ist auch dann zu genügen, „(...) wenn eine Bau- und Nutzungsvorschrift in der Art der Bestimmung, wie sie mit der Initiative eingereicht wurde (...), nicht in das Bau- und Zonenreglement, sondern in einem anderen rechtlichen Erlass eingefügt würde.“⁶

Das Ortsplanungsverfahren und die einzelnen Schritte sind im Planungs- und Baugesetz geregelt (§§ 61 ff.). Dabei ist ein Vorprüfungsverfahren gesetzlich vorgesehen, damit den Stimmberechtigten nicht Vorlagen unterbreitet werden, die dem übergeordneten Recht widersprechen, und damit ihnen die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen bekannt sind. Die öffentliche Auflage und das Einspracherecht sind in § 61 PBG geregelt:

⁴ Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (SRL Nr. 735).

⁵ Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern vom 27. Juni 2006 im Zusammenhang mit der Prüfung der Gültigkeit der Initiative, Seite 3 (Antwort auf Frage 3).

⁶ Ebd.

¹*Nach der Vorprüfung gemäss § 19 legt der Gemeinderat den Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement während 30 Tagen öffentlich auf und macht die Auflage öffentlich bekannt. In der Bekanntmachung ist auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist hinzuweisen. Den Interessierten ist der Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement zur Verfügung zu halten.*

²*Den betroffenen Grundeigentümern und den Haushaltungen sind der Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement mit dem Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist zuzustellen.*

³*Neue Bauzonen sind im Gelände in geeigneter Weise zu markieren.*

⁴*Bei Änderungen des Zonenplanes und des Bau- und Zonenreglementes ist das Auflageverfahren nur für die betroffenen Teile des Zonenplanes und des Bau- und Zonenreglementes durchzuführen.*

⁵*Die Einsprachen sind während der Auflagefrist mit einem Antrag und dessen Begründung schriftlich bei der in der öffentlichen Bekanntmachung und in der Zustellung an die Grundeigentümer und an die Haushaltungen angegebenen Behörde einzureichen.“*

Das weitere Verfahren bei einer Ortsplanungsinitiative ist im Regierungsratsentscheid vom 3. April 2007 zur Stimmrechtsbeschwerde gegen die Ungültigerklärung der Initiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“ explizit beschrieben: „Nach Abschluss des öffentlichen Auflageverfahrens hat die zuständige Behörde nach Abwägung aller raumplanungsrechtlich relevanter 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.“ Dies bedeutet, „(...) dass der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde durchaus in den Initiativtext eingreifen kann. Er ist nötigenfalls befugt, nicht genehmigungsfähige Vorschriften zu streichen oder zu ändern oder allenfalls auch Auflagen und Bedingungen zu verfügen.“

Unter Umständen würden die Stimmberechtigten also die Initiative annehmen, über eine allenfalls geänderte Vorlage nochmals abstimmen, und am Schluss könnte der Regierungsrat den Initiativtext beziehungsweise die Bestimmung in der Zonenordnung abändern.

3 Haltung des Stadtrates

Für die inhaltliche Argumentation im Zusammenhang mit Drogenkonsumräumen und der Standortwahl wird auf den B+A 41/2006 vom 18. Oktober 2006 verwiesen. Die Situation hat sich nicht grundlegend verändert und der ruhige Betriebsverlauf – zumindest bis zur Erstellung des vorliegenden Berichtes und Antrages – bestätigt die Erwartungen des Stadtrates.

Nachfolgend wird nur auf die in der Initiative vorgesehene Ergänzung der Gemeindeordnung eingetreten. Dabei muss bei einer allfälligen Annahme der Initiative durch das Parlament oder durch das Volk von zwei unterschiedlichen Szenarien ausgegangen werden:

Szenario 1 Die Ergänzung der Gemeindeordnung bleibt auch nach dem Planungsverfahren unverändert oder wird nur unwesentlich angepasst.

Szenario 2 Die Ergänzung der Gemeindeordnung wird im Verlaufe des Planungsverfahrens in wesentlichen Punkten verändert: Der Verbotsperimeter wird anders definiert als die im Initiativtext genannten Zonen.

Bei einer Ablehnung der Initiative durch das Parlament und durch das Volk würde der Status quo bestehen bleiben, worauf nicht näher eingetreten werden muss.

3.1 Szenario 1: Stossrichtung der Initiative bleibt erhalten

Bei diesem Szenario lehnt der Stadtrat die Initiative aus den gleichen inhaltlichen Gründen ab, die bereits im B+A 41/2006 dargelegt worden sind: Die Initiative führt faktisch zu einem Verbot von Drogenkonsumräumen, da sie aufgrund der Nutzungseinschränkungen nur noch an Orten realisierbar wären, die aus fachlichen Überlegungen wenig Sinn machen: an der Peripherie oder im stark frequentierten Zentrum. Dies hat auch das – dannzumal für das Planungsverfahren zuständige – BUWD in seiner Stellungnahme vom 27. Juni 2006 festgehalten: *„Ein solches, **praktisch das ganze Gemeindegebiet umfassendes Verbot** liesse sich unseres Erachtens mit verfassungsrechtlich garantierten Grundsätzen, vorweg der Eigentumsgarantie, nicht mehr vereinbaren. Für ein derart weitreichendes Verbot fehlte ein überwiegendes öffentliches Interesse. Verletzt wäre auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.“*

3.2 Szenario 2: Stossrichtung der Initiative wird nachträglich verändert

Der Regierungsrat stellt in seinem Entscheid vom 3. April 2007 zur Stimmrechtsbeschwerde gegen die Ungültigerklärung der Initiative fest, *„(...) 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.“

Dieses Szenario würde die politische Glaubwürdigkeit von Behörden und Parlament in Frage stellen und ist auch aus der Sicht der Initiantinnen und Initianten kaum erwünscht. Als Beispiel: Die Initiative wird angenommen, aber im Verlaufe des Planungsverfahrens wird die Wohn- und Geschäftszone aus dem Verbotsperimeter gestrichen. Aufgrund der bisherigen Stellungnahmen des BUWD und angesichts des Verwaltungsgerichtsentscheids zur Zonenkonformität des Fixerraums in Wohn- und Geschäftszonen⁷ ist dies nicht auszuschliessen.

Die Folge: Der jetzige Standort Geissmättli wäre trotz Annahme der Initiative zulässig, notabene jener Initiative, die eingereicht wurde, „(...) weil die Initianten mit dem Standort Geissmättli nicht einverstanden sind.“⁸

Ganz abgesehen davon, dass gemäss § 178 PBG Besitzstandswahrung gilt und bereits gültige Nutzungsbewilligungen von einer allfälligen Änderung der Bestimmung nicht rückwirkend betroffen sind.

Der Stadtrat von Luzern lehnt die Initiative auch vor dem Hintergrund dieses Szenarios ab, weil sie zu einer schwierigen und unsicheren Rechtssituation führt, die niemandem dient. Nicht zuletzt aus diesen Überlegungen hat der Stadtrat vor einem Jahr die Ungültigkeit der Initiative beantragt und ihr einen indirekten Gegenvorschlag in Form einer Kreditvorlage gegenübergestellt. Bei der Parlamentsdebatte⁹ ist in diesem Zusammenhang auf die schweizerische „Verwahrungsinitiative“ hingewiesen worden, bei welcher ein solches Szenario Realität wurde: die Bestimmungen einer vom Volk angenommenen Initiative können nur eingeschränkt umgesetzt werden, weil sie teilweise übergeordnetem Recht widersprechen.

3.3 Folgen für das laufende Pilotprojekt bei einer Annahme der Initiative

Aus juristischer Sicht wird das laufende Pilotprojekt Fixerraum bei einer Annahme der Initiative nicht tangiert. Im Entscheid vom 3. April 2007 zur Stimmrechtsbeschwerde gegen die Ungültigerklärung der Initiative hält der Regierungsrat das Vorgehen fest: *„Nehmen die Stimmberechtigten die Vorlage an, hat die zuständige Behörde die formulierte Initiative öffentlich aufzulegen und das Verfahren nach den §§ 61 ff. PBG durchzuführen. Nach Abschluss des öffentlichen Auflageverfahrens hat die zuständige Behörde nach Abwägung aller raumpla-*

⁷ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 28. September 2006 zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 19. Dezember 2005 gegen die Baubewilligung vom 23. November 2005 für eine Umnutzung des Restaurants Geissmättli in einen Fixerraum: *„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.“*

⁸ Zitiert aus: Stimmrechtsbeschwerde der Initianten an den Regierungsrat des Kantons Luzern vom 14. Juni 2007, Seite 2.

⁹ Protokoll Nr. 28 über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern vom 14. Dezember 2006, Seite 78.

nungrrechtlich relevanter Gesichtspunkte wie im ordentlichen Ortsplanungsverfahren den Stimmberechtigten die allenfalls abgeänderte Vorlage zu unterbreiten und bei Annahme vom Regierungsrat genehmigen zu lassen.“

Bevor dieses Verfahren abgeschlossen ist, gelten einerseits die bestehenden Bestimmungen, andererseits sei auf die zuvor unter 3.2 erwähnte Besitzstandswahrung nach § 178 PBG verwiesen.

Diese juristisch korrekte Auslegung würde jedoch von den Stimmberechtigten wohl kaum akzeptiert, ging es doch, wie bereits erwähnt, den Initiantinnen und Initianten bei ihrem Vorhaben in erster Linie darum, die Eröffnung des Fixerraums am aktuellen Standort zu verhindern. Aus diesem Grund schlägt der Stadtrat vor, bei einer Annahme der Initiative das Pilotprojekt Fixerraum abubrechen. Eine Verlegung des Standorts wäre wie bereits unter Kapitel 3.1, Seite 12, beschrieben, keine realistische Alternative, da mit der Annahme der Initiative die Wahlmöglichkeiten für einen Standort stark eingeschränkt würden und dadurch die fachlichen Kriterien (Erreichbarkeit, Distanz zu anderen Institutionen, Publikumsverkehr, Lastenverteilung, Überwachungsmöglichkeiten usw.) nicht mehr eingehalten werden könnten.

4 Antrag

Gestützt auf die voranstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat deshalb, in eigener Kompetenz die Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“ für gültig zu erklären und den Stimmberechtigten deren Ablehnung zu empfehlen. Bei einer allfälligen Annahme der Initiative soll der kantonalen Drogenkonferenz beantragt werden, das Pilotprojekt Fixerraum innerhalb der kürzestmöglichen Frist abzubereiten. Der Stadtrat unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 17. Oktober 2007

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 55 vom 17. Oktober 2007 betreffend

Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“,

gestützt auf den Bericht der Sozialkommission,

in Anwendung von § 43 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. In eigener Kompetenz:
Die Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“ ist gültig.
- II. Zuhanden der Stimmberechtigten:
Die Volksinitiative „Kein Fixerraum in Wohnquartieren“ wird abgelehnt.
- III. Bei einer allfällige Annahme der Initiative wird der kantonalen Drogenkonferenz beantragt, das Pilotprojekt Fixerraum innerhalb der kürzestmöglichen Frist abubrechen.
- IV. Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Luzern, 13. Dezember 2007

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Beat Züsli
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber

