

Regierungsrat
des Kantons Luzern
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Luzern, 17. Mai 2013

STIMMRECHTSBESCHWERDE

für

Herrn Alexandros Guekos, Neustadtstrasse 1, 6003 Luzern

Beschwerdeführer

gegen

Stadtrat der Stadt Luzern, Hirschengraben 17, 6002 Luzern

Beschwerdegegner

betreffend

Abstimmung vom 9. Juni 2013

über die Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Hiermit reiche ich in eingangs erwähnter Angelegenheit Stimmrechtsbeschwerde ein und stelle Ihnen folgende

ANTRÄGE

1. Die Stimmrechtsbeschwerde sei gutzuheissen.
2. Die Abstimmung vom 9. Juni 2013 betreffend die Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern (Abstimmungsfragen 1 bis 3) sei zu verschieben bzw. neu anzuordnen und das bereits eröffnete Abstimmungsverfahren sei abubrechen und zu wiederholen.
3. Die vorliegende Stimmrechtsbeschwerde sei verfahrensmässig mit der bereits am 13. Mai 2013 eingereichten Stimmrechtsbeschwerde zu vereinigen.
4. Es sei ein doppelter Rechtsschriftenwechsel durchzuführen.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.

BEGRÜNDUNG

I. Formelles

1. Der Beschwerdeführer hat seinen Wohnsitz in der Stadt Luzern und ist stimmberechtigt. Er ist damit zur Einreichung der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde legitimiert.
2. Gemäss § 158 Stimmrechtsgesetz (StRG) ist der Regierungsrat des Kantons Luzern Beschwerdeinstanz. Die angerufene Behörde ist damit in vorliegender Sache zuständig.

3. Tritt der Beschwerdegrund vor dem Abstimmungstag ein, ist die Stimmrechtsbeschwerde innert drei Tagen seit der Entdeckung einzureichen (§ 160 Abs. 2 StRG). Vom massgeblichen Sachverhalt resp. vom Beschwerdegrund erhielt der Beschwerdeführer mit Zustellung der Abstimmungsbotschaft am 15. Mai 2013 Kenntnis. Die erwähnte Beschwerdefrist ist mit der vorliegenden Eingabe eingehalten.
4. Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf Durchführung eines doppelten Rechtsschriftenwechsels.

II. Materielles

5. Die Garantie der politischen Rechte schützt gemäss Art. 34 Abs. 2 BV die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Es soll kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden, das nicht den freien und unverfälschten Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Die Freiheit der Meinungsbildung schliesst jede direkte Einflussnahme der Behörde aus, welche geeignet wäre, die Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Abstimmungen zu verfälschen. Eine solche unerlaubte Beeinflussung liegt u.a. dann vor, wenn die Behörde, die zu einer Sachabstimmung amtliche Erläuterungen verfasst, ihre Pflicht zur sachlichen und objektiven Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Sachlichkeit und Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen klar und verständlich, inhaltlich korrekt, wohl abgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben und dem Stimmbürger eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. In Bezug auf die Vollständigkeit von Abstimmungserläuterungen hat das Bundesgericht ausgeführt, dass sich die Behörde nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und insbesondere nicht sämtliche Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen müssen. Das Gebot der Sachlichkeit werde nicht verletzt, wenn nicht umfassend auf alle möglichen Konsequenzen hingewiesen werden; doch sei es der Behörde verwehrt, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken. Eine Beeinträchtigung der freien Willensbildung ist anzunehmen, wenn dem Stimmbürger ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen vorenthalten werden, für die er in der Vorlage selbst keine Anhaltspunkte

finden kann und er so ein falsches Bild über Zweck und Tragweite der Vorlage erhält, so dass ihm die Möglichkeit genommen wird, sich über deren eigentlichen Inhalt auszusprechen. Die zuständige Behörde hat demnach eine sachliche Gewichtung und Auswahl der Entscheidungsgrundlagen und Argumente zu treffen (LGVE 2004 III Nr. 10 mit zahlreichen Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung).

Wie nachfolgend dargelegt wird, enthält die Abstimmungsbotschaft des Stadtrates von Luzern Unregelmässigkeiten im vorbeschriebenen Sinne. Der Stadtrat hat die Pflicht zur sachlichen, objektiven und korrekten Information verletzt. Die Abstimmungsbotschaft enthält unverständliche, widersprüchliche und falsche Aussagen. Zudem hat der Stadtrat wichtige Elemente (Notwendigkeit der BZO-Revision, Wachstumsberechnung, Berechnung der Wohn- und Arbeitsanteile in der Wohn- und Arbeitszone) unterdrückt. Die Stimmberechtigten können sich somit nicht über den wahren Zweck und die Tragweite der Vorlage orientieren. Es werden auch ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen vorenthalten.

6. Auf S. 7 der Abstimmungsbotschaft hält der Stadtrat fest:

„Bei der Prüfung der städtischen BZO wurde klar, dass sich sowohl die Rahmenbedingungen wie auch die Anforderungen an eine zeitgemässe Bau- und Zonenordnung geändert haben und daher keine Teil-, sondern ein Gesamtrevision durchgeführt werden muss.“

Diese Aussage des Stadtrates ist weder klar noch verständlich noch inhaltlich korrekt. Insbesondere wird den Stimmberechtigten nicht dargelegt, inwiefern sich die Rahmenbedingungen und die Anforderungen überhaupt geändert haben, weshalb die bisherige Nutzungsplanung nicht mehr zeitgemäss ist, und welche Eigenschaften eine zeitgemässe Bau- und Zonenordnung aufzuweisen hat. Damit werden auch ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen im Hinblick auf die Notwendigkeit der BZO-Revision als Gesamtrevision vorenthalten.

Beweis: Urkunde: Abstimmungsbotschaft des Stadtrates von Luzern zur
Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung (S.7)

7. Wie der Abstimmungsbotschaft S. 4 entnommen werden kann, war es dem Stadtrat ein Anliegen, mit der BZO ein einfaches Instrument zu schaffen, das die benötigte Flexibilität gewährleistet und gleichzeitig auch die bauliche Qualität der Stadt sichert. Diese Ziele sollen u.a. mit der flexiblen Wohn- und Arbeitszone mit Nutzungsanteilen erreicht werden. Auf S. 9 und 10 der Abstimmungsbotschaft hält der Stadtrat fest:

„Die neue BZO schafft Spielräume: Es wurde eine flexible Wohn- und Arbeitszone geschaffen. Dem Wohnen wird zwar weiterhin Priorität eingeräumt, daneben ist aber – je nach Lage der Gebäude und Anzahl der Geschosse – auch ein minimaler Gewerbeanteil vorgesehen. Die Nutzungsordnung, also die Aufteilung, wo gewohnt und wo gearbeitet wird, ist innerhalb des Gebäudes frei wählbar. Zwar verändert sich der Wohn- und Arbeitsanteil in einzelnen Gebieten leicht, im Schnitt bleibt er aber etwa gleich.“

(vgl. dazu auch die Medienmitteilung der Stadt Luzern, welche dieser Stimmrechtsbeschwerde beigelegt ist und wo erneut behauptet wird, dass der Wohnanteil in den Wohn- und Arbeitszonen mit der neuen Regelung ungefähr gleich gross bleibe wie der in der noch geltenden, alten BZO).

Beweis: Urkunde: Abstimmungsbotschaft des Stadtrates von Luzern zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung (S. 4, 9 und 10)

Urkunde: Medienmitteilung der Stadt Luzern zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung

Diese Ausführungen des Stadtrates sind unsachlich, nicht objektiv und falsch. Die Ausführungen des Stadtrates, wonach sich der Wohn- und Arbeitsanteil nur leicht verändere, stehen nämlich in krassem Gegensatz zu den amtlichen Publikationen des Stadtrates. Gemäss der Antwort des Stadtrates vom 26. September 2012 auf die Interpellation Nr. 338, 2010/2012 (S. 3) beträgt nämlich der Arbeitsanteil in der Wohn- und Arbeitszone für Gebäude von 4, 5 oder 6 Vollgeschossen in den ehemaligen Wohnanteilszonen 2 und 3 gemäss neuer BZO 21 bis 43 % bzw. 18 bis 53 % bzw. 15 bis 45 %. In der noch geltenden Nutzungsplanung wird der Arbeitsanteil in der Wohn- und Arbeitszone wie folgt ausgewiesen:

- mit überlagernder Wohnanteilszone 2 (30.1 ha):
0 bis 43 % bzw. 0 bis 35 % bzw. 0 bis 30 %;

- mit überlagernder Wohnanteilszone 3 (13.2 ha):
0 bis 64 % bzw. 0 bis 53 % bzw. 0 bis 45 %.

Andererseits gelten bei Wohnanteilen in der Wohn- und Arbeitszone für Gebäude mit 4, 5 oder 6 Vollgeschossen in den ehemaligen Wohnanteilszonen 2 und 3 gemäss neuer BZO nur noch 57 bis 79 % bzw. 47 bis 82 % bzw. 55 bis 85 %. In der geltenden Nutzungsplanung wird der Wohnanteil in der Wohn- und Arbeitszone wie folgt ausgewiesen:

- Wohnanteilszone 2 (30.1 ha):
57 bis 100 % bzw. 65 bis 100 % bzw. 70 bis 100 %;
- Wohnanteilszone 3 (13.2 ha):
36 bis 100 % bzw. 47 bis 100 % bzw. 55 bis 100 %.

Damit ist klar erstellt, dass mit der neuen BZO in der Wohn- und Arbeitszone eine massive Senkung des Wohnanteils zu Gunsten eines höheren Arbeitsanteils verbunden ist. Entgegen den Ausführungen des Stadtrates bleiben somit die Wohn- und Arbeitsanteile keinesfalls gleich. Die neue Nutzungsplanung hat nämlich eine massive Senkung des Wohnanteils und eine massive Erhöhung des Arbeitsanteils in der Wohn- und Arbeitszone zur Folge.

Beweis: Urkunde: Antwort des Stadtrates von Luzern vom 26. September
2012 auf die Interpellation Nr. 338, 2010/2012 (S. 3)

Der Unterzeichnende hat somit gestützt auf das vom Stadtrat publizierte Zahlenmaterial klar dargelegt, dass die Abstimmungsbotschaft in Bezug auf die Arbeits- und Wohnanteile in der Stadt Luzern eine massive Falschaussage aufweist. Diese Falschaussage ist zweifellos geeignet, das Abstimmungsergebnis in entscheidendem Masse zu beeinflussen, zumal die Problematik des Wohnens in der Stadt Luzern (insbesondere im Innenstadtbereich) von hoher Brisanz ist und ein wichtiges, sozialpolitisches Anliegen darstellt.

Auch die Feststellung des Stadtrates, die Nutzungsanordnung sei frei wählbar, ist nicht zutreffend. In Art. 14 Abs. 3 BZO wird explizit auf besondere Bereiche (Strassen- und Fussgängerbereiche) von Teilzonenplänen hingewiesen, in welchen grundsätzlich nur

die publikumsorientierte Erdgeschossnutzung zulässig ist. Wohnungen sind nur ausnahmsweise gestattet. Eine freie Wählbarkeit besteht somit gar nicht. Auch in diesem Punkte hat der Stadtrat unsachlich und falsch informiert.

8. Auf S. 10 der Abstimmungsbotschaft hält der Stadtrat Folgendes fest:

„Für den alten Stadtteil von Luzern wurden die mögliche Ansiedlung von rund 2'200 bis 3'300 neuen Einwohnerinnen und Einwohnern und von rund 1'100 bis 1'700 neuen Arbeitsplätzen berechnet.“

Diese Berechnungen bzw. die Grundlagen für das betreffende Zahlenmaterial wurden bis heute nie veröffentlicht. Für die Stimmberechtigten ist es nicht möglich, dieses Zahlenmaterial zu überprüfen und schlüssig nachzuvollziehen. Damit werden dem Stimmbürger ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen vorenthalten. Gerade die Frage der Wachstumszunahme ist bei Ortsplanungsrevisionen von zentraler Bedeutung. Die diesbezüglichen Ausführungen des Stadtrates sind aber nicht nur nicht nachvollziehbar, sondern auch unsachlich, widersprüchlich und falsch.

In der ersten öffentlichen Auflage (18. August bis 16. September 2011) wird auf S. 10 (Ziff. 3.3) eine Bilanz der Verdichtungsstrategie in tabellarischer Form dargestellt. Dort ist nach alter, noch geltender BZO von einem Potenzial von 2'000 bis 3'000 Einwohnern und 1'000 bis 1'500 Arbeitsplätzen sowie von einem nach neuer BZO zusätzlichen Potenzial von 1'300 bis 1'800 Einwohnern und von 900 bis 1'400 Arbeitsplätzen die Rede. Diese Zahlen weichen in massiver Form von den in der Abstimmungsbotschaft erwähnten, jedoch nicht nachvollziehbar dokumentierten Zahlen ab. Dieses von derselben Behörde publizierte widersprüchliche Zahlenmaterial zeigt klar auf, dass die Information in der Abstimmungsbotschaft nicht objektiv und sachlich und somit falsch ist. Zudem werden dem Stimmbürger ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen in Bezug auf das Wachstum vorenthalten. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in der zweiten öffentlichen Auflage (30. April bis 29. Mai 2012) hinsichtlich des Verdichtungspotenzials Aussagen gänzlich fehlen.

Beweis: Urkunde: Kopieauszug aus dem Bericht zur neuen BZO, öffentliche Auflage vom 18. August bis 16. September 2011

9. Auf S. 11 hält der Stadtrat Folgendes fest:

„Stadtrat und Parlament sprechen sich für eine Verdichtung nach Innen aus. Als Folge davon haben sich Stadtrat und Parlament auf vier Hochhausstandorte geeinigt...“

Beweis: Urkunde: Abstimmungsbotschaft des Stadtrates von Luzern zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung (S. 11)

Mit dieser Aussage wird ein kausaler Zusammenhang zwischen innerer Verdichtung und dem Bau von Hochhäusern hergestellt. Auch diese Aussage des Stadtrates ist nicht sachlich und objektiv und zudem falsch. Aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich Grenz- und Gebäudeabstände sowie Wohnhygiene und Wohnqualität (Besonnung, Beschattung, Zutritt von Licht und Luft) ist ein Verdichten mit Hochhäusern in Innenstädten nicht möglich. Dies wird durch Aussagen und Studien namhafter Experten dokumentiert.

Beweis: Autorisierte Aussage von Prof. Dr. V. M. Lampugnani (ETH Zürich):
 „Singuläre Hochhäuser leisten in der Regel keinen positiven Beitrag zur urbanen Entwicklung und helfen nicht, die Stadt zu verdichten.“
 (Informationsbroschüre des Vereins Stadtbild Luzern zur Abstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung)

Autorisierte Aussage von Dr. Richard Wolff (ZHAW):
 „Ich bin für das verdichtete Bauen, glaube aber nicht, dass Hochhäuser das Problem lösen. Sie sind zu teuer, ökologisch sinnlos und bringen zu wenig Nutzfläche.“
 (Informationsbroschüre des Vereins Stadtbild Luzern zur Abstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung)

Autorisierte Aussage von Christoph Schläppi (Chefbauberater des Schweizer Heimatschutzes):
 „In der traditionellen europäischen Stadt wird die grösste Dichte bereits mit einer fünfgeschossigen Bebauung erreicht, wie wir sie in den Altstädten und den Quartieren des 19. und frühen 20. Jahrhunderts antreffen. Höhere Häuser brauchen grössere Abstände, beispielsweise um eine gute Besonnung zu gewährleisten. Es ist daher ein Irrtum, anzunehmen,

wir seien für die Verdichtung auf den Bau von Hochhäusern angewiesen.“
(<http://www.bzo-nein.ch>)

Edition durch Prof. Dr. V. M. Lampugnani der Studie *Städtische Dichte*, insbesondere des Kapitels *Urbanität und Dichte: Ausgewählte Bestandsaufnahmen, Teil IV: Dichtesituationen in der Schweiz* (Lampugnani, Keller, Buser; NZZ Libro, 2007)

Mit dem Bau von Bauten, welche eine normale Vollgeschosszahl aufweisen, wird an den gleichen innerstädtischen Standorten stets eine höhere Dichte als mit dem Bau von Hochhäusern erreicht. Die höchste innerstädtische Dichte wird in der Schweiz mit Blockrandbebauungen von 5 Vollgeschossen erzielt. Insoweit ist die Aussage falsch, die geplanten Hochhäuser würden eine entscheidende, innere Verdichtungsmassnahme darstellen. Hätte man effektiv eine Verdichtung nach Innen erreichen wollen, hätten nämlich gar keine Hochhausstandorte ausgeschieden werden dürfen. Zu dieser Einsicht ist auch der Investor am Bundesplatz gelangt, indem er gar nicht gewillt ist, an diesem Standort ein Hochhaus zu erstellen. Im Gegenteil, er beabsichtigt, das betreffende Grundstück mit 5 bzw. 6 Vollgeschossen zu bebauen. Zudem befindet sich der Hochhausstandort Hotel Seeburg nicht einmal im innerstädtischen Bereich und hat mit dem behaupteten Verdichtungspotenzial nicht einmal ansatzweise einen kausalen Zusammenhang. Dieser Standort trägt rein gar nichts zur inneren Verdichtung bei. Auch in dieser Hinsicht ist die Abstimmungsbotschaft unsachlich und unwahr.

10. Der Stadtrat hält auf S. 11 der Abstimmungsbotschaft Folgendes fest:

„Die BZO-Revision betrifft alle Menschen, die in Luzern leben: sei es, weil man an den Schönheiten von Stadt und Landschaft hängt und diese schützen möchte, weil man die eigene Wohnqualität durch ein 35 bis 45 m hohes Hochhaus bedroht sieht...“

Beweis: Urkunde: Abstimmungsbotschaft des Stadtrates von Luzern zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung (S. 11)

Mit dieser Aussage diskreditiert der Stadtrat diejenigen, welche gegen die neue BZO Einsprache erhoben haben bzw. die BZO-Gegner. Es wird suggeriert, die Hochhaus-einsprecher seien notorische Störenfriede und renitente Personen, die lediglich eigene

Interessen vertreten würden und nicht das Gemeinwohl. Diese suggestive Aussage ist unsachlich und diskreditierend.

11. Aufgrund vorangehender Ausführungen steht fest, dass die Abstimmungsbroschüre zahlreiche gravierende Unregelmässigkeiten enthält. Diese Unregelmässigkeiten beruhen auf unsachlichen, unwahren, widersprüchlichen und falschen Informationen. Zudem wurden dem Stimmbürger in Bezug auf die Problematiken „Wachstumspotenzial“, „Arbeits- bzw. Wohnanteile in den Arbeitszonen“ sowie „innere Verdichtung und Hochhausstandorte“ ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen vorenthalten. Diese Unregelmässigkeiten, welche im Rahmen der Gesamtrevision der BZO zentrale Themen beschlagen, wiegen äusserst schwer. Alleine schon aus diesem Grunde ist die Stimmrechtsbeschwerde gutzuheissen. Zudem sind die vorbeschriebenen Unregelmässigkeiten zweifellos auch geeignet, die freie Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld der Abstimmung zu verfälschen. Der Stadtrat hat die Pflicht zur sachlichen, objektiven und widerspruchsfreien und korrekten Information verletzt und damit über den Zweck und die Tragweite der Vorlage auch falsch orientiert. Die vorbeschriebenen Unregelmässigkeiten wirken sich zweifellos entscheidend auf das Abstimmungsergebnis aus, zumal dieses sehr umstritten sein wird. Aufgrund der Fakten ist deshalb die Stimmrechtsbeschwerde gutzuheissen und den eingangs erwähnten Anträgen zu entsprechen.

Freundliche Grüsse

Alexandros Guekos

Im Doppel

Einschreiben

Beilagenverzeichnis:

1. Abstimmungsbotschaft des Stadtrates von Luzern zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung (Kopieauszug)
2. Medienmitteilung der Stadt Luzern zur Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung

3. Antwort des Stadtrates von Luzern vom 26. September 2012 auf die Interpellation Nr. 338 2010/2012
4. Bericht zur neuen BZO, öffentliche Auflage vom 18. August bis 16. September 2011 (Kopieauszug)
5. Informationsbroschüre des Vereins Stadtbild Luzern zur Abstimmung vom 9. Juni 2013 über die Bau- und Zonenordnung
6. Screenshot <http://www.bzo-nein.ch/index.php?id=experten>