



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation

Nr. 5 2012/2016

von Marcel Budmiger, Max Bühler und
Melanie Setz Isenegger namens der
SP/JUSO-Fraktion

sowie Stefanie Wyss und Ali R. Celik
vom 14. September 2012

(StB 141 vom 6. März 2013)

Industriestrasen-Initiative: Abstimmungstaktik aus dem Stadthaus?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Von einer demokratiepolitisch höchst problematischen Terminierung der Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“, wie sie die Interpellanten vorbringen, kann keine Rede sein. Im Fall dieser Initiative ist nämlich zu beachten, dass die Verkaufsvorlage vom Stadtrat zuhanden des Parlaments verabschiedet worden war, bevor die Initiative überhaupt eingereicht war (B+A 15/2012 vom 4. April 2012: „Verkauf der Grundstücke 1323, 1324, 1325, 1574, 2147, 2191 linkes Ufer, Industriestrasse, Luzern“). Erst am 21. Mai 2012 hat das Initiativkomitee die Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ eingereicht. Grundsätzlich hat eine Initiative keine aufschiebende Wirkung. Rechtlich gab es damit keine Verpflichtung, die Initiative bei der Behandlung vom B+A 15/2012 zu berücksichtigen.

Ausnahmsweise und ohne Präjudiz für künftige Initiativen wurde im vorliegenden Fall eine Einbindung der Initiative in die Behandlung von B+A 15/2012 aufgegleist, damit die beiden inhaltlich eng zusammenhängenden Vorlagen vom Parlament in gleicher Zusammensetzung, das heisst noch in der alten Amtsperiode, behandelt werden konnten. Mit StB 510 vom 6. Juni 2012 wurde der Berichtsteil des B+A 15/2012 mit Ausführungen zur Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ und im Kapitel „Zuständigkeiten“ ergänzt. Es wurde ein neuer Antrag gestellt und ein angepasster Beschlussvorschlag unterbreitet.

Die Integration der Initiative in den bereits verabschiedeten B+A 15/2012 betreffend den Verkauf der Grundstücke an der Industriestrasse musste unter grossem zeitlichem Druck erarbeitet werden. Entgegen der Aussage der Interpellantinnen und Interpellanten hat der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 18. September 2012 rechtskräftig festgestellt, dass es dabei zu keinen Unregelmässigkeiten gekommen ist. Die in der Interpellation erwähnte Stimmrechtsbeschwerde ist vom Regierungsrat mit dem erwähnten Entscheid vollumfänglich abgewiesen worden, soweit er darauf eingetreten ist. Auf die Rüge der Bezeichnung des Verkaufs der Grundstücke als Gegenvorschlag ist der Regierungsrat nicht eingetreten, weil die Stimmrechtsbeschwerde diesbezüglich verspätet eingereicht worden war. Aber er legt im Entscheid dar, dass auch im Fall einer inhaltlichen Prüfung diese Rüge als unbegründet abgewiesen worden wäre. Ebenso wurde die Kritik an der Abstimmungsbotschaft als unbegründet erachtet. Mithin gibt es auch keine Unklarheiten über den korrekten Ablauf bei Abstimmungen über Volksinitiativen, die es zu klären gilt.

Die einzelnen Fragen der Interpellation werden wie folgt beantwortet:

Zu 1.:

Im Falle einer Annahme einer Initiative ist jeweils nur der Initiativtext massgebend. Ist dieser unklar, so werden die Abstimmungserläuterungen und weitere Verlautbarungen zur Auslegung im Sinne der Initianten beigezogen. Warum zitiert (und dies noch falsch) der Stadtrat in seinen Abstimmungserläuterungen trotz des klaren Initiativtextes aus dem Begleittext des Abstimmungsbogens?

Das Initiativbegehren (Abgabe des Areals Industriestrasse an gemeinnützige Wohnbauträger im Baurecht) mag schon klar sein. Aber für die Art und Weise einer Umsetzung der Initiative und insbesondere die Beantwortung der Frage, ob und welche Gebäude zu erhalten sind, sind im Fall dieser Initiative, die als Anregung eingereicht worden ist, die Erläuterungen auf der Rückseite der Unterschriftenliste beizuziehen. Und diese lassen Interpretationsspielraum offen. Es handelt sich bei der erwähnten Passage auch nicht um Zitate der Erläuterungen des Initiativkomitees, sondern um eine redaktionell aufbereitete Umschreibung.

Selbst in der Beratung des Grossen Stadtrates war nicht klar, was genau die Initiantinnen und Initianten meinen. In den Erläuterungen auf der Rückseite der Unterschriftenliste ist die Rede von „geschichtsträchtigen Gebäuden“. In der letzten Zeile steht aber auch fett: „Wir sagen Ja zu einer massvollen Weiterentwicklung statt Abriss und Vertreibung.“ Eine Einschränkung auf geschichtsträchtige Gebäude findet sich hier nicht. Wenn von geschichtsträchtigen Gebäuden und Ensembles die Rede ist, handelt es sich mindestens um deren zwei, aber es können auch alle Gebäude damit gemeint sein. Auch bei einer wortgetreuen Übernahme der Formulierung des Initiativkomitees wäre für die Stimmberechtigten nicht eindeutig klar gewesen, was damit gemeint ist.

Auch der Regierungsrat hat in seiner Entscheid vom 18. September 2012 die entsprechende Rüge mit folgender Begründung als unbegründet abgewiesen: „Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Empfehlung abgeben –, wohl aber zur Objektivität. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch informiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen, wenn sie ein umfassendes Bilde der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen; das Gebot der Sachlichkeit verbietet indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente zu unterdrücken (BGE 130 I 290 E. 3.2 S. 294).

Die Initiative ‚Ja zu einer lebendigen Industriestrasse‘ verlangt, dass das Areal Industriestrasse gemeinnützigen Wohnbauträgern im Baurecht abzugeben ist. Auf der Rückseite der Unterschriftenliste finden sich Ausführungen zur Begründung und Erläuterung des Begehrens. Dort

wird ausgeführt, dass ‚geschichtsträchtige Gebäude und Ensembles nicht abgerissen, sondern erhalten, verbessert und weiterhin optimal genutzt werden sollen‘. Was genau solche geschichtsträchtigen Gebäude und Ensembles sein sollen, präzisieren die Initianten nicht. Es bleibt ein Interpretationsspielraum. Die Vorinstanz hat dazu in den Abstimmungserläuterungen ausgeführt, dass die bestehenden Gebäude und Ensembles nicht abgerissen, sondern erhalten, verbessert und weiterhin optimal genutzt werden sollen‘. Dies erweckt den Anschein, dass alle Gebäude erhalten werden sollen. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer erstmals in ihrer Beschwerde geltend, dass damit einzig das alte Käselager an der Industriestrasse 9 gemeint sei. Nur dieses sei als geschichtsträchtiges Gebäude zu erhalten. Die Beschwerdeführer und die Vorinstanz interpretieren den Erhaltungsgrad der Gebäude aufgrund der vagen Erläuterungen auf der Unterschriftenliste jeweils in ihrem Interesse überspitzt und diametral unterschiedlich. Die Vorinstanz gibt zu, dass die Aussage etwas pointiert formuliert sei. Sie weist jedoch auf die unklare Formulierung auf der Unterschriftenliste hin. Zu beachten ist dabei Folgendes: Bei der Initiative ‚Ja zu einer lebendigen Industriestrasse‘ handelt es sich um eine allgemeine Anregung. Als solche muss sie eine minimale Bestimmtheit aufweisen. Grundsätzlich sind Initiativen auszulegen wie andere Normen auch, nämlich ‚aus sich selbst‘, nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten. Dies bedeutet, dass die Initianten nicht verbindlich bestimmen können, wie der Initiativtext zu verstehen ist. Massgeblich ist vielmehr, wie der Initiativtext vernünftigerweise verstanden werden muss. Das schliesst aber nicht aus, auf die Begründung des Volksbegehrens abzustellen. Die Erläuterungen der Initianten sind ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Begehrens. Viel weniger bedeutsam sind hingegen spätere Erklärungen der Initianten. Die Erfahrung zeigt, dass Initianten im Lauf der Unterschriftensammlung, der Behandlung im Parlament und während des Abstimmungskampfes oft dazu neigen, ihr Begehren zu verharmlosen und umzudeuten, um auf diese Weise Widerständen zu begegnen (vgl. LGVE 2009 III Nr. 3 E. 9.2.1). Dass sich die Vorinstanz in ihrer Abstimmungsbotschaft zur Erläuterung der Initiative auf die Begründung auf der Unterschriftenliste abstützt, ist deshalb nicht zu beanstanden. Auch wenn sie dabei den Interpretationsspielraum in ihrem Interesse ausnutzt und pointiert formuliert, kann nicht gesagt werden, dass sie die Stimmberechtigten über die Tragweite der Vorlage falsch informiert hat. Hinzu kommt, dass die Vorinstanz nur an einer einzigen Stelle der insgesamt 15-seitigen Abstimmungsbotschaft in einem Satz erwähnt, dass die bestehenden Gebäude nicht abgerissen werden sollen. Dies lässt der Aussage kein derartiges Gewicht geben, wie es die Beschwerdeführer behaupten. Wie bereits erwähnt, ergibt sich aus der Begründung der Initiative nicht, welche Gebäude erhalten werden müssen. Die Initianten führen am Schluss der Unterschriftenliste in Fettdruck vielmehr an: ‚Wir sagen Ja zu einer massvollen Weiterentwicklung statt Abriss und Vertreibung‘. Dies deutet zumindest darauf hin, dass die Initianten keinen Abriss, sondern eine Weiterentwicklung wollen. Wenn die Vorinstanz unter diesen Umständen ausführt, im Fall einer Annahme müssten die Gebäude an der Industriestrasse erhalten werden, kann ihr keine bewusste Irreführung der Stimmberechtigten vorgeworfen werden. Hinzu kommt, dass sich für die Behauptung der Beschwerdeführer, es müsse nur das Käselager an der Industriestrasse 9 erhalten werden, in den Erläuterungen der Initiative kein Hinweis findet. Auch aus der Darstellung des Initiativkomitees in der Abstimmungsbotschaft ergibt sich nichts Genaueres. Die Initianten führen lediglich aus, dass ‚die Forderung nach einer Abgabe im Baurecht nicht bedeute, dass alles so bleiben soll, wie es heute ist. Vielmehr bringe die

Initiative eine Weiterentwicklung des Areals zu Gunsten der gesamten Bevölkerung'. Wie diese Weiterentwicklung aussehen soll, wird offen gelassen. Dies trägt nicht zu einer Klarstellung bei. Zu beachten ist zudem, dass es bei der Abstimmung vom 23. September 2012 einerseits um den Verkauf der Grundstücke an der Industriestrasse oder andererseits der Abgabe an gemeinnützige Wohnbauträger im Baurecht geht. Nur diese beiden Varianten stehen sich gegenüber. Entschieden wird nicht über den Abriss oder den Erhalt der Gebäude. Dies ergibt sich mit genügender Klarheit für die Stimmberechtigten aus der Abstimmungsbotschaft. All diese Ausführungen zeigen, dass der Vorinstanz keine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten vorgeworfen werden kann. Die Beschwerde erweist sich deshalb als unbegründet und ist abzuweisen."

Zu 2.:

Warum erwähnt der Stadtrat nur aus seiner Sicht negative Argumente (kein Abriss von Gebäuden) und nicht auch positive wie die regelmässig zu erwartenden Einnahmen dank Abgabe im Baurecht?

Es ist nicht Aufgabe des Stadtrates, in den Abstimmungserläuterungen eine Initiative, die von ihm und von einer Mehrheit des Parlaments abgelehnt wird, positiv zu bewerten. Er brachte diejenigen Argumente vor, die ihn (und mit ihm die Mehrheit des Grossen Stadtrates) dazu bewogen haben, im entsprechenden Bericht und Antrag zuhanden der Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative zu beantragen.

Für die Argumente der Befürworter einer Initiative wird in den Abstimmungserläuterungen dem Initiativkomitee Platz eingeräumt bzw. werden die Voten von allenfalls zustimmenden Fraktionen erwähnt. Dies war auch bei der Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ der Fall.

Im vorliegenden Fall ist zudem zu beachten, dass bereits eine ausgearbeitete Vorlage existierte, die mit dem Verkauf der Grundstücke eine diametral anders gelagerte Lösung vorsah. Die Initiative beinhaltete nicht eigentlich die Anregung zu einem neuen Begehren, sondern sie brachte eine vom Stadtrat und der Mehrheit des Parlaments bereits zu einem früheren Zeitpunkt im Rahmen der Behandlung von Vorstössen abgelehnte Variante wieder ins Spiel. (Das Anliegen der Initiative war eine Kombination aus den Motionen 251 und 252, Luzia Vetterli, Dominik Durrer, Melanie Setz Isenegger und Nina Laky namens der SP/JUSO-Fraktion, vom 21. November 2011: „Industriestrasse: Bevorzugung von gemeinnützigen Wohnbauträgern“ [251] und „Industriestrasse: Abgabe im Baurecht“ [252].)

Zu 3.:

Im Stadtratsbeschluss StB 510 vom 6. Juni, welcher den geänderten Beschlussantrag zur Initiative und zum Landverkauf enthält, ist nirgends von einem Gegenvorschlag die Rede. Gibt es einen Stadtratsbeschluss, der den Verkauf des Areals Industriestrasse als Gegenvorschlag zur Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse – für KMU, bezahlbares Wohnen und Kulturraum für alle“ bezeichnet?

Ja. Mit StB 706 vom 11. Juli 2012 hat der Stadtrat dem Text der Abstimmungsbroschüre für die städtische Volksabstimmung vom 23. September 2012 über die Vorlagen Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ / Gegenvorschlag „Verkauf der Grundstücke Industriestrasse“ zugestimmt.

Zu 4.:

Mit welcher Begründung wurde aus der Doppelabstimmung mit Stichfrage eine Doppelabstimmung mit Gegenvorschlag?

Dieses aussergewöhnliche Vorgehen gelangte in einem ausserordentlichen Fall zur Anwendung. Mit der gleichzeitigen Behandlung von Initiative und Behördenvorlage wurde diese inhaltlich und formell zu einem Gegenvorschlag zur Initiative.

Der Titel von B+A 15/2012 „Verkauf der Grundstücke 1323, 1324, 1325, 1574, 2147, 2191 linkes Ufer, Industriestrasse, Luzern“, den der Stadtrat am 4. April 2012 zuhanden des Grossen Stadtrates und der Stimmberechtigten verabschiedet hatte, wurde bei der nachträglichen Einbeziehung der Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ (StB 510 vom 6. Juni 2012) nicht geändert. Der erwähnte StB enthielt lediglich Ergänzungen zum Berichtsteil des B+A 15/2012 mit Ausführungen zur Initiative und im Kapitel „Zuständigkeiten“. Es wurde ein neuer Antrag gestellt und ein angepasster Beschlussvorschlag unterbreitet.

Bei der Erarbeitung der Abstimmungserläuterungen stellte sich dann die Frage, wie damit umzugehen ist, dass den Stimmberechtigten eine Initiative, die eine Abgabe der Grundstücke im Baurecht vorsah, und eine inhaltliche Alternative, nämlich der Verkauf der Grundstücke, zu unterbreiten war. Dabei handelt es sich im Grund genommen um den klassischen Fall von Initiative und Gegenvorschlag, nur dass im vorliegenden Fall die Initiative eine Reaktion auf die Vorlage des Stadtrates an das Parlament war und nicht umgekehrt.

Aus Gründen der Verständlichkeit und der Geläufigkeit für die Stimmberechtigten wurde diese Formulierung bei der Abstimmungsfrage gewählt und die Abstimmungserläuterungen entsprechend ausgearbeitet. Mit dem Begriff „Gegenvorschlag“ wurde eine Bezeichnung gewählt, die den Stimmberechtigten von früheren Abstimmungen geläufig ist. Damit war für sie klar erkennbar, dass es sich um zwei Vorlagen handelt, die einander ausschliessen.

Zu 5.:

Auf welcher Grundlage kann der Stadtrat eine vom Parlament verabschiedete Vorlage nachträglich abändern?

Die Vorlage wurde nicht abgeändert. Der Beschluss des Grossen Stadtrates wurde denn auch in den Abstimmungserläuterungen so abgedruckt, wie er ihn am 5. Juli 2012 beschlossen hatte. Der Text der Abstimmungsfragen stimmt mit den Beschlüssen des Grossen Stadtrates

überein. Lediglich die Verkaufsvorlage wurde aus den in der Antwort auf Frage 4 aufgezeigten Gründen als Gegenvorschlag bezeichnet.

Eine wertende Beurteilung war damit nicht beabsichtigt und lag objektiv gesehen auch nicht vor. Der Regierungsrat schreibt in seiner Entscheidung zur Stimmrechtsbeschwerde dazu: „Im Interesse einer gesamthaften Betrachtungsweise hat die Vorinstanz entschieden, die Behandlung der Initiative rasch voranzutreiben und beide Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung zu unterbreiten, um den Stimmberechtigten eine differenzierte Stimmabgabe zu ermöglichen. Der Grosse Stadtrat hat diesem Vorgehen zugestimmt und sich für die Durchführung einer Doppelabstimmung ausgesprochen. Er hat sich jedoch nicht dazu geäußert, wie die beiden Abstimmungsvorlagen bezeichnet werden sollten. Es kann deshalb nicht gesagt werden, die Bezeichnung des Landverkaufs als Gegenvorschlag widerspreche dem Willen des Grossen Stadtrates, ist doch ein Gegenüber von Initiative und Gegenvorschlag der klassische Fall einer Doppelabstimmung.“ Und weiter: „Wenn die Vorinstanz den Landverkauf also im vorliegenden Fall als Gegenvorschlag bezeichnet hat, so ist dies nicht zu beanstanden. Zwar hat sie die Idee eines Verkaufs bereits vor der Einreichung der Initiative gefasst. Entscheidend ist jedoch, dass der Verkauf der Grundstücke eine inhaltliche Alternative zur Initiative darstellt. Es ist gerade Sinn eines Gegenvorschlags, dass er auf die von der Initiative aufgeworfene Fragestellung eine andere Antwort gibt als die Initiative und dass er damit den Stimmberechtigten eine echte Alternative einräumt (BGE 113 Ia 46 E. 5a S. 54).“ Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass sich die Beschwerde deshalb auch in diesem Punkt als unbegründet erweist.

Zu 6.:

Gemäss Initianten wurden einzelne Passagen der eingereichten Stellungnahme des Initiativkomitees vonseiten der Stadt abgelehnt. Auch ein Kompromissvorschlag wurde nicht publiziert. Auf welcher Grundlage und in welchem Umfang kann die Stadt eine solche Publikation ablehnen?

Zu 7.:

Was ist für den Fall vorgesehen, dass ein Initiativkomitee keine Änderung seiner Stellungnahme akzeptiert?

Nach § 38 Abs. 2 lit. c des Stimmrechtsgesetzes erhalten die Stimmberechtigten bei Gemeindeabstimmungen im Urnenverfahren einen erläuternden Bericht der Gemeindebehörde, worin auch die Standpunkte beachtlicher Minderheiten des Gemeindeparlaments sowie eines Initiativ- oder Referendumskomitees angemessen darzustellen sind. Bei der erwähnten Gemeindebehörde handelt es sich gemäss den Begriffsbestimmungen des Stimmrechtsgesetzes in § 2 um den Stadtrat (vgl. § 2 Abs. 1 lit. k).

Es steht also fest, dass es sich bei den Abstimmungserläuterungen grundsätzlich um einen Bericht des Stadtrates handelt. Er trägt dafür die Verantwortung und bestimmt, wie der Inhalt dieses Berichts zusammengesetzt ist. Ein Initiativ- oder Referendumskomitee hat folglich das Recht auf eine angemessene Darstellung seiner Standpunkte, aber nicht auf einen wortgetreuen Abdruck seiner Argumente in den städtischen Abstimmungserläuterungen.

Bei der Erarbeitung der Abstimmungserläuterungen zuhanden des Stadtrates lässt die Stadtkanzlei im Wissen um die entsprechende ständige Praxis des Stadtrates auch pointierte Aussagen von Initiativ- oder Referendumskomitees zu. Sie interveniert aber in Ausnahmefällen dort, wo nach ihrer Auffassung sachlich falsche oder rechtlich problematische Formulierungen gebraucht werden. Da der Stadtrat nach aussen hin verantwortlich ist für den Inhalt der Abstimmungserläuterungen, würde er eine aus seiner Sicht unzulässige Formulierung stets anpassen; dies selbstverständlich in Rücksprache mit dem betreffenden Initiativ- oder Referendumskomitee, aber im Falle einer Nichteinigung auch ohne dessen Zustimmung.

Bei der Initiative „Ja zu einer lebendigen Industriestrasse“ enthielt die Darstellung des Initiativkomitees an zwei Stellen eine Bezeichnung der vorgesehenen Käuferin des Grundstücks, den die Stadtkanzlei als rechtlich heikel erachtete. Vonseiten der Stadt wurde vorgeschlagen, eine neutrale Formulierung zu verwenden, bzw. es wurde gewünscht, dass zumindest aus der Passage klar hervorgeht, dass die Formulierung auf einer Einschätzung oder gestützt auf Information des Initiativkomitees beruht. Die für das Initiativkomitee in dieser Sache tätige IG Industriestrasse hat schliesslich einen Formulierungsvorschlag der Stadtkanzlei akzeptiert. Der entsprechende E-Mail-Verkehr hat zwischen der Redaktorin der Abstimmungserläuterungen und dem Erstunterzeichner der Interpellation stattgefunden, und entsprechende Fragen wurden damals nie gestellt.

Abschliessend ist Folgendes festzuhalten: Der Titel dieser Interpellation lautet: Industriestrasen-Initiative: Abstimmungstaktik aus dem Stadthaus? Wie der Entscheid des Regierungsrates betreffend die Stimmrechtsbeschwerde gegen die entsprechende Volksabstimmung und die Ausführungen in dieser Antwort zeigen, ist diese Frage mit einem klaren Nein zu beantworten.

Stadtrat von Luzern

