



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion 12

Sonja Döbeli Stirnemann und René Peter namens der FDP-Fraktion, Peter With und Marcel Lingg namens der SVP-Fraktion, Laura Kopp und Jules Gut namens der GLP-Fraktion sowie Peter Gmür namens der CVP-Fraktion

vom 30. September 2016

(StB 606 vom 27. September 2017)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
16. November 2017 entgegen
dem Antrag des Stadtrates
überwiesen.**

Revision des Reglements über die Nutzung des öffentlichen Grundes

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Die Motionärinnen und Motionäre beantragen, das Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes (RNöG) möglichst zeitnah und mit hoher Priorität zu überarbeiten, zu entschlacken und zu liberalisieren, und zwar mit Blick auf das ganze Stadtgebiet. Gleichzeitig soll die Verordnung über die Nutzung des öffentlichen Grundes (VNöG) entsprechend vereinfacht und liberalisiert werden und neue juristische Erkenntnisse aufnehmen. Die letzte Revision des Reglements im Jahr 2010 hat nach Ansicht der Motionärinnen und Motionäre viele Vorgaben und Verbote geschaffen. Es habe sich gezeigt, dass dieses Reglement nicht wirklich praxistauglich sei. Die am 29. September 2016 erfolgte Teilrevision ging den Motionärinnen und Motionären viel zu wenig weit. Sie fordern deshalb eine gewisse Liberalisierung, mehr Selbstverantwortung und eine erweiterte Optik auf das ganze Stadtgebiet. Konkret fehlen den Motionärinnen und Motionären Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Gewerbetreibenden und der Bevölkerung. Auch neue juristische Erkenntnisse bezüglich Vergabe von Konzessionen (Strom) würden nicht thematisiert.

Der Stadtrat geht mit den Motionärinnen und Motionären einig, dass das Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes teilweise kontrovers diskutiert und auch kritisiert wird. Dies jedoch nicht erst seit dessen Neufassung und kürzlich erfolgter Teilrevision. Die Grundhaltung, wer was wie viel zu welchen Konditionen auf öffentlichem Grund tun darf oder lassen soll – Schlagworte dazu sind Kommerzialisierung, Eventisierung oder 24-Stunden-Gesellschaft –, ist mittlerweile Teil des gesellschaftlichen Diskurses.

Neufassung 2010 und Teilrevision 2016 RNöG

Bereits im B+A 30/2010: «Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes» wurde auf die Nutzungskonflikte hingewiesen, die sich bei steigendem Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum ergeben. Aus diesem Grund war der Neufassung des Reglements eine breit angelegte Vernehmlassung vorausgegangen, die auf drei Workshops mit betroffenen und interessierten Anspruchsgruppen und Interessenvertretungen abstützte. Mit Erlass des neuen Reglements und der Verordnung über die Nutzung des öffentlichen Grundes wurden das damals bestehende Reglement über die vorübergehende und die dauernde Benützung des öffentlichen Grundes, das Marktreglement, die Verordnung über das Reklamewesen in der Stadtgemeinde Luzern, die Gebührenansätze für

Reklamen auf öffentlichem Grund bzw. im öffentlichen Luftraum sowie die Marktverordnung aufgehoben. Auf diese Weise hat eine «Entschlackung», wie sie sich die Motionärinnen und Motionäre wünschen, bereits stattgefunden. Als Hauptanliegen wurden im neuen Reglement von 2010 Vorgaben zur einheitlichen Regelung von Veranstaltungen und die Schaffung von Bewilligungskriterien für Grossveranstaltungen verankert. Diese Regeln haben sich aus Sicht des Stadtrates äusserst bewährt, gaben und geben kaum mehr Anlass zu Diskussionen. Aus diesem Grund sieht der Stadtrat aktuell keinen dringenden Handlungsbedarf für eine Änderung.

Etablierte Praxis

Die 2016 vorgenommene Teilrevision des RNöG nahm nur die dringendsten Anliegen auf, und zwar solche, die sich mehrheitlich aus übergeordnetem Recht (Feuerwerk) und einem politischen Vorstoss (Gebührenbefreiung für Jugendorganisationen) ergaben. Auf Verordnungsstufe wurden insbesondere die Vorgaben für die Fasnacht («Rüüdig Samschtig») oder für Geschäftsauslagen gelockert sowie verschiedene weitere Präzisierungen angebracht. Damit wurden einige von verschiedenen Seiten insbesondere an die Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen (STAV) herangetragenen Anliegen aufgefangen.

Die Praxis dieser Dienstabteilung, die für die Bewilligungen des gesteigerten Gemeingebrauchs auf öffentlichem Grund zuständig ist, entwickelt sich seit Inkrafttreten des RNöG stetig. Entstanden sind unter anderem Leitlinien und Grundsätze zur Bewilligungspraxis oder, in Zusammenarbeit mit verschiedenen Fachstellen, der neue «Leitfaden Boulevardrestaurants». Auf diese Weise soll eine Gleichbehandlung der Gesuchstellenden garantiert sein, ohne aber ihre spezifischen Bedürfnisse aussen vor zu lassen. Die Leitlinien und Handlungsgrundsätze von STAV sind wie folgt formuliert:

- Wir halten uns zwingend an die gesetzlichen Grundlagen und Vorgaben von Bund, Kanton und der Stadt. Die Strategiegrundlage der Stadt, der Direktion UVS, der Dienstabteilung STAV und die relevanten Beschlüsse der Exekutive sowie die gelebte Praxis definieren die erweiterten Rahmenbedingungen.
- Die beschwerdefähigen, gut begründeten Entscheide genügen rechtsstaatlichen Prinzipien bzw. dienen der rechtsgleichen, nicht willkürlichen Anwendung.
- Es wird eine Stabilisierung der Anzahl Veranstaltungen pro Jahr auf öffentlichem Grund umgesetzt. Neue Grossevents müssen eine besondere Ausstrahlung für ein gutes Image der Stadt Luzern mit sich bringen.
- Wir basieren die Entscheide auf konsultativem Einbezug relevanter interner und externer Anspruchsgruppen. Der Einbezug Dritter (intern/extern) richtet sich am Grad der individuellen Betroffenheit aus.
- Es gilt das Leitbild Eventpolitik (B 13/2008). Dieses formuliert die Standards zur Qualitätshhebung und -sicherung.
- Wir formulieren individuelle, nachvollziehbare Auflagen und Bedingungen, die auf die spezifischen Erfordernisse des Events / der Veranstaltung eingehen.
- Effiziente und transparente Arbeitsabläufe tragen dazu bei, STAV in der internen und externen Wahrnehmung langfristig als fachkompetente, kundenorientierte Dienstabteilung zu etablieren.
- Wir verstehen uns als koordinierende Dienstleistende und kennen die Bedürfnisse und Erwartungshaltung der Kundschaft.

Der Vollzug der Rechtsgrundlagen durch die zuständige Dienstabteilung ist aus Sicht des Stadtrates klar und praxistauglich und berücksichtigt gleichzeitig den erlaubten Ermessensspielraum. Innerhalb dieses Ermessensspielraums wird seitens Stadtverwaltung viel Neues und Innovatives ermöglicht. Beispiele dafür sind «Allmend rockt presents Sonisphere», das vom Quartierverein mitgetragene Minifestival «Invictis Pax» oder die verschiedenen Projekte im Zusammenhang mit dem Luzerner Theater, wie die «Sommer-Box» oder das Freilichtspiel «Jedermann». Der Stadtrat sieht deshalb im Moment keinen Handlungsbedarf, diese mittlerweile eingespielte Praxis nach nur wenigen Jahren zu ändern; dies auch mit Blick auf die Rechtssicherheit.

Grundhaltung

Der öffentliche Grund gehört allen. Er muss allen Menschen zugänglich sein. Diese müssen sich, wenn sie sich darin aufhalten, wohlfühlen. Dazu gehört, dass sie sich in diesen Räumen sicher und frei bewegen können.

Aus diesem Grund wird in der Stadt Luzern systematisch und kontinuierlich öffentlicher Raum aufgewertet. Beispiele dafür sind verschiedene Plätze (Mühlenplatz, Theaterplatz, Pilatusplatz in Planung), Grün- und Spielanlagen (Vögeli- und Bleichergärtli, Inseli, Bruchmattobel, Wettsteinpark oder Reusszopf) oder Strassenraum (Hirschmatt, Kleinstadt, Freigleis, Grendel, Löwengraben oder Bahnhofstrasse). Nicht zuletzt mit dem Projekt der Buvettes, mit welchem verschiedene Orte in der Stadt mit innovativen Ideen bespielt und dadurch ehemalige «Angstorte» zu einem Anziehungspunkt haben werden lassen, erfährt die Stadt Luzern nebst der räumlichen auch eine soziale Aufwertung. Zusammen mit einer innovativen Gastroszene hat sich Luzerns Boulevardgastronomie in den vergangenen Jahren qualitativ und quantitativ nicht nur an den vielen idyllischen Lagen, sondern auch manchmal etwas versteckt, aber nicht minder attraktiv zu einem Angebot entwickelt, das, meist ganzjährig, von Einheimischen und Gästen geschätzt wird. Heute erinnert sich kaum mehr jemand an die Möblierung der Boulevardgastronomie vor Inkrafttreten des RNöG und VNöG, als Tisch und Stühle vorwiegend aus Plastik gefertigt waren, die Sonnenschirme oft Werbung bekannter Getränke- und Tabakhersteller trugen. Der Stadtrat ist überzeugt, ohne gewisse Vorgaben hätte sich die Qualität der Möblierung nicht so entwickelt, wie sie sich heute präsentiert. Er ist aber auch der Ansicht, dass geprüft werden soll, ob Teile dieser Vorgaben künftig überflüssig sind und deshalb nicht mehr in der Verordnung enthalten sein müssen.

Die Aufwertung des öffentlichen Raums ist somit Teil einer erfolgreichen Stadtentwicklung, die auch an ihren Achsen das Potenzial nutzt, und dies teilweise über die Stadtgrenzen hinaus. In den Gebieten Luzern Nord und Luzern Süd sind wesentliche stadtplanerische Entwicklungen im Gang. Diese führen dazu, dass sich die Innenstadt entlang den Verbindungsachsen zu den neuen Zentren im Norden und Süden erweitert und auch neue Schwerpunkte des gesellschaftlichen und kulturellen Lebens geschaffen werden oder bereits geschaffen wurden wie z. B. Neubad, Viscosestadt. Trotz dieser Entwicklung ist davon auszugehen, dass die zentralen Bereiche der Luzerner Innenstadt weiterhin einem hohen Nutzungsdruck ausgesetzt sein werden. Denn das touristische Zentrum, der Detailhandel, die Gastronomie und wesentliche Kulturbetriebe und Bildungsinstitute verbleiben in der Innenstadt und werden diese weiterhin intensiv beleben, was auch gewünscht ist.

Folglich lässt sich nicht der gesamte öffentliche Raum der Stadt Luzern, welcher durch unterschiedlichste Räume zusammengesetzt ist, über einen Leisten schlagen: Während die Plätze der Innenstadt und Uferbereiche einem starken Nutzungsdruck ausgesetzt sind, bedürfen Plätze und Strassenräume in den Aussenquartieren eher einer Belebung. Konkret bedeutet dies, Räume beispielsweise für Events auch am Rand der Innenstadt zu schaffen, um eine gewisse Entlastung des kleinräumigen Zentrumsbereichs erreichen zu können. Die Stadt hat deshalb die Aufgabe, die Entwicklung gezielt zu steuern.

Umgang mit öffentlichem Raum als dynamischer Prozess

Die Aufwertung des öffentlichen Raums ist als Daueraufgabe und dynamischer Prozess zu verstehen. Aus diesem Grund hat der Stadtrat als Teil einer umfassenden Stadtentwicklung das Projekt «Stadtraum Luzern – Strategien für die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums» (kurz: «Stadtraum Luzern») lanciert.

Im Rahmen dieses Projekts wird eine gesamtstädtische und gesamtheitliche Betrachtung des öffentlichen Raums vorgenommen. Dabei werden die wesentlichen Stadträume in der Stadt Luzern bezüglich Funktion, Nutzung und Gestaltung untersucht, mit dem Ziel, eine gesamtstädtische Übersicht betreffend potenzielle Übernutzung einzelner Stadträume sowie betreffend vorhandene Nutzungskonflikte und Defizite in der Gestaltung der Stadträume zu erhalten. In gesamtstädtischen Synthesekarten und raumbezogenen Objektblättern werden Empfehlungen gemacht, wo welche Defizite im öffentlichen Raum der Stadt Luzern behoben werden sollen. Wesentliches Element des Projekts «Stadtraum Luzern» ist es, dass der öffentliche Raum nicht nur bezüglich Veranstaltungen untersucht wird, sondern auch in seiner alltäglichen Funktion und Nutzungsvielfalt. Über das Ergebnis des Projekts wird der Grosse Stadtrat im Laufe des nächsten Jahres orientiert.

Im Gegensatz zum Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes, welches den gesamten öffentlichen Grund in der Stadt Luzern betrifft und damit generell-abstrakte Normen vorgibt, ermöglicht das Projekt «Stadtraum Luzern» eine raumspezifisch differenzierte Betrachtung (z. B. Differenzierung Innenstadt/Aussenquartiere oder eine raumtypologische Differenzierung wie z. B. Altstadtplätze, Uferbereiche). Abgeleitet von diesen raumspezifischen Betrachtungen kann der Stadtrat für Orte mit hohem Nutzungsdruck schliesslich spezielle Bespielungspläne erlassen, mit denen in erster Linie die Art und die Intensität der Nutzung festgelegt werden können. Auf diese Weise wird es künftig möglich sein, eine erweiterte Optik auf das gesamte Stadtgebiet zu legen, wie dies die Motionärinnen und Motionäre vorschlagen. Die rechtliche Grundlage dazu ist im Rahmen der Teilrevision des RNöG in Art. 15 geschaffen worden.

Vorgaben für die Nutzung des öffentlichen Raums

Im Rahmen der Teilrevision des RNöG vom 29. September 2016 hatte der Stadtrat darauf hingewiesen, dass sich eine grundsätzliche Überarbeitung des Reglements samt Verordnung anbiete, sobald die Erkenntnisse aus dem Projekt «Stadtraum Luzern – Strategien für die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums» vorliegen. Gerade wegen der breiten Abstützung dieses Projekts bei den verschiedenen Anspruchsgruppen möchte er diese Ergebnisse in seine Gesamtbetrachtung einbeziehen. Der Stadtrat wird zudem im Bericht und Antrag (B+A) mit Stellungnahme und Gegenvorschlag zur Initiative «Aufwertung der Innenstadt. Kein Diskussionsverbot – Parkhaus Muesegg vors Volk!» seine Strategie für die Attraktivierung der Luzerner Innenstadt darlegen.

Der Stadtrat sieht es deshalb als Hauptzielsetzung an, im öffentlichen Raum einen Interessenausgleich zwischen Einzelinteressen und Gesamtinteressen, zwischen Aufwertungs- und Bespielungsprojekten zu schaffen. Dabei orientiert er sich an folgenden drei Grundsätzen und Fragestellungen, auf welche Weise die Interventionen in der Stadt Luzern erfolgen könnten:

- Fairness,
- Tradition und Innovation,
- luzernspezifische Qualität.

Fairness

Öffentlicher Grund repräsentiert das Gemeinsame. Gewisse Regeln garantieren, dass die vielfältigen Nutzungen aufeinander abgestimmt funktionieren. Dazu gehört in erster Linie der bestimmungsgemässe (schlichte) Gebrauch des öffentlichen Grundes, etwa Strassen als Verkehrsraum oder Grünanlagen als Erholungsraum. Wird der öffentliche Grund jedoch intensiver genutzt (gesteigerter Gemeindegebrauch), und werden dadurch andere Nutzende vom bestimmungsgemässen Gebrauch ausgeschlossen, hat die Behörde die Aufgabe, einen Interessenausgleich zu schaffen. Auf diese Weise muss der Haltung der Einzelnen «ich darf alles, bei dir aber muss alles geregelt sein» entgegengewirkt werden. Auf öffentlichem Grund prallen verschiedene Interessen aufeinander, was zu einem Spannungsfeld zwischen Gewähren von Grundrechten und Wahrung anderer öffentlicher und privater Interessen auf der einen Seite, Innovation und Partikularinteresse auf der anderen Seite führt. Aus diesen Gründen ist es notwendig, eine verlässliche Grundlage mit klaren Leitplanken zu haben. Dies dient der rechtsgleichen Behandlung aller, die den öffentlichen Grund nutzen. Wird dieser zu wirtschaftlichen Zwecken, somit privaten Interessen genutzt, sind Regeln notwendig, damit nicht Einzelne Sondervorteile zulasten derjenigen durchsetzen, die den öffentlichen Grund bestimmungsgemäss nutzen. Sonst droht eine Übernutzung meist in Form einer Verkommerzialisierung des öffentlichen Raums zugunsten weniger. Das RNöG bietet eine Leitplanke, wie der Ausgleich dieser unterschiedlichen Interessen zu erfolgen hat.

Damit Regeln zur Nutzung des öffentlichen Grundes plausibel und klar sind, sollen sie im Prozess und mit breiter Abstützung in und mit der Zivilgesellschaft entwickelt werden. Für den Stadtrat ist deshalb denkbar, dereinst Kriterien für die Erteilung von Bewilligungen wiederum unter Mitwirkung von Dritten zu entwickeln. Er ist auch offen gegenüber Ideen einzelner Anspruchsgruppen, wenn diese ihm neue Konzepte unterbreiten. Diese Offenheit findet allerdings ihre Grenzen am Gleichbehandlungsgebot oder einer räumlichen Übernutzung.

Tradition und Innovation

Tradition und Innovation versteht der Stadtrat nicht als gegensätzliche, sich ausschliessende Ansprüche, sondern als solche, die einander bedingen. So hat sich beispielsweise die Fasnacht, zwar mit einigen unerlässlichen Vorgaben behördenseits bezüglich Sicherheit, in Selbstorganisation über die Jahre weiterentwickelt. Auch das Lichtmanagement, das im «Plan Lumière» verankert ist, ist nach Ansicht des Stadtrates ein Konzept, das die schönsten Seiten Luzerns auch in der Nacht ins rechte Licht rückt, damit den Respekt vor der Tradition der angeleuchteten Bauten und Kulissen noch unterstreicht, gleichzeitig den haushälterischen Umgang mit Energie verwirklicht und der

Lichtverschmutzung entgegenwirkt. Der «Plan Lumière» beweist, dass die Kombination von historischer Qualität, Technologie und Umweltschutz durchaus ideal sein kann. Eine Beleuchtung wie etwa in Las Vegas passt nicht in die Stadt Luzern, würde ihrer Einzigartigkeit entgegenstehen.

Luzernspezifische Qualität

Die Qualität im öffentlichen Raum muss nach Ansicht des Stadtrates einen Bezug zu Luzern haben, um sich damit von anderen Städten abzuheben. Die Schönheit der Stadt, eingebettet in eine einzigartige Kulisse, soll sich in der Gestaltung und schliesslich der Bespielung des öffentlichen Raums widerspiegeln. Gerade solche Innovationen, seien es das KKL oder eine geschmackvolle Boulevardgastronomiegestaltung, tragen dazu bei, dass in Luzern gewohnt, gearbeitet und Freizeit verbracht wird. Die Stadt Luzern wächst auf diese Weise nicht nur zahlenmässig (Einwohnende, Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze, Besuchende), sondern auch qualitativ. Diese Schönheit soll nicht verspielt werden, indem der öffentliche Raum, etwas überspitzt ausgedrückt, etwa mit blinkenden «Lämpli» ästhetisch ruiniert wird. Der Stadtrat ist deshalb überzeugt, in den Prozessen mit den verschiedenen Anspruchsgruppen diesen roten Faden, der der Marke Stadt Luzern entspricht, auch für weitere Entwicklungen weiterspinnen zu können.

Der Bogen soll dabei, wie dies auch die Motionärinnen und Motionäre vorschlagen, räumlich weit und differenziert gespannt werden. Auf diese Weise werden zentrale Orte entlastet. Wo sinnvoll und möglich soll die räumliche Differenzierung weiterentwickelt werden. Das bedeutet jedoch auch, bisher kaum oder nicht genutzte Räume gezielt nutzbar zu machen und danach auch zu unterhalten. Dies führt zu mehr Belebung und damit Lebensqualität, macht die Stadt grösser und sicherer, kostet allerdings auch Geld.

Umsetzung in Reglement und Verordnung

Mit dem Projekt «Stadtraum Luzern – Strategien für die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums» ist der Einbezug der verschiedenen Anspruchsgruppen sichergestellt. Der Stadtrat will die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse in Folgeprojekten aufarbeiten und schliesslich in die Revision von RNöG und VNöG einfließen lassen. Schliesslich sieht er wie bereits vor sieben Jahren ein Mitwirkungsverfahren mit breit abgestützter Vernehmlassung vor.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass in erster Linie die beiden Bereiche Geschäftsauslagen und Boulevard, die lediglich auf Verordnungsstufe geregelt sind, die Themen sind, die mitunter zu Konflikten mit einzelnen Betroffenen führen. Parallel zu den laufenden Projekten und der Arbeit in den zahlreichen Austauschgremien, z. B. Echoraum GAST (Grundlagen und Rahmenbedingungen, Angebotsgestaltung, Servicequalität und Gastfreundschaft, touristische Infrastruktur) und Eventkoordination, Runder Tisch Fasnacht, Weihnachtsstadt Luzern und Luzern Events, ist der Stadtrat deshalb offen dafür, diesbezüglich konkrete Vorschläge von allfälligen Anspruchsgruppen zu prüfen und – wenn nötig auf Verordnungsebene – umzusetzen.

Mögliche Anpassung RNöG betreffend Konzessionen

Es liegen neue juristische Erkenntnisse über den möglichen Regelungsinhalt von Konzessionen im Bereich Strom vor. Weiter hat das Kantonsgericht des Kantons Luzern in seiner neusten Rechtsprechung die Bemessung von Konzessionsgebühren kritisiert (Urteil noch nicht rechtskräftig).

Schliesslich ist die Verhandlung zwischen der CKW und verschiedenen Luzerner Gemeinden, darunter auch die Stadt Luzern, im Gange, wobei ein neuer Berechnungsmodus für die Festsetzung der Nutzungsgebühren gefunden werden muss. Sobald in dieser Sache definitive Erkenntnisse vorliegen, soll geprüft werden, ob dies eine Änderung des RNöG zur Folge haben wird.

Aus all diesen Überlegungen schliesst der Stadtrat, dass eine neuerliche Anpassung des Reglements, die in einem breiten Mitwirkungsverfahren erarbeitet werden soll, noch nicht spruchreif ist.

Der Stadtrat nimmt die Motion als Postulat entgegen.

Stadtrat von Luzern

