

Initiativkomitee der Stadtbild-Initiative
c/o Theodor Wydler
Sternegg 14
6005 Luzern

Stadtrat Luzern
Stadtkanzlei
Hirschengraben 17
6002 Luzern

Luzern, 20. April 2015

B+A 6/2015 – Angebliche Ungültigkeit der Stadtbild-Initiative

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Stadträte

Das Initiativkomitee der Stadtbild-Initiative hat sich seinerzeit vor der Lancierung der Stadtbild-Initiative von Juristen zur Frage der Rechtskonformität der als allgemeinen Anregung verfassten Initiative beraten lassen. Es war damals und ist heute – im Unterschied zur Meinung der Gutachter Elser und Tschannen sowie des Stadtrates Luzern – von der Gültigkeit der Initiative aus folgenden Gründen überzeugt:

1. **Keine „Wiedererwägungsinitiative“, sondern ein neues Hochhauskonzept für Luzern und Littau**

Der Stadtrat übernimmt im B+A 6/2015 von den Gutachtern Elser/Tschannen unreflektiert die Würdigung, dass die Stadtbild-Initiative „ein typisches Beispiel einer Wiedererwägungsinitiative“ darstelle. Dies ergebe sich aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Stossrichtung der Initiative, da die Initiative Hochhausstandorte zur Schonung des Ortsbilds nur mehr in fünf abschliessend genannten Gebieten ausserhalb der Kernstadt zulassen und die Errichtung von Hoch-

häusern an den BZO-Standorten Bundesplatz, Pilatusplatz und Steghof verhindern wolle.

Diese Würdigung ist **tatsachenwidrig**: Die Initiative strebt, wie aus dem Titel zu entnehmen ist, ein „intaktes Stadtbild“ an. Zur Stadt Luzern gehört nach der Fusion vom 17. Juni 2007 **auch der Gemeindeteil Littau**. Demnach verlangt die Initiative ausdrücklich eine **Anpassung der Bau- und Zonenordnungen** des Stadtteils Luzern **und** des **Stadtteils Littau**. Der Stadtteil Luzern soll gemäss Ziff. 1a der Initiative Hochhausstandorte **neu** auf fünf Gebiete (Büttenen/Reussport/Damm-Sentimattstrasse/Bernstrasse/Eichwaldstrasse) beschränken. In Ziff. 1b sollen demgegenüber im Stadtteil Littau **alle Hochhausstandorte gemäss Hochhauskonzept der Regionalplanung Luzern** zulässig sein. Die Initiative verfolgt demnach **zweierlei**: Im Stadtteil Luzern soll die Kernstadt vor Hochhäusern (insbesondere auch vor den neu vorgesehenen Hochhausstandorten Pilatusplatz, Steghof und Bundesplatz) geschützt werden, während gleichzeitig **mehr Hochhausstandorte** (schätzungsweise um die 10) in den fünf Gebieten Büttenen/Reussport/ Damm- und Sentimattstrasse / Bernstrasse / Eichwaldstrasse des Stadtteils Luzern **planerisch neu aufgenommen** werden sollen. Und da jeder Hochhausstandort erfahrungsgemäss mehr oder weniger ein Politikum darstellen kann, sind diese neuen Hochhausstandorte gemäss Ziff. 2 der Initiative **je einzeln dem fakultativen Referendum zu unterstellen**. Die neuen Hochhausstandorte im Stadtteil Luzern decken sich im Übrigen fast nahtlos mit den Vorschlägen des Hochhauskonzeptes der Regionalplanung Luzern vom 19.9.2008. Es geht also entgegen der unzutreffenden Darlegung der Gutachter Elser/Tschannen weniger um die Verhinderung bestimmter BZO-Standorte, sondern um ein **völlig neues Hochhauskonzept für die ganze Stadt Luzern**.

Die Gutachter Elser/Tschannen verkennen denn auch auf sträfliche Weise, dass die Stadtbild-Initiative den **Stadtteil Littau neu** und **ausdrücklich in das Hochhauskonzept für die ganze Stadt Luzern einbindet**, indem Ziff. 1b der Initiative im Stadtteil Littau **alle Hochhausstandorte gemäss Hochhauskonzept der Regionalplanung Luzern** zulassen will. Stellt man auf die von der Regionalplanung Luzern im Hochhauskonzept vom 19. September 2008 vorgeschlagenen „Eignungsgebiete“ ab, befinden sich im Stadtteil Littau **weit über 30 Standorte für Hochhäuser** (rot markiert, S. 26) sowie rund doppelt so viele **Standorte für sog. „höhere Häuser“**. Mit der von der Stadtbild-Initiative verfolgten Umsetzung des wichtigsten Teils des Hochhauskonzepts sind also das

am 29. Oktober 2008 verabschiedete BZR Littau sowie die am 9. Juni 2013 in einer Volksabstimmung genehmigte BZO Stadtteil Luzern gleichermassen betroffen, da die Initiative – im klaren Unterschied zur BZO Stadtteil Luzern – für Hochhausstandorte eine stimmige Lösung **für das ganze Stadtgebiet** vorsieht (also nicht nur die Kernstadt Luzern betreffend, sondern den ganzen Stadtteil Luzern sowie insbesondere auch den Stadtteil Littau). Die Initiative bezweckt demnach nicht, die am 9. Juni 2013 genehmigte BZO der Stadt Luzern in Wiedererwägung zu ziehen. Sie bezweckt vielmehr, **für die beiden Stadtteile Luzern und Littau ein völlig neues, gesamthafes Hochhauskonzept der Stimmbürgerschaft erstmals und neu vorzulegen**. Dass hierbei drei bisherige Hochhausstandorte in der Kernstadt entfallen sollen, erscheint im Vergleich zur Tragweite der Initiative (**Dutzende neuer Hochhausstandorte** sowohl im Stadtteil Luzern wie im Stadtteil Littau, fakultative Referendumsmöglichkeit für jeden der neu auszuscheidenden Hochhausstandorte) **gänzlich untergeordnet**.

Deshalb ist es unhaltbar und verfehlt, die Stadtbild-Initiative als „Wiedererwägungsinitiative“ abzuschmettern.

2. Pflicht zur Schaffung einer einheitlichen BZO für das gesamte Stadtgebiet

Weil die Gutachter Elser/Tschannen offenbar vom Stadtrat nicht hinreichend informiert bzw. dokumentiert worden sind, ist ihnen bei der Erstellung des Gutachtens (auch) entgangen, dass die Stadt Luzern seit dem 20. Juni 2007 **durch den Fusionsvertrag** zwischen den damaligen Gemeinden Luzern und Littau **verpflichtet** ist, eine **inhaltlich einheitliche BZO für das gesamte Gemeindegebiet der vereinigten Gemeinde Luzern zu erarbeiten**. Dies ist in Art. 31 Abs. 1 des Fusionsvertrages vom 20. Juni 2007 zweifelsfrei so festgehalten. Gemäss Art. 41 Abs. 3 des Fusionsvertrages soll für das Gemeindegebiet Littau das am 29.10.2008 verabschiedete Bau- und Zonenreglement Littau nur solange in Kraft bleiben, bis die fusionsvertraglich vorgesehene Regelung für die vereinigte Gemeinde Luzern geschaffen ist.

Diese Verpflichtung gemäss Fusionsvertrag bedeutet für alle Bürger der vereinigten Stadt Luzern und insbesondere auch für alle Grundeigentümer der Stadtteile Luzern und Littau, dass sowohl die städtische BZO vom 9.6.2013 wie auch das BZR Littau vom 29.10.2008 **in eine vereinigte, neue BZO überführt wer-**

den müssen. Es steht nach Auffassung der Initianten ausser Frage, dass im Sommer 2015, also **acht Jahre (!) nach Unterzeichnung** des Fusionsvertrages, der Zeitpunkt längstens gekommen ist, um das Versprechen und die Verpflichtung zur Schaffung einer **völlig neuen, gesamtstädtischen BZO endlich umzusetzen.**

Mit Blick auf diese fusionsvertragliche Regelung bzw. Verpflichtung liegt, entgegen der Auffassung des Stadtrates und der Gutachter, seit längerem ein **gewichtiger Änderungsgrund für die Änderung der zwei bestehenden, innerstädtischen BZO's** vor. Denn dieser Verpflichtung ist die Stadt bisher nicht ansatzweise nachgekommen, insbesondere auch nicht mit der BZO vom 9.6.2013, die das Gebiet von Littau nach wie vor ausklammert. Die fusionsvertragliche Verpflichtung ist von erheblicher politischer und raumplanerischer Bedeutung, da die öffentlichen Interessen an der Umsetzung des von den Stimmbürgern beschlossenen Fusionsvertrages mit Blick auf wichtige raumplanerische Entscheidungen ins Auge stechen: Gerade wegen der Fusion der Stadtteile Luzern (mit historisch und touristisch besonders schützenswerter Kernstadt) und des Stadtteils Littau (mit grossen Baulandreserven und mit fast unzähligen Hochhausstandorten gemäss Hochhauskonzept) hat die Stadt innert nützlicher Frist politisch neu zu diskutieren und neu zu entscheiden, in welchen Gebieten Hochhausstandorte erwünscht und zweckmässig sind. **Diese fusionsvertraglich bindende und raumplanerisch äusserst bedeutungsvolle Gesamtplanungspflicht für die beiden Stadtteile geht der Planbeständigkeit der zwei nicht aufeinander abgestimmten BZO Luzern und BZR Littau eindeutig vor.** Weil BZO Luzern und BZR Littau in einen einzigen Nutzungsplan zu vereinigen und deshalb zwingend „anzupassen“ sind, muss es im Rahmen dieser fusionsvertraglich vorgesehenen Neuregelung möglich sein, insbesondere auch die Frage der zulässigen Hochhausstandorte neu zu evaluieren und neu zu regeln.

Gleichzeitig liegt mit dieser fusionsvertraglichen Verpflichtung ein **triftiger Grund für** die Zulässigkeit der in Ziff. 3 der Stadtbild-Initiative vorgesehenen, zeitlich mässigen **Rückwirkung** von 10 Monaten vor: Weil BZO Luzern und BZR Littau wegen der Fusion vereinigt und aufeinander angepasst werden **müssen** – die Stadt schläft in dieser Sache seit bald acht Jahren den Schlaf der Inkompetenten ... -, ist eine **Änderung** der bestehenden zwei isolierten Nutzungspläne der beiden Stadtteile nicht nur zulässig, sondern fusionsvertraglich und raumplanerisch unerlässlich. Aufgrund der fusionsvertraglichen Verpflichtung zur Erstellung einer ganzheitlichen vereinigten BZO liegt augenscheinlich ein triftiger Grund vor, u.a. bisherige (isoliert „geplante“, d.h. willkürlich aus dem

Hochhauskonzept herausgerissene und nicht diskutierte) Hochhausstandorte acht Jahre nach der Fusion in Frage zu stellen und diese gesamtstädtisch neu zu planen. Unter die **Ungewissheit der anstehenden gesamtstädtischen Neuplanung** fallen nicht nur die Eigentümer von Hochhausstandorten in der Kernstadt, sondern die meisten Grundeigentümer im gesamten Stadtgebiet. So sind etwa Neuregelungen oder andere Abgrenzungen bei Wohnanteilen, bei Wohn- und Arbeitszonen, bei Sonderbauzonen oder bei Gewerbe- und Industriezonen ebenso wahrscheinlich wie Änderungen der maximalen Firsthöhen und/oder Überbauungsziffern. Die Stadtbild-Initiative spricht bloss einen der vielen Planungsbereiche an, die als Folge der Fusion allesamt einer generellen Änderung bzw. Vereinigung harren. Was hieran rechtlich unzulässig sein soll, legen weder Gutachter noch Stadtrat dar und ist auch nicht auszumachen.

3. **Initiative als allgemeine Anregung – Erlass einer Planungszone**

Dass die Initianten beim (gesamtplanerisch bisher untätigen) Stadtrat mit ihrem Anliegen nicht auf Begeisterung stossen und dieser die überfällige gesamtstädtische Hochhausplanung mit allen (auch rechtlichen) Mitteln torpedieren könnte, war mehr oder weniger vorauszusehen. Um allfälligen rechtlichen Einwendungen gegen die Gültigkeit der Stadtbild-Initiative zusätzlich begegnen zu können, wurde die Initiative nicht als ausformulierter Entwurf, sondern ausdrücklich **als allgemeine Anregung** eingereicht. Es liegt also zum vornherein kein ausformulierter Gesetzestext vor. Bei Annahme der Stadtbild-Initiative hat der Stadtrat dem Grossen Stadtrat vielmehr einen B+A zur überfälligen gesamtstädtischen BZO Luzern-Littau vorzulegen, worin die zulässigen Hochhausstandorte (mit jeweiliger Referendumsmöglichkeit) gemäss Stadtbild-Initiative aufzuführen sind. Gleichzeitig - oder bereits nach Annahme der Initiative - hat der Stadtrat für alle alten und neuen Hochhausstandorte eine sog. „**Planungszone**“ zu erlassen, damit die Absichten der neuen Nutzungsplanung nicht unterlaufen werden können. Ein solches „Planungsbedürfnis“ ist dann gerechtfertigt, wenn die Änderung der Nutzungsplanung durch veränderte Verhältnisse oder Bedürfnisse nach Art. 21 Abs. 2 RPG begründet ist. Das ist vorliegend mit Blick auf die fusionsvertragliche Verpflichtung der Stadt vom 20.6.2007 offensichtlich und erst noch seit langem der Fall. Sollten Grundeigentümer mit diesem Vorgehen dann zumal nicht einverstanden sein, stehen ihnen die gegen jede Planungszone zulässigen Rechtsbehelfe zur Verfügung. Wie die Gutachter Elser/Tschannen zu-

treffend bemerkt haben, wird die Übergangsregelung von Ziff. 3 der Initiative aus rechtstechnischen Gründen also nicht Bestandteil der neuen gesamtstädti-

schen BZO sein, sondern (nur) die erwähnte Planungszone auslösen. Auch unter diesem Gesichtspunkt kann von Ungültigkeit der Initiative demnach nicht die Rede sein.

Die neue gesamtstädtische BZO soll selbstverständlich mit dem übergeordneten Recht kompatibel sein. Die Initiativ-Form der allgemeinen Anregung erlaubt es, im Rahmen der Zielsetzung der Initiative bei der Abgrenzung der zahlreichen, neu vorgeschlagenen Hochhaus-Standorte den absichtlich belassenen, **erheblichen Gestaltungsspielraum** auszunutzen. Nichts steht entgegen, die vorstehend dargelegten Erwägungen auch den Stimmbürgern im Rahmen der anstehenden Volksabstimmung bekannt zu geben. Ebenso gewiss ist, dass die Initianten für alle Unterzeichner der Stadtbild-Initiative den politischen und rechtlichen Kampf für die Gültigkeit der Initiative auf sich nehmen.

Mit freundlichen Grüssen

Für das Initiativkomitee der Stadtbild-Initiative



A. Gehrig



S. Rüegg



A. Guekos

Dreifach
Vorauskopie per E-Mail

Kopie an:
Medien
Alle Mitglieder des Grossen Stadtrats