



**Stadt  
Lucern**

Stadtrat

## **Bericht und Antrag**

an den Grossen Stadtrat von Lucern  
vom 7. Mai 2003

B+A 16/2003

## **Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ Ungültigerklärung**

Vom Grossen Stadtrat  
beschlossen am  
26. Juni 2003

## Übersicht

In der im November 2002 eingereichten Initiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ wird über eine Änderung der Gemeindeordnung im Wesentlichen die Erschliessung der Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli, Oberlöchli durch eine Verdichtung des Fahrplans der Postautolinie 73 verlangt. Auf die bereits beschlossene geplante Verlängerung der Trolleybuslinie 7 soll bis zur Realisierung der Überbauung Unterlöchli verzichtet werden.

Ein vom Stadtrat in Auftrag gegebenes Gutachten gelangt zum Schluss, dass die Initiative rechtswidrig und damit ungültig ist. Dies unter dem Aspekt der fehlenden Zuständigkeit sowie des Verstosses gegen übergeordnetes Recht aufgrund der fehlenden Rechtssatzqualität der Gesetzesinitiative.

Der Gutachter empfiehlt dem Stadtrat, dem Grossen Stadtrat die Ungültigkeitserklärung zu beantragen. Der Stadtrat schliesst sich mit dem vorliegenden B+A diesem Antrag an.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Vorgeschichte</b>	<b>5</b>
1.1 Chronologie	5
1.2 Stand der Arbeiten	6
<b>2 Initiative</b>	<b>6</b>
2.1 Vorprüfung	6
2.2 Initiativbegehren	7
2.3 Erwahrung	8
2.4 Abklärung Gültigkeit/Erteilung Gutachterauftrag	8
<b>3 Gutachten</b>	<b>9</b>
3.1 Vorbemerkung	9
3.2 Allgemeine rechtliche Ausführungen	9
3.3 Undurchführbarkeit	11
3.4 Rechtswidrigkeit	12
3.4.1 Zuständigkeit (§ 145 Abs. 2 lit. a StRG)	13
3.4.1.1 Initiativbegehren, welche die Trolleybuslinie 7 betreffen	13
3.4.1.2 Initiativbegehren, welche die Postautolinie 73 betreffen	15
3.4.1.3 Benützung der erstellten Bus-Endstation als P+R-Anlage	17
3.4.1.4 Teilgültigkeit	17
3.4.2 Verstoss gegen übergeordnetes Recht (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG)	19
3.4.3 Umdeutung in Verwaltungsinitiative	21
3.5 Antrag Gutachter	22
<b>4 Stellungnahme des Initiativkomitees</b>	<b>23</b>
<b>5 Beurteilung des Stadtrates</b>	<b>26</b>
5.1 Gutachten	26
5.2 Vorprüfungsverfahren	26
5.3 Weiteres Vorgehen	29

**Beilagenverzeichnis**

Rechtsgutachten von Dr. Mark Kurmann vom 20. März 2003 über die Gültigkeit der Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld!“

## **Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1 Vorgeschichte**

#### **1.1 Chronologie**

Vor über 40 Jahren wurden Strassenbaulinien für eine neue Erschliessung des Wesemlinquartiers ab der Hüenbergstrasse festgelegt. Die Stadt hat die dafür erforderlichen Grundstücksteile Ende der 60er-Jahre erworben und die Eigentümer entschädigt. Diese konnten bis heute die verkauften Grundstücksteile uneingeschränkt nutzen. Die offene Quartierplanung Wesemlin wollte um 1980 keine neue Erschliessung des Quartiers für den allgemeinen Verkehr. Sie befasste sich aber mit der Trolleybusverlängerung vom Zwysigplatz zum Oberlöchli und hat die Linienführung über eine Buspiste auf dem seit Jahren für eine Strasse rechtlich gesicherten und erworbenen Terrain vorgeschlagen. Mit der Vorlage an den Grossen Stadtrat und die Stimmberechtigten wurde die Linienführung und das Projekt für die Buspiste konkretisiert. Die Kreditvorlage wurde von den Stimmberechtigten am 25. September 1988 genehmigt. 1995 erfolgte eine Projektänderung. Die erforderliche Genehmigung des Zusatzkredites lag in der Kompetenz des Grossen Stadtrates. Dieser hat den Kredit am 6. April 1995 genehmigt. Die Buslinie musste aber noch nicht verlängert werden, solange sich die Realisierung der Überbauung Oberlöchli verzögerte. Als sich der Baubeginn im Oberlöchli im Jahr 1999 abzeichnete, wurde die Busendstation projektiert, öffentlich aufgelegt und am 19. April 2000 rechtskräftig bewilligt. Anschliessend bereitete die Baudirektion die Planaufgabe für die zu bauende Buspiste vor. In der Folge entstand im Quartier Wesemlin Widerstand gegen die vorgesehene Linienführung. Es bildete sich ein „Komitee gegen Linienführung Gartenheimstrasse“. Der Widerstand kam ausgeprägt an der öffentlichen Orientierungsveranstaltung vom 12. September 2000 zum Ausdruck. Im Anschluss an diese Veranstaltung meldeten sich zahlreiche Quartierbewohner, die an der vorgesehenen Linienführung festhalten wollten. Am 13. September 2000 wurde im Grossen Stadtrat eine Motion eingereicht, die eine Überprüfung der Linienführung verlangte. Der Stadtrat kam bei der Überprüfung zum Schluss, dass an der ursprünglich vorgesehenen Linienführung festgehalten werden muss. Der Grosse Stadtrat hat sich den Überlegungen des Stadtrates angeschlossen, die Motion am 25. Januar 2001 überwie-

sen und gleichzeitig abgeschrieben. Ein Postulat vom 25. Januar 2001 verlangte vom Stadtrat die Prüfung des bestehenden Angebotes des ÖV im Bereich des Ober- und Unterlöchli bezüglich Optimierung und Verdichtung. Nachdem eine verkehrplanerische, betriebliche und wirtschaftliche Untersuchung die Zweckmässigkeit des stadträtlichen Projektes zur Buslinienverlängerung im September 2001 bestätigte, überwies der Grosse Stadtrat das Postulat am 28. Februar 2002 und schrieb es gleichzeitig ab. Im Lauf des Jahres 2001 wurde das Projekt für die Buspiste angepasst und in verschiedenen Varianten weiter bearbeitet. In Gesprächen mit betroffenen Grundeigentümern wurde versucht, eine möglichst einvernehmliche Lösung zu finden. Das Strassenprojekt für die Buspiste wurde Mitte Februar bis Mitte März 2002 öffentlich aufgelegt und am 10. Juli 2002 vom Stadtrat bewilligt. Die Bewilligung ist rechtskräftig. Im November 2002 wurde die Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld“ eingereicht (vgl. nachfolgend unter 2 ff.). Seit die Wohnüberbauung Oberlöchli bezogen ist, wird dem Verlangen nach der Buslinienverlängerung zunehmend Ausdruck gegeben. Es hat sich ein „Komitee für Busverlängerung 7“ etabliert, welches am 13. Februar 2003 eine Petition mit dem Wunsch einer raschen Realisierung der Buslinienverlängerung an den Stadtrat gerichtet hat. Die Petition ist von rund 230 Personen unterzeichnet; dabei handelt es sich mit wenigen Ausnahmen um Bewohnerinnen und Bewohner der betroffenen Quartiere Oberlöchli und Wesemlin bzw. der unmittelbar angrenzenden Strassen auf Ebikoner Gemeindegebiet.

## **1.2 Stand der Arbeiten**

Die neue Endhaltestelle für die Linienverlängerung an der Adligenswilerstrasse bei der Gemeindegrenze Ebikon ist erstellt. Zurzeit läuft das Baubewilligungsverfahren für die Wartehäuschen und die Velounterstände. Das Bundesamt für Verkehr hat mit Verfügung vom 30. Dezember 2002 die Verlängerung der Trolleybusfahrleitung bewilligt. Zur Wahrung des rechtlichen Gehörs allfällig Betroffener wird das Fahrleitungsprojekt im Mai 2003 noch öffentlich aufgelegt. Das Detailprojekt für die Buspiste ist erstellt und die Submission für die Bauarbeiten ist durchgeführt.

## **2 Initiative**

### **2.1 Vorprüfung**

Mit StB 1074 vom 25. September 2002 hat der Stadtrat festgestellt, dass der Entwurf der Unterschriftenliste des Komitees für die Initiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ den gesetzlichen Formvorschriften entspricht (§ 135 Abs. 3 und 4 Stimmrechtsgesetz).

Titel und Text des Begehrens sowie der Ablauf der Sammlungsfrist wurden im Kantonsblatt vom 28. September 2002 veröffentlicht.

Im Beschluss wurde darauf hingewiesen, dass das Komitee von der Stadtkanzlei bereits mündlich und schriftlich darauf aufmerksam gemacht worden war, dass an eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs strengere Massstäbe bezüglich Gültigkeit anzulegen sind als an eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung. Aufgrund der summarischen Überprüfung wurde auf einige heikle Punkte hingewiesen.

## 2.2 Initiativbegehren

Das Initiativkomitee „Mehr Bus für weniger Geld!“ hat am 26. November 2002, dem Tag des Ablaufs der Sammlungsfrist, bei der Stadtkanzlei 1'136 Unterschriften, wovon 1'043 gültig und 93 ungültig, eingereicht. Die Volksinitiative verlangt, in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, folgende Änderung der Gemeindeordnung:

### **„IX.bis Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr**

#### **Art. 70a** *Erschliessung der Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli, Oberlöchli*

<sup>1</sup> Die städtischen Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli und die neue Überbauung Oberlöchli sind mit der Linie Nr. 73 (im September 2002 Postautolinie Nr. 73) unter gleichzeitiger Verdichtung des Fahrplans der Linie Nr. 73 besser mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen.

<sup>2</sup> Eine Verlängerung der Buslinie Nr. 7 entfällt bis zum Bezug einer Überbauung Unterlöchli vollständig.

<sup>3</sup> Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr der städtischen Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli und die neue Überbauung Oberlöchli muss durch die Linie Nr. 73 nach den Bedürfnissen der Einwohner der Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli und der neuen Überbauung Oberlöchli erschlossen werden.

<sup>4</sup> Es ist im Einvernehmen mit der Pensionskasse der Stadt Luzern anzustreben, dass der ausgeebene Freiraum zwischen/bei der Erschliessungsstrasse Überbauung Oberlöchli und der Adligenswilerstrasse zur Entlastung des städtischen Verkehrs als P+R-Anlage genutzt werden kann.

<sup>5</sup> Falls eine Überbauung Unterlöchli realisiert werden sollte und zudem eine allfällige Nachfrage nach öffentlichem Verkehr im zu überbauenden Gebiet Unterlöchli vorhanden ist, so ist diese Überbauung durch eine Verlängerung der Buslinie Nr. 7 ausschliesslich durch die folgende Route bis zum Bezugstermin zu erschliessen: Zwysigstrasse, Wesemlinstrasse, Hünenbergstrasse. Ein zukünftiger Wendepunkt der Buslinie Nr. 7 muss entweder in der

Überbauung Unterlöchli oder an der Peripherie (Hünenbergstrasse) der Überbauung Unterlöchli gebaut werden.

<sup>6</sup> Damit die Erschliessung der Überbauung Oberlöchli zusätzlich noch qualitativ gesteigert werden kann, ist stadtein- und stadtauswärts je eine Haltestelle für die Linie Nr. 73 im Strassenabschnitt Einmündung Adligenswilerstrasse/Hünenbergstrasse – Utenbergstrasse, unmittelbar nach der Einmündung Adligenswilerstrasse/ Hünenbergstrasse längs der Adligenswilerstrasse zu situieren.

<sup>7</sup> Beim Ersatz der Fahrzeugflotte der Linie Nr. 73 müssen die neuen Fahrzeuge invalidengerecht und mit Klimaanlage ausgestattet sein.“

### **2.3 Erhaltung**

Mit StB 1335 vom 4. Dezember 2002 hat der Stadtrat festgestellt, dass das Volksbegehren zustande gekommen ist (Erhaltung; § 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).

### **2.4 Abklärung Gültigkeit/Erteilung Gutachterauftrag**

Die im Vorfeld bereits von der Stadtkanzlei geäusserten Bedenken wurden vom Stadtrat geteilt. Er beschloss, die Gültigkeit der Initiative durch einen verwaltungsexternen Experten überprüfen zu lassen. Mit der Erarbeitung des Gutachtens wurde Herr Dr. Mark Kurmann, Rechtsanwalt und Notar in Luzern, ein ausgewiesener Fachmann im Bereich des öffentlichen Rechts, beauftragt.

Am 21. März 2003 ist das Gutachten von Dr. Kurmann bei der Stadt eingetroffen. Der Gutachter kommt zum Schluss, dass die Initiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ ungültig ist. Er empfiehlt dem Stadtrat, dem Grossen Stadtrat die Ungültigkeitserklärung zu beantragen (vgl. dazu Ziff. 3). Der Stadtrat hat das Gutachten gewürdigt und daraufhin die Stadtkanzlei am 26. März 2003 beauftragt, auf der Grundlage der Ergebnisse des Gutachtens in Zusammenarbeit mit der Baudirektion den vorliegenden B+A zu erarbeiten.

Mit Schreiben vom 27. März 2003 wurde dem Initiativkomitee das Gutachten zugestellt. Es wurde eingeladen, eine Stellungnahme zuhanden dieses Rates einzureichen. Die Stellungnahme ist am 28. April 2003 eingegangen (vgl. dazu Ziff. 4.).

## 3 Gutachten

### 3.1 Vorbemerkung

Im Folgenden wird detailliert auf den Inhalt und die Schlussfolgerungen des Gutachtens eingegangen. Der kursiv gesetzte und eingezogene Text gibt Passagen aus dem Gutachten wieder. Die dabei verwendete Nummerierung entspricht der Gliederung des Gutachtens (Randnoten).

### 3.2 Allgemeine rechtliche Ausführungen

Vorab enthält das Gutachten allgemeine rechtliche Ausführungen zum Initiativrecht im Kanton und der Stadt Luzern.

9.

*Die Volksinitiativen in den luzernischen Gemeinden werden zum Teil durch das Gemeindegesetz (§§ 46 – 46 d GG) und zum Teil durch das Stimmrechtsgesetz (§§ 128 – 146 StRG) geregelt. Im Rahmen des kantonalen Rechts können die Gemeinden präzisierende Vorschriften erlassen.*

*Gemäss Art. 6 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern (GO) können die Stimmberechtigten die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen. Zulässig sind somit die **Gesetzes- und die Verwaltungsinitiative**. Mit der Gesetzesinitiative verlangen die Initianten den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung der Gemeindeordnung oder eines städtischen Reglements. Mit der Verwaltungsinitiative verlangen die Initianten die Abstimmung über ein Sachgeschäft, das dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt. Neben anderen, hier nicht in Betracht fallenden Sachgeschäften geht es um Beschlüsse, die dem obligatorischen (Art. 12, 67 GO) oder dem fakultativen (Art. 13, 68 GO) Finanzreferendum unterstehen. Hingegen können Beschlüsse, die in der abschliessenden Kompetenz des Grossen Stadtrats oder des Stadtrats liegen, nicht Gegenstand einer Verwaltungsinitiative sein.*

10.

*Eine Volksinitiative kann in der Form einer Anregung eingereicht werden. Diese sog. **nicht-formulierte Initiative** enthält den Antrag an das Parlament, eine Vorlage (Rechtssatz oder Beschluss) im Sinne des Initiativbegehrens auszuarbeiten, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegt (§ 131 Abs. 3 StRG).*

*Im Falle der Gesetzesinitiative steht überdies die Form der **formulierten Initiative** zur Verfügung. Diese enthält den ausgearbeiteten Text (§ 131 Abs. 4 StRG), der den Stimmberechtigten grundsätzlich unverändert zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Das Parlament hat in diesem Fall weder die Aufgabe noch die Möglichkeit, den formulierten Entwurf umzuarbeiten oder selber einen Entwurf aus-*

zuarbeiten (vgl. zu den Initiativ-Formen: Tschannen Pierre, *Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form*, Zbl 103/2002, S. 2ff., insbes. S. 8ff.).

12.

*Für die Beurteilung der Gültigkeit einer Initiative ist grundsätzlich auf die Sachlage abzustellen, wie sie sich im Zeitpunkt einer allfälligen Abstimmung darstellen wird. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kommt dafür frühestens der Zeitpunkt des Parlamentsentscheidens in Frage (Kölz Alfred, *Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts*, Zbl 83/1982 S. 1ff., insbes. S. 25; BGE 101 I 367 E. 10).*

*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. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt, und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegungen mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kantonen vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein **Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären** und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 124 I 119 E. 5 b, 121 I 338 E. 2 c, 119 I a 154 E. 2 b; 111 I a 292 E. 2; 305 E. 4 mit Hinweisen).*

*Erweist sich eine Gesetzesinitiative als **rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar**, erklärt der **Grosse Stadtrat sie ganz oder teilweise als ungültig**. Diese Vorschrift steht im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach der Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt worden ist (BGE 125 I 44 E. 7 b, 231 E. 4 a, 121 I 338 E. 2 a, 119 I a 154 E. 9 a S. 165f. mit Hinweisen, vgl. Kölz Alfred, *Die Zulässigkeit von Sperrfristen für kantonale Volksinitiativen, Ein Beitrag zur Auslegung von Art. 51 BV*, Zbl 102/2001 S. 169ff., insbes. S. 182ff.).*

Im Rahmen der Prüfung der Gültigkeit der Initiative galt es demzufolge zu klären, ob die Initiative rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist.

### 3.3 Undurchführbarkeit

Der Gutachter hat zunächst geprüft, ob die Initiative eindeutig undurchführbar ist. Er ist dabei insbesondere der Frage nachgegangen, ob ein Rückkommen auf den Beschluss der Stimmberechtigten zulässig ist.

13.

*Die Stimmberechtigten und das Parlament haben durch die Genehmigung der Kreditbeschlüsse B+A 16/1988 und B+A 3/1995 rechtskräftig beschlossen, dass die Gebiete Unter- und Oberlöchli öV-mässig durch die Verlängerung der Buslinie 7 erschlossen werden. Der Stadtrat hat die Kompetenz zur Umsetzung des Projekts. Er hat damit begonnen und unwiderrufliche Investitionen in der Höhe von Fr. 475'000.00 vorgenommen.*

*Falls die öV-Erschliessung im Sinne der Initiative umgestaltet werden sollte, wären diese **Investitionen verloren**. Bezüglich der Planungskosten ist dies klar. Aber auch die von der Pensionskasse der Stadt Luzern gestützt auf die Vereinbarung vom 22. August 2000 erstellte Wendeschleife an der Endstation und die Haltestelleneinrichtungen wären nutzlos. Trotzdem müsste die Stadt der Pensionskasse der Stadt Luzern den vertraglich vereinbarten Interessenbeitrag von Fr. 411'000.00 bezahlen. Ob darüber hinaus noch mit Entschädigungsforderungen der Pensionskasse der Stadt Luzern zu rechnen ist, kann hier offen bleiben. Immerhin war die mit B+A 3/1995 vom 15. Februar 1995 beschlossene Erschliessungsvariante (vgl. Beilage Erschliessungsvariante 1) Grundlage der Vereinbarung zwischen der Stadt und der Pensionskasse der Stadt Luzern; und die Letztere hat die interne Erschliessung der Überbauung Oberlöchli auf das öV-Erschliessungskonzept der Stadt Luzern ausgerichtet.*

*Die Initiative "Mehr Bus für weniger Geld!" greift somit in ein hängiges, zum Teil schon abgewickelteres Geschäft ein. Damit hat sie den Charakter einer sog. **Wiedererwägungsinitiative** (vgl. Kölz Alfred, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Zbl 83/1982 S. 1ff., insbes. S. 28, 24). Allerdings verlangt die Initiative nicht die Wiedererwägung bzw. die Aufhebung der rechtskräftigen Kreditbeschlüsse. Vielmehr will sie (via Art. 70 a GO) direkt vorschreiben, wie die Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli und Oberlöchli öV-mässig zu erschliessen sind. (14)*

*Wiedererwägungsinitiativen werden von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zugelassen, sofern sie sich nicht als rechtsmissbräuchlich oder eindeutig undurchführbar erweisen (BGE 99 I a 402, 94 I 120, Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, a.a.O., S. 28f.; Kölz Alfred, Die Zulässigkeit von Sperrfristen für kantonale Volksinitiativen, Zbl 102/2001, S. 169ff., insbes. S. 182). Mit der Einräumung eines umfassenden Initiativrechts nimmt der Gesetzgeber bewusst in Kauf, dass die Verwaltungsführung durch solche Initiativen zuweilen sehr stark erschwert wird. (15)*

16.

*Das Bundesgericht nimmt Rechtsmissbrauch nur mit grösster Zurückhaltung an (z.B. BGE 123 I 63). Ein Rechtsmissbrauch könnte beispielsweise angenommen werden, wenn eine Wiedererwägungsinitiative eingereicht wird, obwohl die Gemeindeversammlung ihren Willen wiederholt klar kundgetan hat.*

*Im vorliegenden Fall ist der Wille des Parlaments klar. Es hat zwei Kreditbegehren gutgeheissen und im Jahr 2001 sowohl eine Motion als auch ein Postulat, die in die Richtung der Initiative gingen, abgelehnt. Die Initianten appellieren aber an die Stimmberechtigten; und diese haben sich im Jahr 1988 letztmals zu diesem Projekt geäussert. Von einem **Rechtsmissbrauch kann somit keine Rede sein.***

*Die Initiative ist aber auch **nicht aus praktischen Gründen offensichtlich undurchführbar.** Zwar würde der Stadt bei der Gutheissung ein erheblicher Schaden erwachsen. Trotzdem ist die Durchführung der Initiative faktisch möglich (vgl. Beilage Erschliessungsvariante 2). Ob diese auch opportun ist, muss von den Stimmberechtigten entschieden werden. Dies ist keine Frage der Gültigkeit der Initiative, sondern eine politische Wertung (Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, a.a.O., S. 24 f., 101 I a 367 E. 10, 94 I 126 E. 4 b, OWVVG XI-19 S. 50 E. 3.1). (17)*

Somit kommt der Gutachter zum Schluss, dass die Initiative unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit gültig ist.

### 3.4 Rechtswidrigkeit

In der Folge wurde untersucht, ob die Initiative rechtswidrig ist. Ein Volksbegehren ist gemäss § 145 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz namentlich dann 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 StRG),
- e. die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (§ 133 StRG),
- f. der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.

Die Buchstaben a. und f. – die Zuständigkeit und die Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht – wurden im Gutachten näher untersucht.

### 3.4.1 Zuständigkeit (§ 145 Abs. 2 lit. a StRG)

Der Gutachter führt aus, dass eine Initiative nur zulässig ist, wenn das zuständige Gemeinwesen das Initiativbegehren tatsächlich in eigener Kompetenz verwirklichen kann. Damit die Stimmberechtigten nicht nutzlos an die Urne bemüht werden, ist die Zuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens ein Gültigkeitserfordernis der Initiative (vgl. Gutachten RN 18).

#### 3.4.1.1 Initiativbegehren, welche die Trolleybuslinie 7 betreffen

Zunächst wurden die Initiativbegehren begutachtet, welche die Trolleybuslinie 7 betreffen, mithin die Absätze 2 und 5.

##### *a. Trolleybuslinie 7*

19.

*Die Initianten verlangen,*

- dass die Buslinie 7 bis zum Bezug der Überbauung Unterlöchli nicht verlängert werde (Absatz 2);*
- dass die Buslinie 7 (nach der Realisierung der Überbauung Unterlöchli und falls der Bedarf besteht) über die Route Zwyszigstrasse, Wesemlinstrasse, Hünenbergstrasse verlängert werde (Absatz 5, 1. Satz);*
- dass der künftige Wendepunkt der Buslinie 7 entweder in der Überbauung Unterlöchli oder an der Peripherie (Hünenbergstrasse) der Überbauung Unterlöchli gebaut werde (Absatz 5, 2. Satz).*

20.

*Die Buslinie 7 ist eine Linie des öffentlichen Agglomerationsverkehrs im Sinne von § 3 Abs. 3 bzw. §§ 32ff. des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr (öVG). Der Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr ist Träger der Buslinie 7. Er plant, organisiert und finanziert den öffentlichen Agglomerationsverkehr (§ 38 öVG). Er genehmigt die Veränderungen des Angebots (Art. 15 Ziff. 11 der Statuten). Er nimmt sämtliche Bestellungen für den öffentlichen Agglomerationsverkehr vor (Art. 26 der Statuten) und schliesst alle Transportverträge ab (Art. 3 Abs. 3 der Statuten). **Die Stadt ist somit für die Beschlüsse über die öV-Förderungsmaßnahmen betr. die Buslinie 7 nicht zuständig.***

21.

*Das heisst jedoch noch nicht, dass alle Begehren ungültig sind, die mit Bezug auf die Buslinie 7 gestellt werden.*

*Zunächst stehen hier nicht nur Förderungsmaßnahmen nach dem öVG zur Diskussion, sondern – als faktische Voraussetzung für deren Beschluss – auch **bauliche Massnahmen** der Stadt. Die Stadt kann durch die Nicht-*

*Schaffung der baulichen Voraussetzungen den Beschluss von öV-Förderungsmassnahmen in eigener Kompetenz faktisch verhindern.*

*Sodann gilt im Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr zumindest für die Leistungsaufträge für die einzelnen Linien das **Bestellprinzip** (Art. 3 Abs. 4 der Statuten). Falls die Stadt die Verlängerung der Buslinie 7 nicht bestellt, wird diese vom Zweckverband auch nicht beschlossen. Allerdings reicht die Bestellung der Stadt nicht aus. Der Beschluss der öV-Förderungsmassnahme liegt in der Zuständigkeit des Zweckverbandes. Die Stadt hat diesbezüglich keine abschliessende Kompetenz.*

22.

*Bei dieser Rechtslage stellt sich die Frage, ob die hier diskutierten Bestimmungen der Initiative unter dem Aspekt der Zuständigkeit gültig sind.*

- a. *Das Begehren, die Buslinie 7 bis zum Bezug der Überbauung Unterlöchli nicht zu verlängern (Absatz 2), ist unter diesem Aspekt gültig. Sie ist eine Anweisung an die Stadt, die Verlängerung der Buslinie 7 beim Zweckverband vorläufig nicht zu bestellen bzw. die sistierte Bestellung nicht zu reaktivieren. Unter diesen Umständen kann der Zweckverband die Verlängerung nicht beschliessen.*
- b. *Für die spätere Verlängerung der Buslinie 7 (gemäss Absatz 5, 1. Satz) hingegen ist die Stadt nicht abschliessend zuständig. Sie muss – trotz einer entsprechenden Bestellung durch die Stadt – durch den Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr beschlossen werden. Die Stadt verfügt in dieser Frage über keine abschliessende Kompetenz, weshalb das Initiativbegehren gemäss Absatz 5, 1. Satz ungültig ist.*
- c. *Beim Begehren, den Wendepplatz der Buslinie später in der Überbauung Unterlöchli oder an der Peripherie zu erstellen (Absatz 5, letzter Satz), ist zu unterscheiden.*

*Die Stadt kann den Bau dieser Haltestelle in eigener Kompetenz realisieren. Sie besitzt in diesem Bereich Land. Die Hünenbergstrasse ist eine Gemeindestrasse. Der Stadtrat ist Strassenbaubehörde und kann den Bau der Haltestelle beschliessen (§ 48 in Verbindung mit § 12 Abs. 2 lit. a des Strassengesetzes).*

*Die Platzierung der Haltestelle, d. h. die Bestimmung des Ortes, wo die Passagiere ein- und aussteigen, ist aber auch ein Teil der Förderungsmassnahme gemäss öVG. Über diese entscheidet der Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr im Rahmen seiner Entscheidung über die Verlängerung der Buslinie 7. Diesbezüglich ist die Initiative ungültig.*

*Das Initiativbegehren gemäss Absatz 5, letzter Satz, kann nicht unter einem Aspekt als gültig und unter dem anderen als ungültig erklärt werden. Der Text von Absatz 5, letzter Satz, spricht ausdrücklich vom Bau der Haltestelle. Folglich steht der bauliche Aspekt im Vordergrund,*

*was dieses Initiativbegehren unter dem Aspekt der Zuständigkeit als gültig erscheinen lässt.*

Zusammenfassend hält der Gutachter fest, dass die Initiativbegehren gemäss den Absätzen 2 und 5, 2. Satz, welche die Trolleybuslinie 7 betreffen, unter dem Aspekt der Zuständigkeit gültig sind. Das Begehren gemäss Absatz 5, 1. Satz erachtet er für ungültig.

### **3.4.1.2 Initiativbegehren, welche die Postautolinie 73 betreffen**

Die Prüfung der Initiativbegehren gemäss den Absätzen 1, 3, 6 und 7, welche die Postautolinie 73 betreffen, ergab folgende Ergebnisse:

23.

*Die Initianten verlangen die öV-mässige Erschliessung der Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli und Oberlöchli durch die Postautolinie 73.*

*Konkret verlangen sie*

- eine Verdichtung des Fahrplans (Absatz 1);*
- nach den Bedürfnissen der Einwohner der genannten Gebiete (Absatz 3);*
- die Einrichtung von Postauto-Haltestellen an bestimmten Orten (Absatz 6);*
- die invalidengerechte und mit Klimaanlage versehene Ausstattung der neuen Fahrzeuge (Absatz 7).*

24.

*Die Postautolinie Nr. 73 ist eine Linie des öffentlichen Regionalverkehrs im Sinne von § 3 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr (öVG). Sie verkehrt vom Bahnhof Luzern bis nach Udligenswil und zum Teil bis nach Rotkreuz. Träger der Linie ist der Kanton; dies gilt auch für den Teil der Strecke, der in der Agglomeration liegt (§ 34 Abs. 1 lit. a öVG).*

*Planung, Entscheid und Durchführung des öffentlichen Regionalverkehrs sind ausschliesslich Sache des Kantons. Der Regierungsrat unterbreitet dem Grosse Rat den Planungsbericht (§ 18 öVG). Der Grosse Rat fasst den Kreditbeschluss (§ 19 öVG). Der Regierungsrat setzt – gestützt auf die Kriterien gemäss § 5 öVG – das Angebot jeder Regionallinie fest und beschliesst die Fördermassnahme (§§ 21f. öVG). Das Baudepartement schliesst die Transportverträge (§ 23 öVG). Darin werden u.a. die Streckenführung, die Haltestellen, der Fahrplan und die Fahrzeugstandards vereinbart (§ 10 Abs. 2 öVG). Die Gemeinden haben im öffentlichen Regionalverkehr – durch die öV-Delegation der Gemeinden gemäss § 24 öVG – nur ein kollektives Mitwirkungs- und Kontrollrecht. Im Gegensatz zum öffentlichen Agglomerationsverkehr gibt es im öffentlichen Regionalverkehr kein Bestellprinzip. Zwar kann die Stadt ihre Wünsche und ihren Bedarf nach einer bestimmten öV-Erschliessung beim Kanton anmelden. Der Kanton ist jedoch bei seiner Entscheidung völlig frei. Er hat auch die Bedürfnisse der*

anderen Gemeinden und Regionen sowie seine eigenen finanziellen Möglichkeiten zu berücksichtigen. **Die Stadt Luzern hat somit keine Entscheidungskompetenz über die Postautolinie 73.**

25.

*Die Initiative "Mehr Bus für weniger Geld!" ist keine Verwaltungs-, sondern eine ausformulierte Gesetzesinitiative. Der Grosse Stadtrat hat somit keine Möglichkeit, den Text inhaltlich abzuändern und in eine gültige, initiativfähige Form zu bringen. Die Initiative verlangt auch nicht, dass die Stadt sich bei den zuständigen Behörden für die von den Initianten gewünschte Erschliessung einsetzen soll. Vielmehr wird der Entscheid auf der Ebene der Gemeindeordnung vorweg genommen. Die Initiative entscheidet klar, dass die öV-Erschliessung der Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli, Oberlöchli durch eine Verdichtung der Postautolinie Nr. 73 zu erfolgen habe. Dieser Entscheid liegt nicht in der Kompetenz der Stadt. Die Absätze 1, 3, 6 und 7 der Initiative sind somit klar ungültig.*

26.

*Der Initiativtext verlangt nicht eindeutig, dass die Fahrplanverdichtungen auf der Dreilinden-, Gundoldinger- und Adligenswilerstrasse durch den Kanton vorgenommen werden müssen. Theoretisch wäre es möglich, dass der Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr auf dieser Strecke (parallel und zeitlich verschoben) eigene, zusätzliche Kurse anbietet, die (zusammen mit der Linie des öffentlichen Regionalverkehrs) im Endeffekt zu einer Verdichtung des Fahrplans führen. Es ist deshalb zu untersuchen, ob die Initiative in diesem Sinn ausgelegt werden könnte, und ob die hier untersuchten Begehren dann gültig wären. Dies ist jedoch nicht der Fall.*

*Zunächst kann der Initiativtext beim besten Willen nicht in dem Sinne ausgelegt werden, dass die Initianten eine separate öV-Förderungsmassnahme des Zweckverbandes für den öffentlichen Agglomerationsverkehr verlangen. Der Text spricht klar von der bestehenden Postautolinie Nr. 73, deren Fahrplan verdichtet werden soll. Dies geht auch aus den Erläuterungen des Initiativbegehrens hervor, in denen eine Bundessubvention von 64 % der Kosten in Aussicht gestellt wird. Nur die Linien des öffentlichen Regionalverkehrs werden vom Bund subventioniert. Folglich verlangen die Initianten eindeutig eine Angebotsverdichtung durch den Kanton. Dafür hat die Stadt aber keine Entscheidungskompetenz.*

*Sodann wäre die Stadt – wie bereits ausgeführt – auch für den Beschluss der öV-Förderungsmassnahme des Zweckverbandes für den öffentlichen Agglomerationsverkehr nicht zuständig.*

Zusammengefasst liegt das Problem also darin, dass die Initianten die Erschliessung der genannten Gebiete mittels einer Verdichtung des Fahrplans der Postautolinie 73 verlangen. Dabei handelt es sich um eine Linie des öffentlichen Regionalverkehrs, dessen Träger der Kanton ist. Er trifft in diesem Bereich sämtliche Entscheidungen. Die Stadt

Luzern hat diesbezüglich keine Kompetenzen. Dies hat gemäss Gutachter zur Folge, dass die Absätze 1, 3, 6 und 7 des Initiativbegehrens klar ungültig sind.

#### **3.4.1.3 Benützung der erstellten Bus-Endstation als P+R-Anlage**

Abgekoppelt von der Trolleybus- bzw. Postautolinie ist das Begehren zu betrachten, den Freiraum zwischen der Erschliessungsstrasse zur Überbauung Oberlöchli und der Adligenswilerstrasse als P+R-Anlage zu nutzen.

27.

*Die Pensionskasse der Stadt Luzern hat die Bus-Wendeschleife bei der vorgesehenen Endstation der Buslinie 7 erstellt. Die Stadt bezahlt ihr den vereinbarten Interessenbeitrag. Die Pensionskasse der Stadt Luzern ist verpflichtet, das entsprechende Terrain abzuparzellieren und der Stadt entschädigungslos abzutreten (Vereinbarung von 22. August 2000).*

28.

*Absatz 4 des Initiativbegehrens verlangt, dass im Einvernehmen mit der Pensionskasse der Stadt Luzern eine Nutzung dieser Fläche (vgl. Beilage Erschliessungsvariante 1) als P+R-Anlage anzustreben sei. Falls die Initiative als gültig erklärt und angenommen würde, wäre die bereits erstellte Bus-Wendeschleife natürlich nutzlos. So gesehen ist das Initiativbegehren nicht undurchführbar.*

*Die Stadt ist im Beurteilungszeitpunkt nicht Eigentümerin des Landes, auf dem die Bus-Endstation steht. Sie ist deshalb für die verlangte Entscheidung auch nicht zuständig. Indessen verlangen die Initianten nur, dass die erwünschte Nutzung im Einvernehmen mit der Pensionskasse der Stadt Luzern angestrebt werde. Dafür ist die Stadt zuständig. Absatz 4 des Initiativbegehrens ist somit unter diesem Aspekt gültig.*

#### **3.4.1.4 Teilgültigkeit**

Der Gutachter gelangt zum Zwischenresultat, dass unter dem Aspekt der Zuständigkeit nur die Initiativbegehren gemäss den Absätzen 2, 4 und 5, 2. Satz und damit folgende Inhalte gültig sind:

<sup>2</sup> *Eine Verlängerung der Buslinie 7 entfällt bis zum Bezug einer Überbauung Unterlöchli vollständig.*

<sup>4</sup> *Es ist im Einvernehmen mit der Pensionskasse der Stadt Luzern anzustreben, dass der ausgiebnete Freiraum zwischen/bei der Erschliessungsstrasse Überbauung Oberlöchli und der Adligenswilerstrasse zur Entlastung des städtischen Verkehrs als P+R-Anlage genutzt werden kann.*

<sup>5</sup> (...) Ein zukünftiger Wendepunkt der Buslinie Nr. 7 muss entweder in der Überbauung Unterlöchli oder an der Peripherie (Hünenbergstrasse) der Überbauung Unterlöchli gebaut werden.

Ist eine Initiative nur zum Teil gültig, ist dieser gültige Teil den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen, wenn vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnenden hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, sodass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt worden ist (BGE 121 I 338 E. 2 a mit Hinweisen) (vgl. Gutachten RN 30).

Dazu führt der Gutachter Folgendes aus:

31.

*Das Kernanliegen der Initiative "Mehr Bus für weniger Geld!" ist eine kostengünstigere Erschliessung insbesondere der Überbauung Oberlöchli durch den öffentlichen Verkehr. Diese soll nicht durch eine Verlängerung der Buslinie 7, sondern durch eine Angebotsverdichtung auf der Postautolinie 73 erreicht werden.*

*Die unter dem Aspekt der Zuständigkeit gültigen Teile der Initiative führen zu einer erheblichen Kosteneinsparung. Diese "Stossrichtung" der Initiative nach "weniger Geld" wird durch den verbleibenden, gültigen Text erreicht.*

*Indessen bringen die verbleibenden, gültigen Teile der Initiative nicht "mehr Bus". Was bleibt, ist eine "Bus-Verhinderungsinitiative". Die öV-Förderungsmassnahmen auf der Postautolinie Nr. 73 sind nicht mehr vorgesehen; und die Buslinie 7 soll vorläufig nicht verlängert werden. Insbesondere wird die durch den ursprünglichen Text angestrebte, bessere Erschliessung der Überbauung Oberlöchli mit dem öffentlichen Verkehr überhaupt nicht erreicht; sie wird vielmehr verhindert. Das war nie die Stossrichtung der Initiative.*

*Schliesslich ist die Verhinderung der Verbindungsstrasse Zwysigplatz–Hünenbergstrasse ein wichtiger Punkt der Initiative. Dies ersieht man nicht nur aus den Erläuterungen des Initiativbegehrens, sondern auch aus dem Text der vorgängig abgelehnten Motion Nr. 3, 2000/2004 "Neue Streckenführung Buslinie 7 Zwysigplatz–Oberlöchli überprüfen". Auch von der Verbindungsstrasse ist jedoch im verbleibenden, gültigen Text keine Rede mehr. Es wird nur noch angeordnet, dass die Verlängerung der Buslinie 7 (und damit auch der Bau der Verbindungsstrasse) bis zum Bezug der Überbauung Unterlöchli zu unterbleiben habe. Was danach geschieht, bleibt offen.*

*Unter diesen Umständen ist es höchst zweifelhaft, ob die Unterzeichnenden eine Initiative mit den drei oben zitierten Begehren unterzeichnet hätten.*

Für den Gutachter bilden die verbleibenden, gültigen Teile der Initiative kein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung der Initiative. Dies hat zur Folge, dass auch die an sich gültigen Absätze 2, 4 und 5, 2. Satz, für ungültig zu erklären sind.

Die Beantwortung der Frage der Teilgültigkeit der Initiative wird letztlich aber offen gelassen, weil nach Auffassung des Gutachters die unter dem Aspekt der Zuständigkeit grundsätzlich gültigen Absätze 2, 4 und 5, 2. Satz, aus einem andern Grund, nämlich infolge Verstosses gegen übergeordnetes Recht, ungültig sind (Gutachten RN 30 und nachfolgend Ziff. 3.4.2).

### **3.4.2 Verstoss gegen übergeordnetes Recht (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG)**

32.

*Gemäss § 47 der Staatsverfassung (StV) sind die "Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen, die Organisation der Gemeinwesen, das Verfahren vor den Behörden und die Ausübung des Stimmrechts ... durch allgemein gefasste Vorschriften (Rechtssätze) zu ordnen."*

*Die gleiche Rechtslage gilt für das kommunale Recht. Gemäss § 45 a des GG ordnen die Gemeinden die Rechte und Pflichten, ihre Organisation und das Verfahren im Rahmen des übergeordneten Rechts "durch allgemeine Vorschriften (Rechtssätze) ... Rechtssätze der Gemeinden sind unter Vorbehalt der Verordnungsbefugnisse von den Stimmberechtigten in der Form von Reglementen und Gemeindeordnungen zu erlassen". Art. 28 GO postuliert für die Rechtsetzung der Stadt Luzern die inhaltlich gleiche Vorschrift.*

*Gegenstand der kantonalen und kommunalen Rechtsetzung können somit nur generell-abstrakte Normen, nicht aber individuell- oder generell-konkrete Anordnungen sein (vgl. Botschaft zur Totalrevision des Parlamentsrechts, Verhandlungen des Grossen Rates 1975, S. 323ff., insbes. S. 385).*

33.

*Rechtssätze sind Anordnungen generell-abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln, ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person.*

*Dem gegenüber ist die Verfügung individuell-konkret. Sie richtet sich als Einzelakt regelmässig an einen Einzelnen oder an eine bestimmte Anzahl von Adressaten. Sie enthält eine verbindliche Anordnung, durch die eine konkrete Rechtsbeziehung rechtsbegründend, -gestaltend oder -feststellend geregelt wird (BGE 125 I 316 E. 2 a).*

Zwischen dem Rechtssatz und der Verfügung steht die sog. Allgemeinverfügung, die generell-konkret ist. Sie regelt zwar einen konkreten Sachverhalt, richtet sich aber an einen mehr oder weniger grossen, offenen oder geschlossenen Adressatenkreis (z.B. Verkehrssignal). Obwohl die Allgemeinverfügung (z.B. im Bereich der Nutzungsplanung) Züge der Rechtsetzung annehmen kann, gehört sie dogmatisch nicht zu diesem Bereich. Sie wird in besonderen Verfahren erlassen. Beispielsweise haben besonders betroffene Adressaten einen Anspruch auf rechtliches Gehör. Auch der Rechtsschutz ist in der Regel gleich ausgestaltet wie jener gegen die Verfügungen (BGE 126 I 301 E. 1, 125 I 316 E. 2 a, Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002, Rz. 923ff.). Die Allgemeinverfügung hat somit keine Rechtssatzqualität und kann nicht Gegenstand von kantonalen und kommunalen Reglementen sein.

34.

Die Vorschriften von § 47 StV und § 45 a GG gelten selbstverständlich auch für formulierte Initiativen, durch die ein Gesetz, eine Gemeindeordnung oder ein Reglement geändert werden sollen. Diese sind ungültig, wenn bzw. soweit sie individuell- oder generell-konkrete Normen vorsehen. Das Bundesgericht hat schon mehrfach entschieden, dass **auf dem Wege der Gesetzesinitiative keine konkreten Anordnungen vorgeschlagen werden dürfen, wenn sich dem kantonalen Recht entnehmen lässt, dass Inhalt eines Gesetzes oder eines Reglements nur Rechtsätze generell-abstrakter Natur sein können** (BGE 119 I a 157 E. 3, 111 I a 315 E. 7 b mit Hinweis auf BGE 102 I a 136 E. 5, 98 I a 641 E. 3, 89 I 375 E.3/4, 73 I 108 E. 5, vgl. auch Zbl 101/2000 S. 303 E. 5 a, 99/1998 S. 26 E. 2 c). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass gewisse Kantone und Gemeinden zuweilen in ihrer eigenen Rechtsetzung unsauber sind und in Ausnahmefällen generell-konkrete Anordnungen in Gesetzes- oder Reglementform erlassen. Gelegentliche Fehler verändern die geltende Rechtsordnung nicht und setzen insbesondere § 45 a GG nicht ausser Kraft. Anders wäre nur zu entscheiden, wenn ein Kanton oder eine Gemeinde bei ihrer Rechtsetzung systematisch und bewusst eine rechtswidrige Praxis verfolgen würde. Unter diesen Umständen würde die Ungültigerklärung einer Gesetzesinitiative wegen mangelnder Rechtssatzqualität gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen.

35.

Die Initiative "**Mehr Bus für weniger Geld!**" ist eine ausformulierte Gesetzesinitiative. Die Initianten verlangen die Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Luzern. In Art. 70 a GO soll eine öV-mässige Erschliessung der Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli und Oberlöchli geregelt werden. Zu diesem Zweck werden sehr konkrete Massnahmen bezüglich der Linieführung, der Haltestellen, des Fahrzeugstandards usw. vorgeschlagen. All diese Vorschriften regeln einen ganz konkreten Sachverhalt und haben damit **keinen generell-abstrakten Charakter**. Insbesondere haben die unter dem Aspekt der Zuständigkeit gültigen Initiativbegehren keinen Rechtsatzcharakter. Hier geht es um das Verbot der Verlängerung der Buslinie 7 bis zum Bezug der Überbauung Unterlöchli (Absatz 2), um die Nutzung der

*bereits erstellten Bus-Wendeschleife beim Oberlöchli als P+R-Anlage (Absatz 4) und um die Platzierung der nach den Vorstellungen der Initianten zu erstellenden Bus-Wendeschleife (Absatz 5, Satz 2). Das sind keine Rechtssätze. Die Initiativbegehren verstossen gegen § 45 a GG. Sie sind rechtswidrig und müssen deshalb als ungültig erklärt werden (§ 145 Abs. 1, Abs. 2 lit. f StRG).*

### 3.4.3 Umdeutung in Verwaltungsinitiative

Da aufgrund des mangelnden generell-abstrakten Charakters der Begehren der Initiative eine Gesetzesinitiative unzulässig ist, ist der Gutachter in der Folge der Frage nachgegangen, ob eine Umdeutung in eine Verwaltungsinitiative möglich wäre.

36.

*Die Initiative "Mehr Bus für weniger Geld!" ist generell-konkret formuliert und kann deshalb nicht Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein. Der Kanton Luzern kennt jedoch auch die sog. Verwaltungsinitiative. Gemäss § 46 Abs. 1 GG, § 131 Abs. 3 StRG und Art. 6 GO können die Stimmberechtigten mit einer Initiative die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, das dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. **Gegenstand der Verwaltungsinitiative können somit auch generell-konkrete Beschlüsse sein**, sofern sie dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen. Folglich stellt sich die Frage, ob die ungültige Gesetzesinitiative in eine gültige Verwaltungsinitiative umgedeutet werden kann.*

37.

*Gemäss Art. 12 GO unterstehen dem obligatorischen Referendum:*

- 1. Annahme oder Änderung der Gemeindeordnung;*
- 2. Grössere Veränderungen des Gemeindegebietes;*
- 3. Initiativen, die der Grosse Stadtrat nicht durch einen eigenen referendumpflichtigen Beschluss verwirklicht;*
- 4. Geschäfte gemäss Art. 67.*

*Gemäss Art. 13 unterstehen dem fakultativen Referendum:*

- 1. Gewisse rechtsetzende Beschlüsse;*
- 2. Geschäfte gemäss Art. 68;*
- 3. Beitritt zu und Austritt aus öffentlich-rechtlichen Zusammenschlüssen von Gemeinwesen;*
- 4. Zonenplan, Bau- und Zonenreglemente, Bebauungspläne.*

38.

*Die Gemeindeordnung zählt somit die referendumpflichtigen Verwaltungsakte des Parlaments abschliessend auf. Da mit einer Verwaltungsinitiative nur die Unterbreitung eines referendumpflichtigen Beschlusses verlangt werden kann, sind keine Initiativen zulässig, die auf andere Beschlüsse abzielen. Insbesondere sind (unter Vorbehalt von Art. 13 Ziff. 4 GO) **Planungsinitiativen nicht zulässig**. Im hier diskutierten Zusammenhang*

*fallen nur die Geschäfte gemäss Art. 67 und 68 GO in Betracht. Dabei handelt es sich um Beschlüsse, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen. Es stellt sich die Frage, ob die Initiative "Mehr Bus für weniger Geld!" als Initiative auf Unterbreitung eines referendumpflichtigen Kreditbeschlusses ausgelegt werden kann.*

39.

*Die Erschliessung des Gebiets Oberlöchli durch den öffentlichen Verkehr führt (in der Variante des Grossen Stadtrats und in jener der Initianten) wahrscheinlich zu einem Aufwand, der durch einen referendumpflichtigen Sonderkredit zu bewilligen ist. Damit könnte das **Thema der Initiative, nämlich die öV-Erschliessung des genannten Gebiets, grundsätzlich Gegenstand einer Verwaltungsinitiative auf Unterbreitung eines referendumpflichtigen Kreditbeschlusses sein.***

In der Folge werden im Gutachten auch noch die Möglichkeiten und Problemstellungen aufgezeigt, die eingetreten wären, sofern eine Initiative in Form einer Verwaltungsinitiative eingereicht worden wäre (RN 40–45; beispielsweise Aufhebung der Kreditbeschlüsse gemäss B+A 16/1988 und B+A 3/1995 Verpflichtung zur Unterbreitung einer Kreditvorlage mit der gewünschten Erschliessungsvariante). Da das Initiativkomitee jedoch einen formulierten Entwurf zur Ergänzung der Gemeindeordnung eingereicht hat, sind diese Ausführungen im vorliegenden Fall konkret nicht weiter von Belang. Denn die vorliegende Initiative in dieser ausgearbeiteten Form darf lediglich redaktionell bereinigt werden. Sie lässt grundsätzlich keinen Raum für eine Umdeutung in eine Verwaltungsinitiative. Der Gutachter führt hierzu aus:

45.

*[...] Eine formulierte Initiative belässt dem Grossen Stadtrat keine Möglichkeit zur Umformulierung oder zur Umdeutung. sie ist den Stimmberechtigten (unter Vorbehalt redaktioneller ereinigungen, vgl. Tschannen, a.a.O., S. 9) tel quel zu unterbreiten. **Folglich kann die formulierte Gesetzesinitiative "Mehr Bus für weniger Geld!" nicht in eine nicht-formulierte Verwaltungsinitiative umgedeutet werden. Es bleibt bei der Ungültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative.***

### 3.5 Antrag Gutachter

Abschliessend kommt der Gutachter zum Schluss, dass die Initiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ ungültig ist. Er empfiehlt dem Stadtrat, dem Grossen Stadtrat die Ungültigkeitserklärung zu beantragen.

## 4 Stellungnahme des Initiativkomitees

Mit Schreiben vom 27. März 2003 wurde dem Initiativkomitee das Gutachten zugestellt. Es wurde eingeladen, eine Stellungnahme zuhanden dieses Rates einzureichen. Das Initiativkomitee nimmt zum Gutachten wie folgt Stellung:

### **Grundsätzliches**

Der „Verein für tragbare Steuern“ betrachtet es demokratisch als höchst problematisch eine mit mehr als 1043 Unterschriften zustande gekommene Volksinitiative als absolut ungültig erklären zu lassen und wertet dies als einen schweren Eingriff in die direkten Volksrechte. Dies besonders da es sich bei einer Volksinitiative um ein fundamentales Volksrecht handelt und die Initiative durchführbar ist.

### **Zu B S. 7ff.**

Wie das Gutachten richtigerweise festhält ist das Initiativbegehren vollumfänglich durchführbar und hat in keiner Art und Weise den Charakter einer Widererwägungsinitiative. Zu den Details verweisen wir auf die Ausführungen im Rechtsgutachten von Herrn Dr. Mark Kurmann, Luzern.

Der Stadtrat von Luzern sowie die Stadtverwaltung war jedoch zu keinem Zeitpunkt dieser Initiative freundschaftlich gesinnt. So behauptete am 12. September 02 etwa Baudirektor und Jurist Kurt Bieder fälschlicherweise in einer Sitzung mit dem Präsidenten sowie dem Vice-Präsidenten des VTS, dass die Initiative „Mehr Bus für weniger Geld“ ein „Widerrufsinitiative“ sei und somit als ungültig erklärt werden müsse. Der Gutachter nimmt aber zu diesem Vorwurf auf S. 8 Abs. 2 eindeutig Stellung indem er festhält: *„Von einem Rechtsmissbrauch kann somit keine Rede sein.“*

### **Zu C S. 8ff.**

Beweis: Vorprüfungsentscheid vom 8. August 2002

Gemäss dem Gutachten sind die Artikel 1, 3, 5 (aber nur 1. Satz) und 6 der Initiative ungültig. Als Gründe werden diesbezüglich folgende genannt:

Zuständigkeit Zweckverband für den Agglomerationsverkehr  
Nr. 73 ist eine sog. Regionallinie

Wie bereits erwähnt war die Stadtverwaltung zu keinem Zeitpunkt dieser Initiative wohlwollend gesinnt. Im Vorprüfungsentscheid vom 8. August 2002 wollte man diese Volksinitiative „abwürgen“ und behauptete salopp: *„Wir stellen allerdings fest, dass die Stadt Luzern im vorliegenden Fall nicht alleine zuständig ist. Da es sich bei der Adligenswilerstrasse um eine Kan-*

*tonsstrasse handelt und das Gebiet Unterlöchli teilweise im Eigentum Privater liegt, wären sowohl der Kanton als auch private Dritte involviert...*“  
Fakt ist jedoch, dass die Adligenswilerstrasse eine Gemeindestrasse 1. Klasse und keine Kantonsstrasse ist, wie dies im Vorprüfungsentscheid vom 8. August 2002 festgehalten wurde und auch im Gutachten von RA Dr. Mark Kurmann waren dies absolut keine Gründe, warum diese Initiative teilweise ungültig sein soll. In keinster Weise wurde darauf hingewiesen, dass die Initiative den Zuständigkeitsbereich des Zweckverbandes für den Agglomerationsverkehr oder auch gegen das öVG verstossen würde. Gerade aber der Stadtschreiber-Stv., der den Entscheid verfasst hatte, hätte Kenntnis haben müssen, dass diesbezüglich der Kompetenzbereich des Zweckverbandes bzw. das öVG betroffen wäre. Er hat dies aber in keinster Art und Weise zum Ausdruck gebracht. Im Gegenteil es wurden nur die oben stehenden Behauptungen aufgestellt (Adligenswilerstrasse sei eine Kantonsstrasse, Gebiet Unterlöchli im Privateigentum), die im Falle der Adligenswilerstrasse eindeutig falsch sind oder gar keine Bedeutung haben. Die Stadtkanzlei hätte geradezu noch die Pflicht gehabt, im Sinne der Unterstützung der Bürger bei der Verfassung von Volksbegehren auf diesen Mangel hinzuweisen.

#### **Zu D S. 13ff.**

Beweis: Schreiben vom 27. Juni 2002 des Stadtschreibers-Stv. mit Beilagen

Die Betrachtung der Gültigkeit einer Initiative aus dem Gesichtspunkt der Rechtssatzqualität ist eine Betrachtung, die einer genaueren Prüfung nicht standhalten mag. Im Schreiben vom 27. Juni 2002 verweist der Stadtschreiber-Stv. auf die Volksinitiative „Jedem Quartier seine Primarschule Bestehende Quartierschulen erhalten“ und überreichte gleichzeitig eine Kopie des Initiativbogens. In diesem Schreiben vom 27. Juni 2002 wurde also erwähnt, dass die Kopie der genannten Initiative ein Beispiel für eine Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes sei. Auf der Kopie des Initiativbogens hatte der Stadtschreiber-Stv. zusätzlich noch handschriftlich Korrekturen angebracht.

Die Initiative „Jedem Quartier seine Primarschule Bestehende Quartierschulen erhalten“ in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes enthält Äusserungen in Abs. 1c:

*„...die zum Kindergarten zehn, zur Primarschule zwanzig Minuten Fussweg grundsätzlich nicht überschreiten soll.“*

oder in Abs. 2:

*„... mehr als 20 Kinder beträgt.“*

Die im Gutachten über die Initiative „Mehr Bus für weniger Geld“ bemängelte Rechtssatzqualität ist im Volksbegehren „Jedem Quartier seine Primarschule Bestehende Quartierschulen erhalten“, das vom Stadtschreiber-Stv. als Beispiel gesandt wurde ebenfalls nicht eingehalten. Grundsätzlich kann zur Rechtssatzqualität festgehalten werden, dass es sich um eine rein theoretische Diskussion an Hochschulen handelt.

### **Vorschlag für weiteres Vorgehen**

Da das Volksbegehren von weitaus mehr BürgernInnen (1043 Unterschriften) als der notwendigen minimalen Zahl unterschrieben wurde und wie voran stehend ausgeführt, der Stadtschreiber-Stv. nicht auf die wesentlichen Punkte hingewiesen bzw. falsche Fakten erwähnt hat, empfehlen wir die Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld“ in Form der Ziffern 2, 4 und 5 (aber nur 2. Satz) dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Damit die Überbauung Oberlöchli gleichwohl bedürfnisgerecht mit der ÖV erschlossen werden kann, könnte der Stadtrat beim Zweckverband für den Agglomerationsverkehr gleichzeitig beantragen auf dem Trasse der Linie 73 eine Agglomerationslinie Bahnhof Luzern - Adligenswil zu führen, die die Bedürfnisse der Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli, Oberlöchli vollständig abdecken würde.

Es wäre auch im Kompetenzbereich des Stadtrates dem Grossen Stadtrat einen neuen B+A vorzulegen, der die Anliegen der Initiative gemäss den Ziffern 2, 4, 5 (2. Satz) aufnehmen würde und zusätzlich mit einem Antrag an den Zweckverband für den Agglomerationsverkehr ergänzt werden könnte, auf dem Trasse der Linie 73 von Luzern Bahnhof - Adligenswil eine sog. Agglomerationslinie zu führen und gleichzeitig die Verlängerung der Linie Nr. 7 bis zu einer Realisierung der Überbauung Unterlöchli zu sistieren. Dieses Vorgehen hätte diesbezüglich verschiedene Vorteile:

Die Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli, Oberlöchli könnten innerhalb von nur gerade 4 Monaten bedürfnisgerecht erschlossen werden.

Die Stadt müsste keine Investitionen von ca. CHF 6 Millionen tätigen.

Die Einheit des viel gelobten Gartenheim-Quartieres könnte in seiner städtebaulichen Einheit in dessen Urzustand erhalten werden.

Es müsste keine neue Strassenfläche erstellt werden.

Die Schüler des Utenbergschulhauses und die Besucher der Klinik St. Anna hätten erheblich bessere ÖV-Verbindungen ins Stadtzentrum.

Die Stadt Luzern müsste im Moment keine hohen Investitionskosten tätigen.

Es müssten keine Bäume gefällt werden.

Falls der Stadtrat einen neuen B+A ausarbeiten würde, der die Verlängerung der Linie Nr. 7 bis zum Bau/ Realisierung der Überbauung Unterlöchli sistieren und die Gebiete Dreilinden, Utenberg, St. Anna, Löchli und Oberlöchli mit einer Agglomerationslinie auf dem Trasse der Linie Nr. 73 zusätzlich erschliessen würde, wäre das Initiativkomitee der Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld“ nach Kenntnis und einer eingehender Prüfung der Details im Sinne eines Kompromisses bereit die Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld“ zurückzuziehen.

## **5 Beurteilung des Stadtrates**

### **5.1 Gutachten**

Der Stadtrat hat sich die Sache im vorliegenden Fall nicht leicht gemacht. Er anerkennt das Initiativrecht als wichtiges Volksrecht und stellt nicht leichtfertig einen Antrag auf Ungültigerklärung. Die Stimmberechtigten haben auf der andern Seite auch den Anspruch, dass ihnen nicht rechtswidrige oder eindeutig undurchführbare Vorlagen zur Abstimmung unterbreitet werden. In Anbetracht des Vorliegens eines ausgearbeiteten Entwurfs, dessen Inhalt direkt umgesetzt werden müsste, galt es diesbezüglich einen strengen Massstab anzusetzen.

Um dem Vorwurf der Befangenheit der Stadtverwaltung zu begegnen, wurde ein externer Gutachter mit der Prüfung beauftragt. Dr. Mark Kurmann wurde als Gutachter beigezogen, weil es sich bei ihm um einen ausgewiesenen Fachmann im Bereich des öffentlichen Rechts handelt.

Für den Stadtrat sind die Aussagen in seinem Gutachten schlüssig. Hinzu kommt, dass die Initiative gleich aus mehreren Gründen als rechtswidrig zu beurteilen ist. Die Stellungnahme des Initiativkomitees enthält nichts, was die Schlussfolgerungen des Gutachtens umstossen könnte.

### **5.2 Vorprüfungsverfahren**

Den Aussagen des Initiativkomitees, die sich auf das Vorprüfungsverfahren beziehen, ist entgegenzuhalten, dass es sich dabei um ein Verfahren handelt, welches grundsätzlich nur den formellen Bereich einer Initiative betrifft. Nach § 135 Abs. 3 des Stimmrechtsgesetzes stellt die Behörde durch Entscheid fest, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formvorschriften (§§ 128–132) entspricht. So war auch der Vorprüfungs-

entscheid des Stadtrates vom 25. September 2002 rein formeller Natur und äusserte sich nicht zum Inhalt der Initiative. Konkret enthielt er folgende Beschlüsse:

1. Es wird festgestellt, dass der Entwurf der Unterschriftenliste den gesetzlichen Formvorschriften entspricht.
2. Die Unterschriftenliste erhält das amtliche Datum vom 28. September 2002 (Veröffentlichung des Titels und des Textes des Begehrens sowie Ablauf der Sammlungsfrist im Kantonsblatt).  
Das Initiativkomitee hat das Original der Unterschriftenlisten vorgängig des Druckes bei der Stadtkanzlei abstempeln zu lassen. Vor dem 28. September 2002 darf mit dem Sammeln von Unterschriften nicht begonnen werden.
3. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, Titel und Text des Begehrens sowie den Ablauf der Sammlungsfrist im Kantonsblatt vom 28. September 2002 zu veröffentlichen (Ablauf der Sammlungsfrist: 27. November 2002).
4. Das Initiativkomitee hat die Unterschriftenlisten rechtzeitig vor Ablauf der Sammlungsfrist den Bevölkerungsdiensten, Bereich Wahlen und Abstimmungen (Stimmregisterführer), für die Stimmrechtsbescheinigung zuzustellen.
5. Für die Behandlung der Initiative ist der Grosse Stadtrat zuständig. Der Entscheid über die Gültigkeit der Initiative bleibt vorbehalten (§ 62 Abs. 2 lit. c des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962).
6. Gegen diesen Entscheid kann gemäss § 162 Abs. 1 lit. b des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 beim Regierungsrat des Kantons Luzern Stimmrechtsbeschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdefrist beträgt 10 Tage seit Zustellung des Entscheides. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

In diesem Lichte ist auch die vorausgehende Korrespondenz der Stadtkanzlei mit den Initianten zu betrachten: Die Zustellung der Unterschriftenliste einer früheren Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs war als Muster für den formellen Aufbau gedacht. Die Information im Begleitbrief vom 27. Juni 2002 beziehen sich denn auch ausschliesslich auf formelle Kriterien. Ausgenommen davon ist ein Klammerhinweis, wonach summarisch auch die Gültigkeit im Sinn von § 145 Stimmrechtsgesetz geprüft werde. Im Zweifelsfall werde mit dem Initiativkomitee Kontakt aufgenommen und versucht, wenn möglich, allfällige Mängel vor der Unterschriftensammlung zu beheben.

Diese Kontaktaufnahme mit Bemerkungen zum Inhalt der Initiative fand erst nach Vorliegen des ersten Entwurfs der Unterschriftenliste zur vorliegenden Initiative mit dem Brief der Stadtkanzlei vom 8. August 2002 an ein Mitglied des Initiativkomitees statt. Die inhaltlichen Bemerkungen bezogen sich konkret auf die Initiativbegehren der vorliegenden Initiative „Mehr Bus für weniger Geld!“. Der Inhalt der früheren Initiative war nie ein Thema und ist nicht relevant.

Der Passus im Schreiben der Stadtkanzlei vom 8. August 2002 lautet wie folgt:

*„Prinzipiell sind im Vorprüfungsverfahren nur die formellen Voraussetzungen der §§ 128–132 Stimmrechtsgesetz zu prüfen. Im Interesse des Initiativkomitees und der Stadt untersuchen wir zugleich auch summarisch die Gültigkeit im Sinn von § 145 Stimmrechtsgesetz.*

*An eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs sind strengere Massstäbe bezüglich Gültigkeit anzulegen als an eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung. Dies deshalb, weil es bei der allgemeinen Anregung möglich ist, bei zweifelhafter Gültigkeit eine initiativfähige Auslegung vorzunehmen. Bei einem ausformulierten Entwurf ist dies nicht der Fall; zulässig sind hier lediglich redaktionelle Änderungen. Wenn Sie also auf Nummer Sicher gehen wollen, dann wäre eine Initiative in Form der allgemeinen Anregung angezeigt.*

*Das heisst nicht, dass die von Ihnen vorgesehene Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ungültig ist. Eine solche Aussage wäre aufgrund der lediglich summarischen inhaltlichen Prüfung des Inhalts auch gar nicht möglich.*

*Wir stellen allerdings fest, dass die Stadt Luzern im vorliegenden Fall nicht alleine zuständig ist. Da es sich bei der Adligenswilerstrasse um eine Kantonsstrasse handelt und das Gebiet Unterlöchli teilweise im Eigentum Privater liegt, wären sowohl der Kanton als auch private Dritte involviert. Wie erwähnt bedeutet das nicht, dass die Initiative ungültig ist – aber nicht zuletzt diese Punkte sind bei der Prüfung der Gültigkeit nach Einreichung der Initiative genauer zu prüfen. Über die Gültigkeit befindet der Grosse Stadtrat nach Einreichung der Initiative.“*

Als Dienstleistung für die Initiantinnen und Initianten und zur Bereinigung von offensichtlichen inhaltlichen Mängeln nimmt die Stadtkanzlei neben der Prüfung der formellen Voraussetzungen auch eine, wenn auch lediglich summarische Prüfung des Inhalts einer Initiative vor.

Im vorliegenden Fall war zugegebenermassen die Auskunft, dass es sich bei der Adligenswilerstrasse um eine Kantonsstrasse handelt, unkorrekt. Dies ist bedauerlich, hatte aber keinen direkten Einfluss auf die Initiative und ändert nichts am Ergebnis des Gutachtens.

Aus der voranstehend zitierten Passage geht indessen eindeutig hervor, dass es der Stadtverwaltung nicht darum ging, die Initiative „abzuwürgen“. Von Seiten der Stadtkanzlei gab es – aufgrund der summarischen Prüfung – Bedenken, und diese wurden

dem Initiativkomitee mitgeteilt. Namentlich wurde auf die strengen Massstäbe bei einer als ausgearbeitetem Entwurf eingereichten Initiative hingewiesen. Dass diese Bedenken nicht unbegründet waren, zeigen auch die Ergebnisse des Gutachtens.

Das Initiativkomitee wurde mehrfach mündlich und auch schriftlich darauf hingewiesen, dass die eingehende Prüfung der Gültigkeit der Initiative erst nach der Einreichung der Initiative im Rahmen von deren Behandlung erfolgen wird. Entsprechende Aussagen finden sich sowohl im Schreiben der Stadtkanzlei vom 27. Juni 2002 als auch in demjenigen vom 8. August 2002. Die Prüfung der Gültigkeit einer Initiative hat von Gesetzes wegen erst nach dem Zustandekommen derselben zu erfolgen (vgl. Art. 9 GO). 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.

An dieser Stelle sei auch noch festgehalten, dass entgegen der Behauptung in der Stellungnahme des Initiativkomitees anlässlich der Sitzung vom 12. September 2002 von Stadtrat Kurt Bieder einzig aufgeworfen wurde, die Gültigkeit der Initiative müsse auch unter den Gesichtspunkten der „Widerrufsinitiative“ geprüft werden. Eine abschliessende Meinung wurde nicht zum Ausdruck gebracht.

### **5.3 Weiteres Vorgehen**

Zum Vorschlag des Initiativkomitees hinsichtlich des weiteren Vorgehens schliesslich ist zu sagen, dass der Stadtrat angesichts der unter Ziffer 1 aufgezeichneten Vorgeschichte keine Veranlassung sieht, auf das geplante Vorgehen zurückzukommen.

Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion 3, Trudi Bissig-Kenel, Claudia Portmann-de Simoni und Guido Durrer namens der FDP-Fraktion, vom 13. September 2000: „Wesemlin 1: Neue Streckenführung Buslinie 7 Zwysigplatz–Oberlöchli überprüfen“, bzw. zum Postulat 61, Matthias Birnstiel und Markus Mächler namens der CVP/CSP-Fraktion, vom 25. Januar 2001: „Status quo plus für die Buslinie 7 auf dem Wesemlin – Erschliessung des Ober- und Unterlöchli mit dem bestehenden ÖV!“, ausgeführt, soll an der Linienführung festgehalten werden, welche 1988 von den Stimmberechtigten beschlossen worden ist. Der Grosse Stadtrat hat sich im Rahmen der Behandlung dieser Vorstösse der Auffassung des Stadtrates angeschlossen.

Mangels nachträglich aufgetretener Veränderungen tatsächlicher oder rechtlicher Art gibt es keinen hinreichenden Grund für eine Projektänderung. Eine Abweichung vom ursprünglichen Projekt könnte gegenüber denjenigen Bewohnerinnen und Bewohnern, die sich für dessen Realisierung eingesetzt haben, kaum hinreichend begründet werden.

Der Stand der Arbeiten wurde unter 1.2 aufgezeigt. Danach ist das Detailprojekt für die Buspiste erstellt und die Submission für die Bauarbeiten durchgeführt. Mit den Bauarbeiten kann im Sommer 2003 und mit der Erstellung der Fahrleitung im Herbst 2003 begonnen werden. Das Ziel ist die Inbetriebnahme der Buslinienverlängerung auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2003 hin. Der Betriebsaufwand ist im Budget 2004 des Zweckverbandes öffentlicher Agglomerationsverkehr enthalten.

## **6 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 Ergebnisse des Gutachtens und die voranstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, die Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ für ungültig zu erklären. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 7. Mai 2003

Urs W. Studer  
Stadtpräsident



Toni Göpfert  
Stadtschreiber

## **Der Grosse Stadtrat von Luzern,**

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 16/2003 vom 7. Mai 2003 betreffend

### **Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ Ungültigerklärung,**

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von § 145 des Stimmrechtsgesetzes, § 62 Abs. 2 lit. c des Gemeindegesetzes sowie Art. 9 lit. a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

**beschliesst:**

- I. Die Volksinitiative „Mehr Bus für weniger Geld!“ ist ungültig.
  
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I ist dem Initiativkomitee zu eröffnen.

Luzern, 26. Juni 2003

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Ruedi Schmidig  
Ratspräsident

Daniel Egli  
Stadtschreiber-Stv.

