

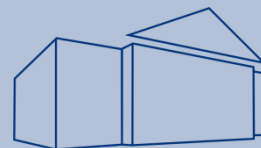
Prof. Dr. iur. Andreas Glaser
Louis Gebistorf RA MLaw
Lara Müller MLaw
Melina Ammann

Rechtsgutachten zur Initiative «Stop Bypass & Co. – keine Stadt- autobahn»

im Auftrag der Stadt Luzern

3. November 2025

www.zdaarau.ch



Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage und Auftrag	3
B. Gültigkeit der Initiative	4
1 Inhalt der Initiative.....	4
2 Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit	5
3 Rechtsgrundlagen	5
4 Gültigkeitsprüfung.....	6
4.1 Vorbemerkungen	6
4.2 Rechtswidrigkeit.....	7
4.3 Eindeutige Undurchführbarkeit	16
4.4 Ergebnis der Prüfung der Gültigkeit.....	17
C. Aus der Initiative resultierende Pflichten der Stadt Luzern	18
1 Vorgehen	18
2 Auslegung der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!»	18
2.1 Vorbemerkungen	18
2.2 Forderungen der Initiative	19
2.3 Zwischenergebnis	22
3 Handlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!»	22
3.1 Formelles Staatshandeln.....	23
3.2 Informelles Staatshandeln.....	24
3.3 Rechtliche Grenzen.....	24
3.4 Konkrete Anwendung auf das Bypass Projekt.....	26
4 Umsetzung der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!»?	27
4.1 Direkte Anwendbarkeit.....	27
4.2 Alternative: Umsetzungserlasse.....	28

A. Ausgangslage und Auftrag

Die Stadt Luzern beauftragte das Zentrum für Demokratie Aarau am 29. Juli 2025 mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Gültigkeit der bei der Stadt Luzern eingereichten Initiative «Stop Bypass & Co. – keine Stadtautobahn».

Die im Rechtsgutachten zu beantwortende Hauptfrage lautet:

- 1. Ist die Initiative gültig, ungültig oder allenfalls teilweise gültig?
(dazu B.)

Im Fall der Gültigkeit der Initiative ist folgende Anschlussfrage zu beantworten:

- 2. Welche Verpflichtungen ergäben sich für die Stadt Luzern bzw. den Stadtrat bei der Umsetzung der Initiative, falls diese von den Stimmberechtigten angenommen würde?
(dazu C.)

Die zweite Frage soll insbesondere vor dem Hintergrund des vom Bund geplanten Autobahnprojekts Bypass Luzern beleuchtet werden. Gegen diese Plangenehmigung hatte die Stadt Luzern Einsprache erhoben und reichte gegen den anschliessenden Entscheid des UVEK eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ein. Diese Beschwerde ist noch hängig.

B. Gültigkeit der Initiative

1 Inhalt der Initiative

Am 16. April 2025 veröffentlichte der Stadtrat Luzern die Volksinitiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» im kantonalen Amtsblatt.¹ Die Initiative ist in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) gehalten und hat mit folgendem Wortlaut eine Änderung des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität² zum Gegenstand:

Das Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität wird wie folgt geändert:

«Art. 5 Abs. 2

Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom bestehenden Hochleistungsstrassennetz oder von Umfahrungsstrassen übernommen. Gleichzeitig setzt sich die Stadt mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bei kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region ein, selbst wenn diese bereits geplant, genehmigt, oder in der Ausführung sind.»

In der derzeit geltenden Fassung lautet Art. 5 Abs. 2 des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität wie folgt:

«Der Durchgangsverkehr wird konsequent vom Hochleistungsstrassennetz oder von Umfahrungsstrassen übernommen. Die Kapazität dieses Netzes wird mit betrieblichen Optimierungen und wenn nötig mit gezielten Ausbauten erhalten.»

Mit Beschluss vom 13. August 2025 stellte der Stadtrat Luzern fest, dass die Initiative mit 2316 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.³

¹ Luzerner Kantonsblatt Nr. 18 vom 3. Mail 2025, S. 1251.

² Reglement für eine nachhaltige städtische Mobilität der Stadt Luzern vom 29. April 2010 (SR Nr. 6.4.1.1.2).

³ Luzerner Kantonsblatt Nr. 34 vom 23. August 2025, S. 2382.

2 Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit

Über die Ungültigerklärung von Gemeindeinitiativen, die in der Stadt Luzern eingereicht wurden, entscheidet der Grosse Stadtrat (§ 43 Abs. 1 GG⁴; Art. 9 Gemeindeordnung der Stadt Luzern⁵).

Zur Beantwortung der Frage nach der Gültigkeit der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» erfolgt zunächst ein Überblick über die einschlägigen Rechtsgrundlagen. In einem zweiten Schritt wird anhand dieser Rechtsgrundlagen die Gültigkeit der Initiative geprüft. Dies geschieht unter Berücksichtigung der Praxis des Bundesgerichts zur Gültigkeit von kantonalen oder kommunalen Volksinitiativen. Soweit Rückschlüsse auf den vorliegenden Fall möglich sind, werden auch Urteile von kantonalen Gerichten einbezogen.

3 Rechtsgrundlagen

Bei der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» handelt es sich um eine kommunale Volksinitiative. Die relevanten Rechtsgrundlagen zur Beantwortung der Frage nach der Gültigkeit der Initiative sind in erster Linie dem Recht des Kantons Luzern sowie der Stadt Luzern zu entnehmen.

In § 38 ff. GG ist die Gemeindeinitiative geregelt. Mit der Gemeindeinitiative können die Stimmberechtigten die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt (§ 38 Abs. 1 GG). Bei der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» handelt es sich um eine Gemeindeinitiative in diesem Sinn. Als Gründe für die Ungültigerklärung einer Gemeindeinitiative nennt § 39 Abs. 2 lit. a GG die Rechtswidrigkeit sowie die eindeutige Undurchführbarkeit und verweist hierfür auf § 145 StRG⁶.

Auch die Gemeindeordnung der Stadt Luzern, welche die Initiative in Art. 6 ff. regelt, nennt in Art. 9 lit. a die Rechtswidrigkeit sowie die eindeutige Undurchführbarkeit als Kriterien für die Beurteilung der Gültigkeit einer Initiative.

⁴ Gemeindegesetz des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. 150).

⁵ Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (SR Nr. 0.1.1.1.1).

⁶ Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10).

§ 145 StRG regelt die Ungültigkeit von Volksbegehren. Was unter einem Volksbegehren im Sinne des StRG zu verstehen ist, wird in § 2 Abs. 1 lit. b StRG definiert. Die vorliegende Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» fällt ohne weiteres darunter.

§ 145 StRG sieht in Abs. 1 vor, dass ein Volksbegehren ungültig ist, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist und präzisiert in Abs. 2 die Rechtswidrigkeit. Gemäss § 145 Abs. 2 StRG ist ein Volksbegehren namentlich rechtswidrig, wenn

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

4 Gültigkeitsprüfung

4.1 Vorbemerkungen

Die Gültigkeitsprüfung betreffend die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» erfolgt anhand der in den Rechtsgrundlagen vorgesehenen Kriterien der Rechtswidrigkeit sowie der eindeutigen Undurchführbarkeit. Nachfolgend wird zunächst geprüft, ob die vorliegende Initiative rechtswidrig ist. Dabei steht als erstes die Frage der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht im Vordergrund der Untersuchung (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG), bevor eine Auseinandersetzung mit den übrigen in § 145 Abs. 2 lit. a bis e StRG genannten Aspekten der Rechtswidrigkeit erfolgt. Im Anschluss an die Prüfung der Rechtswidrigkeit richtet sich die vorliegende Prüfung auf die Frage, ob die Initiative eindeutig undurchführbar ist.

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» ist für die Gültigkeitsprüfung auszulegen. Dabei sind gemäss bundesgerichtlicher Praxis gewisse Besonderheiten zu beachten: Der Text von Volksinitiativen ist grundsätzlich nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Es ist nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen, sondern es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen. Gleichwohl darf eine allfällige Begründung der Initiative mitberücksichtigt werden, wenn sie für deren Verständnis unerlässlich ist.

Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Zudem ist der Grundsatz «in dubio pro populo» zu beachten. Dieser verlangt, dass eine Initiative für gültig zu erklären ist, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt. Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Die zuständigen Behörden müssen mit anderen Worten Ungültigkeitsentscheidungen so weit wie möglich vermeiden und die Spielräume bei der Auslegung zugunsten der Gültigkeit nutzen. Die Grösse dieser Ermessensspielräume hängt in erster Linie von der Normdichte der Vorlage ab.⁷

4.2 Rechtswidrigkeit

4.2.1 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (lit. f)

4.2.1.1 Vorbemerkungen

Gemäss § 145 Abs. 2 lit. e StRG ist ein Volksbegehren rechtswidrig, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst. Die mit der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» verlangte Änderung des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität muss somit mit Völker- und Bundesrecht, mit interkantonalem und kantonalem Recht sowie mit übergeordnetem kommunalem Recht vereinbar sein.

Die vorliegende Initiative richtet sich gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region. Mit Blick auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht verlangt insbesondere der damit einhergehende Konflikt zu Interessen und Kompetenzen des Bundes sowie des Kantons Luzern nach einer eingehenden Untersuchung.

So ist für die Planung und Bewilligung von Kantonsstrassenprojekten der Kanton Luzern und nicht die Gemeindeebene zuständig (§ 43 ff. sowie 62 ff. StrG⁸). Die Planung und Bewilligung von Nationalstrassen liegt im Wesentlichen in der Kompetenz des Bundes und somit wiederum nicht in der Kompetenz der Gemeinden (Art. 9 ff. NSG⁹). Entsprechend liegt auch die Planung

⁷ Zum Ganzen mit weiteren Hinweisen: BGE 149 I 291 E. 3.3; BGE 147 I 183 E. 6.2; BGE 144 I 193 E. 7.3.1; BGE 143 I 129 E. 2.2 und 2.4.

⁸ Strassengesetz des Kantons Luzern vom 21. März 1995 (SRL Nr. 755).

⁹ Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11).

und Bewilligung des Nationalstrassenprojekts «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern», gegen welches sich die vorliegende Initiative insbesondere richtet, im Wesentlichen in der Kompetenz der Bundesbehörden.¹⁰

Für die Gültigkeitsprüfung im vorliegenden Fall ist die Auseinandersetzung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu kantonalen und kommunalen Initiativen aufschlussreich, die sich gegen Infrastrukturprojekte richteten, deren Planung und Bau in der Kompetenz des Bundes lagen. Nachfolgend werden die dieser Praxis zugrunde liegenden Bundesgerichtsentscheide näher erläutert, um die Grundlage für die Auseinandersetzung mit dem vorliegenden Fall zu bereiten.

Diesbezüglich kann der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine nuancierte Unterscheidung zwischen rechtskonformen «Verpflichtungsinitiativen» und rechtswidrigen «Verhinderungsinitiativen» entnommen werden. Unzulässig sind demnach Initiativen, die direkt die Verhinderung von Anlagen fordern, deren Errichtung nach Bundesrecht zulässig oder gar geboten ist. Im Gegensatz dazu sind Initiativen zulässig, welche nicht zur Verhinderung von Anlagen verpflichten, sondern die kantonalen oder kommunalen Behörden dazu anhalten, im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten in bestimmtem Sinne Einfluss zu nehmen. Diese Rechtsprechung zeugt vom Willen des Bundesgerichts, die kantonalen Volksrechte so weit wie möglich zu respektieren.¹¹

4.2.1.2 Rechtswidrige Verhinderungsinitiativen

In die Kategorie der rechtswidrigen Verhinderungsinitiativen lassen sich insbesondere die in den nachfolgenden Bundesgerichtsentscheiden behandelten Initiativen einordnen. Beide Initiativen betrafen den Bereich der Atomenergie.

In BGE 111 Ia 303 wies das Bundesgericht im Jahr 1985 eine Beschwerde gegen die Ungültigerklärung einer kantonalen Volksinitiative in Graubünden für den Erlass eines «Gesetzes gegen Atomanlagen und -lagerstätten» ab. Kern der in Form eines ausgearbeiteten Erlasses gehaltenen Initiative war der folgende Art. 1: «Die Behörden des Kantons Graubünden sind

¹⁰ Informationen zum Projekt auf der Website des Bundesamts für Strassen ASTRA (abrufbar unter: <<https://by-passlu.ch>>).

¹¹ Zum Ganzen: TORNAY BÉNÉDICTE, La démocratie directe saisie par le juge, 2008, S. 97 f.; MÄCHLER AUGUST, Bemerkungen der Redaktion zum Urteil des BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002, in: ZBl 103/2002, S. 529 ff., S. 537; MÜLLER GEORG, Bemerkungen der Redaktion zum Urteil des BGer 1P.574/1993 vom 2. November 1994, in: ZBl 96/1995, S. 457 ff., S. 466 f.; vgl. auch ATTINGER PATRIZIA, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, 2016, S. 107 f. und S. 110 f.

verpflichtet, mit allen rechtlichen und politischen Mitteln darauf hinzuwirken, dass auf Kantonsgebiet keine Atomkraftwerke, keine Aufbereitungsanlagen für Kernbrennstoffe und keine Lagerstätten für radioaktive Abfälle errichtet werden oder dazu vorbereitende Handlungen vorgenommen werden.»¹²

Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Initiative in unzulässiger Weise in den Kompetenzbereich des Bundes eingreift und damit bundesrechtswidrig ist.¹³ Weiter stellte es auch Verstösse gegen übergeordnetes kantonales Recht fest.¹⁴

Ein zentrales Argument für die Bundesrechtswidrigkeit war, dass die Initiative von den kantonalen Behörden fordert, mit allen rechtlichen Mitteln auf die Verhinderung von Atomenergieanlagen auf Kantonsgebiet hinzuwirken. Die Initiative bringt laut Bundesgericht keine Vorbehalte an und bringt zum Ausdruck, dass die rechtlichen Mittel unabhängig von der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton auf jedem Sachgebiet eingesetzt werden sollen. Die Initiative führt gemäss Bundesgericht somit zu Eingriffen in den Kompetenzbereich des Bundes sowie zur unsachgemässen oder gar missbräuchlichen Handhabung der dem Kanton verbliebenen Kompetenzen (namentlich im Bereich der Raumplanung, des Forstwesens sowie des Wasserrechts).¹⁵

Als unproblematisch stufte das Bundesgericht hingegen die Verpflichtung der Behörden zur Verhinderung von Atomanlagen «mit allen politischen Mitteln» ein. Gemäss Bundesgericht hat dieser Teil eher programmatischen Charakter und bringt allenfalls einen Zielkonflikt zum Ausdruck, ohne bundesrechtliche Kompetenzen zu verletzen. Ein blosser Zielkonflikt mit dem Bundesrecht reicht laut Bundesgericht nicht aus, um eine Initiative für bundesrechtswidrig und damit für ungültig zu erklären. Für eine Ungültigerklärung ist vielmehr notwendig, dass in den Kompetenzbereich des Bundes eingegriffen wird, beziehungsweise die kantonalen Kompetenzen überschritten oder missbraucht werden.¹⁶

Nicht den Bau von Atomanlagen, sondern den Transport von Atommüll verhindern sollte die kantonale Volksinitiative «Stopp den Atommülltransporten durch Basel-Landschaft», deren Ungültigkeit das Bundesgericht mit Urteil 1P.599/1995 vom 29. Februar 1996 bestätigte. Die Initiative verlangte, der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft die folgende Bestimmung

¹² BGE 111 Ia 303.

¹³ BGE 111 Ia 303 E. 6.

¹⁴ BGE 111 Ia 303 E. 7.

¹⁵ Zum Ganzen: BGE 111 Ia 303 E. 6; vgl. auch die Bemerkungen der Redaktion zu diesem Urteil in ZBl 87/1986, S. 357 ff., S. 367 f.

¹⁶ Zum Ganzen: BGE 111 Ia 303 E. 6.

hinzuzufügen: «Die Behörden des Kantons Basel-Landschaft sind verpflichtet, im Rahmen des Bundesrechts und des kantonalen Verfassungsrechts und in Zusammenarbeit mit den Behörden des Bundes darauf hinzuwirken, dass innerhalb des Kantonsgebiets kein radioaktiver Abfall aus Atomkraftwerken oder Wiederaufbereitungsanlagen transportiert wird. Der Regierungsrat berichtet jährlich dem Landrat über die diesbezüglich eingeleiteten Massnahmen.»¹⁷

Wiederum hielt das Bundesgericht fest, dass Initiativen, die bloss einen Zielkonflikt mit dem Bundesrecht zum Ausdruck bringen, ohne gleichzeitig in die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen einzugreifen, nicht bundesrechtswidrig und damit ungültig sind. Das Bundesgericht bemängelte bei der Baselbieter Initiative hingegen die direkte Verpflichtung der Behörden zur undifferenzierten Verhinderung von jeglichen Atommülltransporten. Es führte aus, dass Initiativen als bundesrechtswidrig zu betrachten sind, die direkt den Zielsetzungen des Bundes zuwiderlaufen, was dann der Fall ist, wenn eine Initiative gerade jene Anlagen und Vorgänge zu verhindern bezweckt, welche die Bundesgesetzgebung ausdrücklich zulassen oder verwirklichen will.¹⁸

4.2.1.3 Rechtskonforme Verpflichtungsinitiativen

Ein Beispiel für eine rechtskonforme Verpflichtungsinitiative ist die kantonale Volksinitiative «Für einen rücksichtsvollen Flugverkehr» aus Basel-Stadt, welche das Bundesgericht mit Urteil vom 2. November 1994 entgegen den Vorinstanzen in überwiegenden Teilen für gültig befand. Die Initiative verlangte die Ausarbeitung und den Erlass eines Gesetzes zur Verpflichtung der kantonalen Behörden, sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mitteln für gewisse Beschränkungen des Flugverkehrs am Flughafen Basel-Mülhausen einzusetzen. Hierfür formulierte die Initiative konkrete Anliegen, deren Gegenstand etwa der Start- und Landeanflug der dicht bewohnten Agglomeration oder die Erteilung von Nachtflugbewilligungen waren.

Auch wenn der Bereich der Luftfahrt in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes fällt, kann der Kanton gemäss der Ansicht des Bundesgerichts über den Verwaltungsrat des Flughafens sowie die zuständigen Bundesbehörden indirekt Einfluss nehmen und sich diesbezüglich Ziele setzen, ohne damit die Bundeskompetenzen zu verletzen. Es kann laut Bundesgericht

¹⁷ Urteil des BGer 1P.599/1995 vom 29. Februar 1996.

¹⁸ Zum Ganzen: Urteil des BGer 1P.599/1995 vom 29. Februar 1996 E. 2 mit weiteren Hinweisen; TORNAY, (Fn. 11), S. 98.

nämlich nicht unterstellt werden, die Initiative wolle die kantonalen Behörden verpflichten, sich bundesrechtswidriger Mittel zu bedienen beziehungsweise die dem Kanton zustehenden politischen und rechtlichen Mittel unrechtmässig zu gebrauchen.¹⁹

Aufgrund der Parallelen zum vorliegenden Fall ist das Bundesgerichtsurteil 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002 zur Initiative «Für ein Bern ohne Neufeld-Tunnel» von besonderer Bedeutung. Das Bundesgericht befand die in der Stadt Bern eingereichte Volksinitiative für gültig, die wie folgt lautete: «Art. 8 (Umweltschutz) der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 18. April 1999 wird wie folgt ergänzt: Die Stadt Bern setzt sich bei Bund und Kanton dafür ein, dass auf den Bau des Nationalstrassen-Abschnittes Bern-Neufeld – Bern-Tiefenau (Neufeld-Zubringer) verzichtet wird.»

Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die Initiative nicht so verstanden werden kann, dass sie die Gemeindebehörden dazu anhält, ihre Planungs- und Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben zu verschleppen oder in anderer Weise zu vernachlässigen, was sowohl Bundesrecht als auch kantonales Recht verletzen würde. Stattdessen verlangt die Initiative von den Gemeindebehörden, sich bei den Bundesbehörden und den kantonalen Behörden gegen das Nationalstrassenprojekt mit juristischen und politischen Mitteln einzusetzen; als Mittel nennt das Bundesgericht Stellungnahmen, formlose Ersuchen oder auch parlamentarische Initiativen. Darin kann gemäss Bundesgericht, auch wenn der Nationalstrassenbau im Wesentlichen Sache des Bundes ist, keine Kompetenzverletzung erblickt werden, sodass die Initiative als rechtmässig einzustufen ist.²⁰

Mit anderen Worten hielt das Bundesgericht in diesem Fall an seiner Rechtsprechung fest, wonach Initiativen zulässig sind, welche nicht zur Verhinderung von Projekten verpflichten, sondern die Behörden dazu anhalten, sich im Rahmen ihrer rechtlichen und politischen Möglichkeiten bei den übergeordneten Behörden gegen ein Projekt einzusetzen.²¹

Auch das Zürcher Verwaltungsgericht sprach sich im Jahr 2015 unter Bezugnahme auf das vorstehende Bundesgerichtsurteil für die Gültigkeit einer kommunalen Initiative aus, welche sich gegen ein Strassenprojekt richtete. Die in Form einer allgemeinen Anregung gehaltene Initiative, strebte gemäss Verwaltungsgericht im Ergebnis an, die Stimmberechtigten darüber befinden zu lassen, ob Gemeinderegierung und -parlament sich mit den ihnen zur Verfügung

¹⁹ Zum Ganzen: Urteil des BGer 1P.574/1993 vom 2. November 1994, in: ZBl 96/1995, S. 457 ff. samt Bemerkungen der Redaktion; TORNAY (Fn. 11), S. 97.

²⁰ Zum Ganzen: Urteil des BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002 E. 3.3.

²¹ Vgl. TORNAY (Fn. 11), S. 97 f.; MÄCHLER (Fn. 11), S. 537.

stehenden Mitteln beim Kanton gegen den Bau einer Kantonsstrasse zur Wehr setzen sollen. Im Einklang mit der bundesgerichtlichen Praxis stufte das Gericht die Initiative nicht als rechtswidrig ein.²²

4.2.1.4 Einordnung der vorliegenden Initiative

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» richtet sich gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und der Region, wobei aus dem Titel und der Begründung hervorgeht, dass das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» besonders im Fokus steht. Wie bereits ausgeführt, ist die Initiative im Hinblick auf die Gültigkeitsprüfung und somit auch im Hinblick auf die Prüfung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht auszulegen, wobei gewisse Besonderheiten, wie etwa der Grundsatz «in dubio pro populo», zu beachten sind.

Hinsichtlich der Frage nach der Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht aufgrund von Kompetenzverletzungen ist die vorliegende Initiative vor dem Hintergrund der dargelegten bundesgerichtlichen Praxis näher zu untersuchen.

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» verpflichtet die kommunalen Behörden nicht direkt zur Verhinderung von zusätzlichen Strassenkapazitäten. Sie bringt nicht vorbehaltlos zum Ausdruck, dass unabhängig von der Aufgabenteilung rechtliche Mittel auf jedem Sachgebiet einzusetzen sind, was Kompetenzverletzungen und die missbräuchliche Handhabung der eigenen Kompetenzen mit sich bringen würde.²³ Vielmehr geht bereits aus dem Wortlaut der Initiative hervor, dass sich die Stadt «bei kantonalen und nationalen Behörden» mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln gegen zusätzliche Strassenkapazitäten einsetzt. Die Verpflichtung ist somit darauf beschränkt, sich bei den übergeordneten Behörden einzusetzen.

Wie das Bundesgericht im Urteil 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002 in überzeugender Weise argumentierte, kann in der Pflicht für Gemeindebehörden, sich mit juristischen und politischen Mitteln bei den Bundesbehörden und den kantonalen Behörden gegen ein Nationalstrassenprojekt einzusetzen, keine Kompetenzverletzung erblickt werden.²⁴ Auch die Formulierung «mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln» ändert daran nichts. Zu diesem Schluss kam auch

²² Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015.

²³ Vgl. unten Kapitel C. 2.2.2.1 mit weiteren Hinweisen.

²⁴ Vgl. unten Kapitel C. 2.2.2.1 mit weiteren Hinweisen.

das Verwaltungsgericht Zürich bei einer Initiative mit diesbezüglich vergleichbarem Wortlaut.²⁵

In Anwendung der für Volksinitiativen geltenden Interpretationsgrundsätze sind unter die «verfügbaren Mittel» lediglich legale und in der Kompetenz der Stadt Luzern stehende rechtliche und politische Mittel zu fassen. Die Initiative will mit anderen Worten nur zu einem rechtmässigen Gebrauch der der Stadt Luzern zustehenden politischen und rechtlichen Mittel verpflichten.²⁶ Entsprechend ist die vorliegende Initiative nicht als unzulässige Verhinderungsinitiative, sondern als rechtskonforme Verpflichtungsinitiative einzustufen. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die zur Verfügung stehenden Mittel und deren Erfolgchancen mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses abnehmen, führt auch der Zusatz «selbst wenn diese bereits geplant, genehmigt, oder in Ausführung sind» weder zur Undurchführbarkeit²⁷ noch zu Kompetenzverletzungen.

Wie die Initiative im Falle ihrer Annahme konkret umzusetzen wäre, wird nachfolgend eingehend thematisiert.²⁸ Im Hinblick auf die Gültigkeit kann vorweggenommen werden, dass der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» ein Sinn beigemessen werden kann, der keine Kompetenzverletzungen mit sich bringt.

Auch anderweitige Verletzungen des übergeordneten Rechts durch die vorliegende Initiative sind nicht ersichtlich – weder des Völkerrechts, des Bundesrechts, des interkantonalen oder kantonalen Rechts noch des übergeordneten kommunalen Rechts. Die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht wird punktuell auch in den nachfolgenden Kapiteln wieder zum Thema, wenn die Initiative auf weitere Aspekte der Rechtswidrigkeit geprüft wird.

4.2.2 Zuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens (lit. a)

Als weiteren Grund für die Rechtswidrigkeit eines Volksbegehrens nennt § 145 Abs. 2 lit. a StRG die Unzuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens für den Gegenstand der Initiative.

Die Frage der Zuständigkeit wird bereits im vorstehenden Kapitel thematisiert. Wie bereits ausgeführt, verfügt die Stadt Luzern im Bereich des Strassenbaus nur über beschränkte Kom-

²⁵ Vgl. B. 4.2.1.3 mit weiteren Hinweisen.

²⁶ Vgl. dazu unten Kapitel C. 2.2.2.1 und C. 3.

²⁷ Vgl. dazu unten Kapitel B. 4.3.

²⁸ Vgl. dazu unten Kapitel C. 4.

petenzen. Die vorliegende Initiative verlangt allerdings auch keine Kompetenzüberschreitungen, sondern lediglich den Einsatz der Stadt bei den kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten. Die Stadt Luzern verfügt als angerufenes Gemeinwesen über Zuständigkeiten, um ihre Interessen auf rechtlichem oder politischem Weg bei den übergeordneten Behörden geltend zu machen. Entsprechend ist die Initiative auch unter diesem Aspekt als rechtmässig einzustufen.

4.2.3 Zulässigkeit nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens (lit. b)

Ein Volksbegehren ist sodann nach § 145 Abs. 2 lit. b StRG rechtswidrig, wenn es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist.

§ 38 Abs. 2 GG erklärt einzelne Geschäfte ausdrücklich für unzulässig als Gegenstand von Gemeindeinitiativen. Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» betrifft nicht unzulässigerweise ein solches Geschäft. Darüber hinaus können die Stimmberechtigten gemäss § 38 Abs. 1 GG «die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt».

Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern sieht in Art. 6 Abs. 1 vor, dass die Stimmberechtigten mit der Initiative die Abstimmung über einen rechtsetzenden Erlass oder ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen können, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen. Gemäss Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 der Luzerner Gemeindeordnung unterliegen rechtsetzende Beschlüsse des Grossen Stadtrates dem fakultativen Referendum.

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» verlangt die Änderung von Art. 5 Abs. 2 des Reglements der Stadt Luzern für eine nachhaltige städtische Mobilität. Dieses Reglement unterliegt als rechtsetzender Beschluss des Grossen Stadtrates dem fakultativen Referendum. Die Stimmberechtigten können folglich mit einer Initiative die Änderung dieses Reglements verlangen.

Sodann ist auch in inhaltlicher Hinsicht zu prüfen, ob das Initiativbegehren die Zuständigkeitsordnung der Stadt Luzern respektiert. Problematisch könnte diesbezüglich sein, dass die vorliegende Initiative die Stadt in ihrer Gesamtheit verpflichten und damit auch der kommunalen Exekutive in deren Zuständigkeitssphäre Vorgaben machen möchte. Die Aufgaben des Stadtrats sind in Art. 36 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Luzern geregelt und umfassen unter anderem die Vertretung der Stadt nach aussen. Die vorliegende Initiative ist allerdings nicht

darauf gerichtet, der Gemeindeexekutive eine ihr zugewiesene Aufgabe zu entziehen, sondern beschränkt sich darauf, sachlich begrenzte Vorgaben zu den zu vertretenden Interessen und den zu wählenden Mitteln zu machen. Es erscheint als zulässig, dass die Stimmberechtigten solche Weichenstellungen vornehmen. Hinzukommt, dass die Initiative den zuständigen Behörden Umsetzungsspielräume belässt. Auch das Zürcher Verwaltungsgericht kam bei vergleichbaren Initiativen zum Ergebnis, dass die Stimmberechtigten der Exekutive verbindliche Weisungen erteilen und auf diese Weise indirekt auch auf deren Verwaltungsakte einwirken können.²⁹

Nach dem Gesagten erweist sich die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» auch mit Blick auf die Zuständigkeitsordnung der Stadt Luzern als zulässig.

4.2.4 Klarheit (lit. c)

Gemäss § 145 Abs. 2 lit. c StRG ist ein Volksbegehren rechtswidrig, wenn es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt.

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» belässt den zuständigen städtischen Behörden Umsetzungsspielräume³⁰, was aber nichts daran ändert, dass sie hinreichend bestimmt formuliert ist, um den Willen der Unterzeichner eindeutig erkennen zu lassen: Die Stadt soll die ihr zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen, um sich bei den übergeordneten Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten einzusetzen, unabhängig von deren Projektstadium. Aus dem Titel und der Begründung der Initiative wird deutlich, dass sich diese Forderung aktuell insbesondere auf das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» bezieht.

4.2.5 Einheit der Form (lit. d)

Ein weiterer Aspekt bezüglich der Rechtmässigkeit eines Volksbegehrens ist gemäss § 145 Abs. 2 lit. d StRG die Wahrung der Einheit der Form. Hierzu legt § 132 Abs. 1 StRG fest, dass die Formen der nicht-formulierten und der formulierten Initiative nicht miteinander verbunden werden dürfen. Zudem dürfen mit einer Initiative nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 Abs. 2 StRG).

²⁹ Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015 E. 2.4; Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2022.00081 vom 31. März 2022 E. 4.

³⁰ Zur Umsetzung siehe unten Kapitel C. 4.

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» ist in der Form einer formulierten Initiative gehalten (§ 131 Abs. 4 StRG) und enthält einen ausgearbeiteten Entwurf für die Änderung des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität. Weder vermischt die Initiative Initiativformen, noch verlangt sie die Änderung von Erlassen unterschiedlicher Rechtsformen. Somit wahrt die Initiative die Einheit der Form.

4.2.6 Einheit der Materie (lit. e)

Gemäss § 145 Abs. 2 lit. e StRG müssen Volksbegehren die Einheit der Materie wahren. Dies bedeutet, dass zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss (§ 133 Abs. 1 StRG).

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» hält erstens das Ziel fest, dass der Durchgangsverkehr konsequent vom bestehenden Hochleistungsstrassennetz oder von Überfahrungsstrassen übernommen wird. Zweitens fordert die Initiative von der Stadt, sich bei den übergeordneten Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region einzusetzen. Zwischen den beiden Teilen der Initiative besteht ein enger sachlicher Zusammenhang, sodass die Initiative die Einheit der Materie gewahrt ist.

4.3 Eindeutige Undurchführbarkeit

Neben der Rechtswidrigkeit von Volksbegehren nennt § 145 Abs. 1 StRG einen weiteren Ungültigkeitsgrund: Volksbegehren, die eindeutig undurchführbar sind, sind ungültig.

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» verpflichtet die Stadt, sich mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bei den kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und in der Region einzusetzen. Dies gilt ausdrücklich «selbst wenn diese bereits geplant, genehmigt, oder in der Ausführung sind». Wie bereits vorstehend angesprochen, nehmen die zur Verfügung stehenden Mittel und deren Erfolgchancen mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses tendenziell ab. Dies zeigt sich etwa beim im Fokus der Initiative stehenden Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern», für welches die Plangenehmigung bereits erteilt wurde.³¹

³¹ Vgl. unten Kapitel C. 2.2.2.1 zu noch zur Verfügung stehenden Mitteln.

Aus dem Umstand, dass die verfügbaren Mittel und deren Erfolgchancen mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses tendenziell abnehmen, kann nicht geschlossen werden, dass die Initiative nicht durchführbar ist. Auch in weit fortgeschrittenen Verfahrensständen, selbst im Ausführungsstadium, können die städtischen Behörden zumindest noch informell an die zuständigen Behörden gelangen, um den Abbruch des Projekts zu verlangen.³² Die vorliegende Initiative verlangt ausdrücklich bloss die Verwendung der «zur Verfügung stehenden» Mittel, sodass von der Durchführbarkeit der Initiative auszugehen ist.

4.4 Ergebnis der Prüfung der Gültigkeit

Die vorstehende Gültigkeitsprüfung kommt zum Resultat, dass die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» weder rechtswidrig noch eindeutig undurchführbar ist. Folglich ist die Initiative **in allen ihren Teilen gültig**. Der Grosse Stadtrat (vgl. § 43 Abs. 1 GG ; Art. 9 Gemeindeordnung der Stadt Luzern) ist verpflichtet, die Initiative für gültig zu erklären.

³² Vgl. Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015 E. 2.7 mit weiteren Hinweisen; Urteil des BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002 E. 3.3.

C. Aus der Initiative resultierende Pflichten der Stadt Luzern

1 Vorgehen

Ausgangspunkt für die Umsetzung bildet die Auslegung des Initiativtextes. Sie dient der Ermittlung des Sinngehalts der Forderung, um dem Gegenstand der Initiative sowie den darin ausgedrückten Anliegen und Vorstellungen Rechnung zu tragen.³³ Die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» ist dabei nach den anerkannten bundesgerichtlichen Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Diese Auslegung wäre auch nach Annahme der Initiative massgeblich für die Auslegung des künftigen Normtextes im Reglement. In einem zweiten Schritt wird aufgezeigt, welche Verpflichtungen sich für die Stadt Luzern aus dem Initiativbegehren bzw. aus der allfälligen künftigen Norm ergeben und welche Umsetzungsmöglichkeiten hierzu bestehen.

2 Auslegung der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!»

2.1 Vorbemerkungen

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist bei der Auslegung des Initiativbegehrens zunächst vom Wortlaut auszugehen (grammatikalisches Element). Erweist sich dieser als unklar oder eröffnet er verschiedene Interpretationsmöglichkeiten, ist seine tatsächliche Tragweite im Lichte sämtlicher Auslegungselemente zu bestimmen.³⁴ Dabei ist auf die Entstehungsgeschichte (historisches Element), den Zweck der Norm (teleologisches Element), die ihr zugrunde liegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (systematisches Element) abzustellen.³⁵ Das Bundesgericht folgt dem Grundsatz des sogenannten «Methodenpluralismus» und lehnt es ab, «die einzelnen Elemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen».³⁶

³³ Zum Ganzen BGE 141 I 186 E. 5.3 S. 195; FUHRER CORINA, Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Diss. Zürich 2019, S. 14; WALDMANN BERNHARD, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, in: LeGes 3/2015, S. 521–537 (S. 523).

³⁴ Zum Ganzen BGE 145 II 182 E. 5.1 S. 184; 141 V 191 E. 3 S. 194; GÄCHTER, Rechtsanwendung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, § 26 N 17.

³⁵ BGE 141 V 191 E. 3 S. 194; 131 II 13 E. 7.1 S. 31; 128 I 34 E. 3b S. 40 f.; BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Einleitung N 19.

³⁶ BGE 145 III 109 E. 5.1 S. 114; 140 III 206 E. 3.5.4 S. 214; 131 II 13 E. 7.1 S. 31; GÄCHTER, Rechtsanwendung, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021, § 26 N 16.

Im Folgenden erfolgt die Auslegung der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» bzw. unter der Annahme, dass die Stimmberechtigten ihr zustimmen, des Normtextes nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen.

2.2 Forderungen der Initiative

2.2.1 Konsequente Übernahme des Durchgangsverkehrs vom bestehenden Hochleistungsstrassennetz oder von Umfahrungsstrasse

Der erste Satz des ausgearbeiteten Initiativentwurfs entspricht in seinem Wortlaut weitgehend Art. 5 Abs. 2 Satz 1 des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität in der derzeit geltenden Fassung. Ergänzt werden soll das Adjektiv «bestehenden» in Bezug auf das Hochleistungsstrassennetz. Dies ist eine Folgeanpassung an den in Satz 2 des Initiativtextes vorgeschlagenen Gehalt und soll unterstreichen, dass sich Satz 1 auf den Status Quo des Strassennetzes bezieht. Darüber hinaus kommt der Änderung kein eigenständiger Gehalt zu. Zusätzliche Pflichten der Stadt im Vergleich zu Satz 2 ergeben sich daraus nicht, sodass sich eine weitere Auseinandersetzung damit erübrigt.

2.2.2 Einsatz der Stadt Luzern gegen zusätzliche Strassenkapazitäten

2.2.2.1 «setzt sich die Stadt mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln [...] ein»

Die Initiative «Stop Bypass & CO. – keine Stadtautobahn!» verlangt, dass sich die Stadt Luzern *mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln* bei kantonalen und nationalen Behörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten einsetzt. Diese Formulierung ist auslegungsbedürftig. Die Mittel, die von der Stadt Luzern ergriffen werden müssen, sind gemäss dem Wortlaut auf ihre Verfügbarkeit beschränkt. Insoweit bringt die Initiative einen Vorbehalt an. Es besteht ein Ermessensspielraum, da der Wortlaut offenlässt, welche konkreten Mittel darunter zu subsumieren sind.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Ungültigkeitsentscheide von Initiativen so weit wie möglich zu vermeiden; bestehende Auslegungsspielräume sind zugunsten der Gültigkeit der Initiative zu nutzen.³⁷ Diese Spielräume in Bezug auf das übergeordnete Recht schlagen

³⁷ BGE 149 I 291 E. 3.3 S. 295; 143 I 129 E. 2.2 S.132 und 2.4 S. 136.

sich in der Folge bei der allfälligen Umsetzung der Initiative nieder, indem die Behörde insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht achten darf.³⁸

Vor dem Hintergrund des Günstigkeitsprinzips ist der Wortlaut dahingehend auszulegen, dass die Stadt Luzern nicht verpflichtet ist, Mittel zu ergreifen, welche mit übergeordnetem Recht in Widerspruch stünden (vgl. § 39 Abs. 2 lit. a GG i.V.m. § 145 Abs. 2 lit. f StrG). Auch aus systematischen Gesichtspunkten ergibt sich dieses Verständnis. Gemäss Art. 1 Abs. 4 des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität zeigt dieses Reglement auf, wie die Stadt Luzern mit Fragen der Mobilität auf strategischer Ebene umgeht. Die unterschiedlichen Bedürfnisse und Zuständigkeiten der Akteure sind dabei genauso zu berücksichtigen wie die gesetzlichen und planerischen Grundlagen. Die «zur Verfügung stehenden Mittel» sind somit einschränkend auszulegen und haben die Beachtung des übergeordneten Rechts einzuschliessen. Nähere Ausführungen hierzu erfolgen im Zusammenhang mit der Behandlung der Handlungsverpflichtungen (vgl. hierzu die Ausführungen unter C. 3).

Der Begriff «einsetzen» indiziert, dass die Stadt Luzern verpflichtet wird, bei kantonalen und nationalen Behörden gegen den Ausbau von Strassenkapazitäten im Rahmen ihrer Kompetenzen sowie rechtlichen und politischen Möglichkeiten Einfluss zu nehmen und entsprechend darauf hinzuwirken. Eine Verpflichtung der kommunalen Behörden zur Verhinderung des Ausbaus *mit allen Mitteln* wird nach dem Wortlaut gerade nicht gefordert. Dieses Verständnis deckt sich mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Reglements für eine nachhaltige städtische Mobilität, der ebenfalls den Begriff «einsetzen» verwendet. Dieser lautet wie folgt: Die Stadt setzt sich dafür ein, dass die Verkehrsbelastung auf dem übergeordneten Strassennetz (Stadtkordon) bis 2040 gegenüber 2010 um 15 Prozent abnimmt. Auch der Zweck der Initiative stützt dieses Verständnis. Die Initiative bezweckt, die Stimmberechtigten darüber entscheiden zu lassen, ob die Stadt Luzern verpflichtet werden soll, gegenüber kantonalen und nationalen Behörden eine bestimmte Haltung zu vertreten.

Am 22. Februar 2024 wurde die Plangenehmigung für das Ausführungsprojekt Gesamtsystem Bypass Luzern des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) veröffentlicht. Der Stadtrat steht hinter dem Gesamtsystem Bypass Luzern, erachtete dessen Umsetzung jedoch als nicht stadt- und landschaftsverträglich und erhob

³⁸ BGE 139 I 2 E. 5.6; BGE 141 I 186 E. 5.3.

deshalb Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht.³⁹ In der Folge wurde die Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» lanciert. Vor dem Hintergrund der Entstehung der Initiative kann der Initiativtext von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise als Verpflichtung der Stadt Luzern verstanden werden, unter Wahrung des übergeordneten Rechts mit allen verfügbaren rechtlichen und politischen Mitteln gegen den Ausbau von Strassenkapazitäten – einschliesslich dem Gesamtsystem Bypass – bei kantonalen und nationalen Behörden Einfluss zu nehmen. Der Stadtrat müsste somit seine das Projekt grundsätzlich befürwortende Haltung aufgeben und dieses vollständig ablehnen.

2.2.2.2 «gegen zusätzliche Strassenkapazitäten»

Die Formulierung des Initiativbegehrens lautet, dass sich die Stadt gegen *zusätzliche Strassenkapazitäten* in der Stadt Luzern und in der Region einsetzt. Unter «zusätzlichen Strassenkapazitäten» ist nicht allein das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» zu verstehen – auch wenn sich die Forderung derzeit insbesondere darauf bezieht –, sondern allgemein der Ausbau bestehender Strassenkapazitäten. Das Begehren richtet sich somit auf sämtliche künftige Erweiterungen der Strassenkapazitäten und nicht ausschliesslich auf den Bau des Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern». Dieses Verständnis ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Initiativbegehrens und wird durch den Titel der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!» gestützt, wobei «& CO.» auf weitere Projekte neben dem «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern» hinweist.

Zwar bezieht sich die Begründung der Initiantinnen und Initianten überwiegend auf das Nationalstrassenprojekt «A2/A14 Gesamtsystem Bypass Luzern»;⁴⁰ für die Auslegung ist jedoch der Wortlaut massgeblich, nicht der subjektive Wille der Initiantinnen und Initianten.⁴¹ Der Wortlaut des Initiativbegehrens und seine Tragweite ist hinsichtlich der Formulierung «zusätzliche Strassenkapazitäten» klar und lässt keine abweichenden Interpretationsmöglichkeiten offen. Eine zusätzliche Berücksichtigung weiterer Auslegungselemente ist daher nicht erforderlich.

³⁹ Zum Ganzen Medienmitteilung, Bypass: Stadt Luzern reicht Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein, <https://www.stadt Luzern.ch/docn/5040592/Bypass_Einsprache_MM_28.03.2024.pdf> (zuletzt besucht: 23.09.2025).

⁴⁰ Luzerner Kantonsblatt Nr. 18 vom 3. Mail 2025, S. 1251.

⁴¹ BGE 149 I 291 E. 3.3 S. 294; 147 I 183 E. 6.2 S. 186; 144 I 193 E. 7.3.1 S. 197.

2.2.2.3 «bereits geplant, genehmigt oder in der Ausführung»

Die vorliegende Initiative verpflichtet die Stadt, sich mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und der Region einzusetzen, selbst wenn diese *bereits geplant, genehmigt oder in der Ausführung* sind. Diese Formulierung ist im Sinne der bisher erfolgten Auslegung nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen des Initiativbegehrens zu verstehen. Die Stadt wird demnach verpflichtet, die ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen und politischen Mittel auszuschöpfen, um ihr Interesse bei den übergeordneten Behörden geltend zu machen, unabhängig vom Projektstadium.

Zu beachten ist hierbei, dass die zur Verfügung stehenden Mittel und deren Erfolgchancen tendenziell mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses abnehmen.⁴² Jedoch gibt es auch in fortgeschrittenen Stadien – selbst im Ausführungsstadium – noch Möglichkeiten, sich bei übergeordneten Behörden einzusetzen. So können die städtischen Behörden zumindest in informeller Weise an die zuständigen Behörden gelangen, um den Abbruch des Projekts zu verlangen.⁴³ Die konkreten Handlungsverpflichtungen und deren Grenzen werden im folgenden Kapitel näher erläutert.

2.3 Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist das Initiativbegehren so auszulegen, dass die Stadt verpflichtet wird, im Rahmen des rechtlich Möglichen alle in ihrer Kompetenz liegenden und ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen sowie politischen Mittel einzusetzen, um gegen den Ausbau zusätzlicher Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und der Region vorzugehen.

3 Handlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!»

Nachdem im vorherigen Abschnitt der Initiativtext bzw. der künftige Normtext ausgelegt wurde, wird im folgenden Abschnitt auf die aus der Initiative resultierenden Handlungsverpflichtungen für künftige Bauprojekte sowie im Besonderen für das Projekt Bypass und deren Grenzen eingegangen.

⁴² Vgl. BVGer A-2997/2020 vom 24. September 2020 E. 3.2.3.

⁴³ Zum Ganzen vgl. Urteil des BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002, E. 3.3; Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015, E. 2.6 f.

Der Initiativtext verpflichtet die Stadt Luzern alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen. Verfügbar bedeutet in diesem Kontext den Einsatz sämtlicher Ressourcen, Instrumente und Möglichkeiten, die der Stadt Luzern faktisch zur Verfügung stehen, um das in der Initiative umschriebene Ziel, sich gegen zusätzliche Strassenkapazitäten in der Stadt Luzern und Region einzusetzen, zu erreichen. Denkbar sind vorliegend unter anderem rechtliche, personelle, finanzielle, politische sowie organisationsrechtliche Mittel.

3.1 Formelles Staatshandeln

Laut dem Initiativtext soll sich die Stadt insbesondere bei kantonalen und nationalen Behörden gegen entsprechende Strassenbauprojekte einsetzen. Diese Formulierung zielt primär auf das Erheben von Rechtsmitteln ab. Die Stadt Luzern soll gemäss Initiativtext von sämtlichen ihr zur Verfügung stehenden Beschwerdemöglichkeiten Gebrauch machen. Vor diesem Hintergrund gilt es das Verfahren beim Bau von Nationalstrassen, insbesondere das Plangenehmigungsverfahren genauer zu beleuchten, um alle möglichen Beschwerdemöglichkeiten aufzuzeigen. Das Enteignungsverfahren von allfälligen Grundstücken, die enteignet werden müssten, um ein Projekt realisieren zu können, ist dabei integraler Bestandteil des Plangenehmigungsverfahrens (vgl. Art. 27 EntG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 NSG).

Das auf die Projektierungsphase folgende Auflageverfahren bildet die erste Möglichkeit zur Einsprache im Plangenehmigungsverfahren (Art. 27d NSG). Dazu wird das Plangenehmigungsdossier während 30 Tagen in den betroffenen Kantonen und Gemeinden aufgelegt (Art. 27b NSG i.V.m. Art. 26a Abs. 1 NSG i.v.m. Art. 30a VwVG). Einsprachen müssen beim eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eingereicht werden (Art. 5 und 44 VwVG).

Als zweite Instanz kann der Entscheid gemäss Art. 33 lit. d Ziff. 2 VGG beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Abschliessend könnte dieser Entscheid gemäss Art. 82 lit. a BGG ans Bundesgericht weitergezogen werden.

Während der Auflegungsfrist können sodann im Sinne von Art. 27d Abs. 2 NSG Begehren nach Art. 33 EntG geltend gemacht werden. Das Verfahren über die Enteignung erfolgt nach Art. 30 ff. NSG, insbesondere Art. 39 NSG sowie Art. 45 ff. und Art. 64 ff. EntG. Gemeinden sind sodann berechtigt, Beschwerden gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen über die Entschädigung als Folge von Eigentumsbeschränkungen geltend zu machen (Art. 34 Abs. 2 lit. a RPG).

3.2 Informelles Staatshandeln

Wie bereits aufgezeigt, nehmen die zur Verfügung stehenden Mittel und deren Erfolgschancen mit Fortschreiten des Planungs- und Bewilligungsprozesses tendenziell ab.⁴⁴ Informelles Einwirken auf übergeordnete Behörden bleibt jedoch auch in fortgeschrittenen Stadien – selbst im Ausführungsstadium – weiterhin möglich.⁴⁵ Laut Bundesgericht kommen als politische Mittel insbesondere Stellungnahmen, formlose Ersuchen oder auch parlamentarische Initiativen in Betracht.⁴⁶

Eine Mitwirkungsmöglichkeit der Gemeinden bei der Planung und dem Bau von Nationalstrassen besteht beispielsweise in der Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen von Vernehmlassungen zu generellen Projekten im Sinne von Art. 19 Abs. 1 NSG. Ferner sind Empfehlungen in verschiedenen Erscheinungsformen, wie etwa als Appell, denkbar, mit denen sich die Gemeindebehörden gegen zusätzliche Strassenkapazitäten einsetzen können.⁴⁷ Sollte sich ein Projekt auf dem Gebiet der Stadt Luzern einmal in einem von der Bundesversammlung beschlossenen Ausbauschnitt befinden, könnte sich die Stadt Luzern im Rahmen des fakultativen Referendums hiergegen (vgl. Art. 11b Abs. 1 NSG) an der Unterschriftensammlung beteiligen und in der Abstimmungskampagne öffentlich Stellung gegen die Vorlage beziehen. Der dem Initiativbegehren zugrunde liegende grosse Ermessensspielraum ermöglicht es den Gemeindebehörden, in der jeweiligen Situation abzuwägen, welches konkrete Mittel am besten geeignet ist. Entsprechend ist eine Einzelfallbeurteilung erforderlich.

3.3 Rechtliche Grenzen

Anspruchsvoll ist die Beantwortung der Frage nach den Grenzen der von der Stadt Luzern geforderten Handlungen. Wie weit Handlungsverpflichtungen aus Initiativen gehen müssen, liegt im Umsetzungsermessen der Behörden. Zu beachten sind jedenfalls die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns nach Art. 5 BV und § 2 KV LU⁴⁸.

⁴⁴ Vgl. BVGer A-2997/2020 vom 24. September 2020 E. 3.2.3.

⁴⁵ Vgl. Urteil des BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002, E. 3.3; Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015, E. 2.6 f.

⁴⁶ Urteil des BGer 1P.587/2001 vom 11. Januar 2002 E. 3.3.

⁴⁷ Vgl. MÜLLER MARKUS, Rechtsschutz im Bereich des informal Staatshandelns, Überlegungen am Beispiel der staatlichen Empfehlungen, in: ZBI 96/1995, S. 533–556 (S. 533).

⁴⁸ Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17.06.2007 (SRL Nr. 1).

Eine klare Grenze für Umsetzungshandlungen wird den Behörden durch das Legalitätsprinzip auferlegt. Danach muss staatliches Handeln rechtmässig sein (Art. 5 Abs. 1 BV, § 2 Abs. 1 KV LU). Die Umsetzung der Volksinitiative muss übergeordnetem Recht und insbesondere Bundesrecht genügen. Rechtlich unzulässige Mittel sind daher ausgeschlossen. Insbesondere zu denken wäre hierbei an die Organisation oder Teilnahme von nicht bewilligten Demonstrationen.

Ferner sollen rechtsmissbräuchliche Handlungen unterlassen werden. Des Weiteren müssen staatliche Handlungen im öffentlichen Interesse liegen (Art. 5 Abs. 2 BV, § 2 Abs. 2 KV LU) und dem Grundsatz von Treu und Glauben genügen (Art. 5 Abs. 3 BV, § 2 Abs. 3 KV LU). Stehen unterschiedliche öffentliche Interessen in einem Zielkonflikt und muss eine Interessenabwägung vorgenommen werden, muss die Wertung, welche der Gesetzgeber – also die Stimmberechtigten – bei Annahme der Initiative vornimmt, berücksichtigt werden. Mit der Annahme der Initiative wird der Exekutive in einem spezifischen Sachgebiet eine politische Haltung auferlegt, nach der sie ihr Handeln und ihre Entscheidungen ausrichten muss.

Eine weitere Hilfestellung zur Bestimmung der Grenzen bietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 1 und 2 BV, § 2 Abs. 1 und 2 KV LU). Verhältnismässig ist das staatliche Handeln, wenn die staatliche Massnahme geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, das Handeln nicht weitergeht, als zur Zielerreichung notwendig ist und sie in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.⁴⁹ Als Grundsatz gilt: Je weiter das entsprechende Projekt fortgeschritten ist, desto unverhältnismässiger ist es, gewisse Massnahmen zu ergreifen.⁵⁰

Abschliessend ist festzuhalten, dass durch die Annahme der Initiative der Handlungs- und Entscheidungsfreiraum der Behörden zwar eingeschränkt wird, indem eine politische Stossrichtung vorgegeben wird, den umsetzenden Behörden allerdings weiterhin ein Umsetzungsermessen verbleibt. Ob eine entsprechende Massnahme getroffen werden muss, ist stets im Einzelfall unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Grundsätze zu entscheiden.

⁴⁹ BGE 112 Ia 65 E 5c; BGE 118 Ia 427 E. 7a; RASELLI NICCOLÒ, Die Attacke auf das Verhältnismässigkeitsprinzip, AJP 2015, S. 1353.

⁵⁰ Vgl. BVGer A-2997/2020 vom 24. September 2020 E. 3.2.3.

3.4 Konkrete Anwendung auf das Bypass Projekt

Beim Bypass Projekt stellt sich konkret die Frage, ob der Stadtrat bei einer Annahme der Initiative zwingend Beschwerde vor Bundesgericht erheben muss. Dies wäre bei einem Teilerfolg vor Bundesverwaltungsgericht der Fall, der Stadtrat also die von ihm angestrebten Auflagen zugesprochen erhielte. Erweist sich ein Weiterzug als geeignetes Mittel, um die Verhinderung des Projekts zu erreichen, müsste der Stadtrat nach Annahme der Initiative dieses Mittel ergreifen. Die Frage der Pflicht zur Beschwerdeerhebung könnte sich daher vor allem stellen, wenn sich eine solche auf der Grundlage der Auswertung eines abweisenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichts als aussichtslos erwiese, demnach kein zur Zielerreichung geeignetes Mittel wäre.

Laut Bundesgericht gilt ein Verfahren als aussichtslos, wenn die Erfolgsaussichten von Prozessbegehren deutlich geringer sind als das Risiko des Unterliegens und die daher nicht als ernsthaft bezeichnet werden können. Demgegenüber liegt keine Aussichtslosigkeit vor, wenn sich die Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder erstere nur geringfügig schlechter stehen.⁵¹

Die Aussichtslosigkeit des Verfahrens dürfte bei der Annahme der Initiative nicht leichthin angenommen werden. Das Argument der Aussichtslosigkeit dürfte nicht dazu dienen, das Ziel der Initiative, sich gegen die Ausweitung der Strassenkapazitäten bei Behörden einzusetzen, auszuhebeln. Der Initiativtext stellt unter anderem ausdrücklich klar, dass alle Rechtsmittel ergriffen werden müssen. Der Wortlaut umfasst somit auch jene Rechtsmittel, welche als aussichtslos betrachtet werden müssen. Der Gesetzgeber nimmt damit eine Wertung vor, die wiederum in der Interessenabwägung zu berücksichtigen ist und das Ermessen der Behörde sachlich einschränkt.

Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit sind aussichtslose Verfahren allerdings nicht ohne weiteres zu rechtfertigen. Einerseits kann deren Eignung angezweifelt werden, da in der Regel aussichtslosen Verfahren die aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels entzogen wird. Andererseits stehen gewichtige öffentliche Interessen entgegen. Zum einen soll das ohnehin stark ausgelastete Justizsystem nicht zusätzlich mit Verfahren belastet werden, deren Erfolgsaussichten von vornherein gering sind. Zum anderen sprechen auch potenzielle Kosten und personelle Aspekte dagegen, Ressourcen für offensichtlich unbegründete Rechtsmittel auf-

⁵¹ BGE 142 III 138 E. 5.1.

zuwenden. Vor dem Hintergrund der Verhältnismässigkeit kann es daher je nachdem gerechtfertigt sein, in solchen Fällen von einem Weiterzug an eine höhere Instanz abzusehen. Gerade zu diesem Punkt könnte eine entsprechende Regelung durch einen Umsetzungserlass im Sinne einer Klarstellung sinnvoll sein (vgl. unten C. 4).

4 Umsetzung der Initiative «Stop Bypass & CO. – Keine Stadtautobahn!»?

Im folgenden Abschnitt werden für die diesem Gutachten zugrundeliegende Volksinitiative «Stop Bypass & Co. – Keine Stadtautobahn!» konkrete Umsetzungsmöglichkeiten inklusive deren Vor- und Nachteile aufgezeigt. Vorab ist festzuhalten, dass es sich bei der «Umsetzung» nicht um einen festen Begriff handelt.⁵² Er umfasst sämtliche staatlichen Massnahmen, die zur rechtlichen und tatsächlichen Verwirklichung der im Initiativbegehren enthaltenen Anordnungen, Aufträge oder Ziel- und Wertvorgaben erforderlich sind. Welche konkreten Umsetzungshandlungen im Einzelfall angezeigt sind, ist jeweils gesondert zu entscheiden.⁵³ Eine kantonale Rechtsgrundlage, welche die Umsetzung ausformulierter Entwürfe regelt, liegt derzeit nicht vor.⁵⁴

4.1 Direkte Anwendbarkeit

Die direkte oder unmittelbare Anwendbarkeit eines Normtextes bestimmt sich danach, ob der ausgearbeitete Entwurf ohne weitere rechtssatzmässige Konkretisierungen hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Rechtsanwendungsakts zu bilden.⁵⁵ Eine abstrakte Festlegung der hinreichenden Bestimmtheit im Sinne der unmittelbaren Anwendbarkeit ist indes nicht möglich. Der Umstand allein, dass ein Initiativbegehren den Tatbestand mit offenen Rechtsbegriffen umschreibt und eine Konkretisierung durch präzisierendes Ausführungsrecht hilfreich wäre, steht der direkten Anwendbarkeit dieser Norm nicht entgegen.⁵⁶ Es

⁵² FUHRER CORINA, Die Umsetzung kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich 2019, S. 11.

⁵³ Zum Ganzen WALDMANN BERNHARD, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, in: LeGes 3/2015, S. 521–537 (S. 526).

⁵⁴ FUHRER CORINA, Die Umsetzung kantonalen Volksinitiativen, Diss. Zürich 2019, S. 13.

⁵⁵ Vgl. BGE 139 I 16 E. 4.3.2, S. 26; 139 II 243 E. 10 S. 252; WALDMANN BERNHARD, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, in: LeGes 3/2015, S. 521–537 (S. 527).

⁵⁶ Zum Ganzen WALDMANN BERNHARD, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, in: LeGes 3/2015, S. 521–537 (S. 527).

handelt sich vorliegend um eine rechtskonforme Verpflichtungsinitiative (vgl. hierzu die Ausführungen unter B. 4.2.1.4), die trotz der Verwendung offener Rechtsbegriffe unmittelbar anwendbare Pflichten statuiert.

Damit ist die Bestimmung direkt anwendbar. Der Stadtrat könnte daher allein auf der Grundlage der neu erlassenen Norm handeln. Das heisst, es kann von einem Umsetzungserlass abgesehen werden. Die Vorteile eines Verzichts auf einen Umsetzungserlass liegen auf der Hand. Der administrative Aufwand kann durch die direkte Anwendbarkeit auf tiefem Niveau gehalten werden. Zudem behalten die zuständigen Organe grösseren Handlungsspielraum. Der Verzicht auf einen Umsetzungserlass ist sodann kostengünstig und zeitsparend. Mögliche Nachteile könnten unklare Zuständigkeitsverteilungen und politische Unsicherheiten sein.

4.2 Alternative: Umsetzungserlasse

Alternativ könnte eine verwaltungsinterne Verordnung oder ein referendumspflichtiger Erlass erlassen werden, um die Anwendung der neuen Bestimmung im Reglement zu konkretisieren. Ein Vorteil eines Umsetzungserlasses liegt darin, dass sich die zuständigen Organe absichern können und eine klare Regelung geschaffen werden kann. Für welche Form des Umsetzungserlasses man sich entscheidet, hängt weitgehend von politisch-strategischen Überlegungen ab. Während die verwaltungsinterne Verordnung den Vorteil hat, dass die Exekutive den Erlass selbst ausarbeitet und damit Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung der Initiative nehmen kann, kann bei einem referendumspflichtigen Erlass die Verantwortung an die Legislative abgegeben werden. Ferner wäre der Erlass nochmals demokratisch abgesichert, was allerdings nicht zwingend notwendig ist.

Der Inhalt eines entsprechenden Erlasses ist von politischen und organisationsrechtlichen Entscheidungen abhängig. Sinnvoll sind Ausführungsbestimmungen überall dort, wo konkretisierungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet werden und wo Ermessensspielraum besteht. Auf diese Weise könnte der Stadtrat beispielsweise verpflichtet werden, Beschwerden gegen Autobahnprojekte stets bis in die letzte Instanz weiterzuziehen. Als abgeschwächte Variante könnte dem Stadtrat die Pflicht auferlegt werden, den Verzicht auf Rechtsmittel gegen Autobahnprojekte gegenüber dem Grossen Stadtrat zu begründen.