

Elisabeth Zanolla-Kronenbergs  
Schädrütistrasse 2  
6006 Luzern

Luzern, 3. Oktober 2013

**Einschreiben**

Kantonsgesetz des Kantons Luzern  
4. Abteilung  
Postfach 3569  
6002 Luzern

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit erhebe ich

**Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen**

den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 16. September 2013/ Protokoll Nr. 1008  
(Abweisung der Stimmrechtsbeschwerde der Beschwerdeführerin vom 28. August 2013 gegen die  
Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung der Stadt Luzern vom 22. September 2013)

mit folgendem **Antrag**:

Die Volksabstimmung der Stadt Luzern vom 22. September 2012 zur Initiative „Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern“ sei aufzuheben, und der Stadtrat sei anzuweisen, ein Datum für eine neue Abstimmung über die Vorlage anzusetzen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Stadt Luzern

Eventualiter:

Es sei festzustellen, dass der Stadtrat von Luzern mit den Abstimmungserläuterungen zur Volksabstimmung der Stadt Luzern zur Initiative „Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern“ vom 22. September 2013 in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingegriffen und damit die Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt hat.

**Begründung**

**1. Formelles**

Angefochten wird der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 16. September 2013/ Protokoll Nr. 1008 (Beilage Nr. 1).

Gemäss § 148 Bst. b VRG (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern vom 3. Juli 1972; SRL Nr. 40) können Entscheide des Regierungsrats mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Der Beschwerdeführerin hat am Verfahren vor dem Regierungsrat teilgenommen (vgl. Stimmrechtsbeschwerde vom 28. August 2013 gemäss Beilage Nr. 2) und ist als Stimmberechtigte von Luzern zur Beschwerde berechtigt (§ 129 VRG sowie § 160 Abs. 4 StRG [Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988; SRL Nr. 10]).

Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage (§ 130 VRG) und ist mit heutiger Eingabe eingehalten. Der Beschwerdeführer ist im Übrigen partei- und prozessfähig.

Damit sind alle formellen Voraussetzungen für die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde erfüllt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

## 2. Materielles

### 2.1. Rüge: Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit

- a) Der Stadtrat Luzern hat mit den „*Erläuterungen des Stadtrates zur städtischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 – Initiative „Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern“*“ (Beilage Nr. 3) in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingegriffen und damit die Abstimmungsfreiheit verletzt. Der Stadtrat erwähnt im „Abstimmungsbüchlein“ unter dem Titeln „*Vorlage in Kürze*“ S. 4 + 5, „*Ausgangslage*“ S. 6 + 7 und „*Städtebauliches Potential*“ S. 7 + 9 ausschliesslich Pro-Argumente. Contra-Argumente werden in den beanstandeten Teilen des „Abstimmungsbüchleins“ keine aufgeführt. Die Stimmbürger werden völlig einseitig über diese Vorlage informiert, was einer Manipulation der Stimmbürger gleichbedeutend ist. Der Stadtrat bestreitet in seiner Stellungnahme Stadtratsbeschluss StB Nr. 645 vom 4. September 2013 (Beilage Nr. 4) auch nicht, dass in den voranstehend erwähnten/ beanstandeten Textpassagen ausschliesslich Pro-Argumente aufgeführt wurden. Der Stadtrat kann auch in dieser Stellungnahme keine Gegenargumente nennen, die in den beanstandeten Textpassagen erwähnt worden wären.
- b) Die nachstehende Liste zeigt auf, dass diese Initiative erheblichen Gefahren, Risiken und Schwächen beinhaltet, welche dem Stimmbürger in den Abstimmungserläuterungen vorenthalten wurden:

- Die Neue Luzerner Zeitung veröffentlichte diverse Berichte, dass die Stadt Luzern keine Finanzen mehr habe um die Parkbänke zu unterhalten. Der Unterhalt der Parkbänke verursacht jährliche Kosten in der Höhe von ca. CHF 80'000.--. Ebenso könnten die Spielplätze aufgrund der Finanzlage nicht mehr unterhalten werden. Falls die Umgestaltung der Bahnhofstrasse umgesetzt würde so würden in Minimum folgende Kosten anfallen:

Planungskredit	CHF 410'000.—
Projektierung (Annahme)	ca. CHF 400'000.—
Realisierung/ Bau (Annahme)	ca. CHF 5'000'000.—

Aus Erfahrungswerten weiss man, dass die Projektierung/ Bauleitung etwa die gleich hohen Kosten wie die Planung verursacht und dass die Projektierung, Bauleitung und Planungskosten ca. 15% der Baukosten zusammen ausmachen werden. Wenn die Stadt Luzern nicht mehr genügend Finanzen hat um Parkbänke und Spielplätze zu unterhalten, wie soll sie ein Projekt finanziell stämmen können, das Kosten von min. CHF 5'800'000.— verursachen wird? Der jährliche Unterhalt der Parkbänke kostet ca. CHF 80'000.--. Es liegt im Bereich des Möglichen, dass nach der Annahme der Initiative die Planung an die Hand genommen werden kann, aber für die Detailprojektierung und Umsetzung keine Mittel

vorhanden sind und somit das Projekt als Planungsleiche endet. Wenige Tage vor der Abstimmung änderte der Stadtrat seine Kommunikation und führte aus, dass nun doch genügend Finanzen für den Unterhalt der Parkbänke und Spielplätze vorhanden seien. Es ist in Zweifel zu ziehen, dass sich gerade wenige Tage vor der Volksabstimmung die finanzielle Lage der Stadt Luzern sich so massiv gebessert haben soll. Wahrscheinlich ging es dem Stadtrat bei dieser Kehrtwendung darum diese Volksabstimmung ins Trockene zu bringen.

- Ohne eine weitere Steuererhöhung kann dieses Projekt nicht umgesetzt werden, da der Stadt schlicht die Finanzen fehlen.
- Im Jahre 2009 bewilligte das Stimmvolk von Littau den Bau der Umfahrungsstrasse Bahnhof Littau. Mit dem Bau wurde bis heute noch nicht begonnen und dieses Projekt wurde verwaltungsintern aufgrund der Finanzlage auf eine tiefere Prioritätsstufe gesetzt. Warum sollen neue Planungen für Strassenprojekte begonnen werden, wenn die bereits bewilligten aufgrund der mangelnden Finanzen nicht gebaut werden können?
- Die Stadt Luzern ist im Begriff ein Gesamtverkehrskonzept zu erstellen. Mit dieser Initiative wird ein einzelnes Thema (Projekt Bahnhofstrasse) herausgegriffen und ohne Beurteilung der verkehrspolitischen Gesamtzusammenhänge zur Vorentscheidung gebracht. Der Stimmbürger hat gar keine Möglichkeit die daraus folgenden Vor- und Nachteile abzuwegen, da er gar nicht auf diese Problematik hingewiesen wird.
- Eine autofreie Bahnhofstrasse hat zwangsläufig massive Auswirkungen/ Verkehrsverlagerungen auf die Seidenhofstrasse, Theaterstrasse, Hirschengraben, Viktoriaplatz, Pilatusstrasse und Pilatusplatz. Die Fahrzeuge könnten somit nicht mehr direkt Richtung Seebrücke/ Bahnhof fahren sondern nur noch über einen Umweg über die genannten Straßen.
- Die Bahnhofstrasse ab Theater bis Seebrücke ist eine Gemeindestrasse 2. Klasse. Dies bedeutet, dass sie der Groberschliessung des Quartiers dient und den Verkehr auf die Seebrücke bzw. zum Bahnhof leitet. Mit einer autofreien Bahnhofstrasse würde die Entlastungsfunktion dieser Strasse wegfallen.
- Mit einer autofreien Bahnhofstrasse wird ebenfalls die Theater- und Seidenhofstrasse stillgelegt, da diese nur noch Sackgassen wären. Die Parkplätze an der Seidenhof- und Theaterstrasse müssten ebenfalls aufgehoben werden, da der Verkehr in diesen beiden Sackgassen gar nicht kreuzen könnte.
- Bei einer möglichst autofreien Bahnhofstrasse ist die Erschliessung des Parkhauses Flora höchst fragwürdig (vgl. Ziff. 2.1 j)
- Mit einer Umgestaltung der Bahnhofstrasse in eine autofreie Zone wird bewusst in Kauf genommen, dass sich an dieser Stelle das bestehende Gewerbe durch Kleider-, Souveniers- und Uhrenshops verdrängt wird.
- Im Abstimmungsbüchlein (Beilage Nr. 3) wurde bewusst nur am Rande erwähnt, dass 33 Parkplätze und zusätzliche 3 Invalidenparkplätze wegfallen werden. Die Erwähnung im Zusammenhang mit der Stellungnahme der SVP-Fraktion ist ungenügend. Auch wurden die entsprechend Nachteile des Wegfalls von Parkplätzen nicht thematisiert.

Diese Aufstellung von Gefahren, Risiken und Schwächen dieser Vorlage ist nicht abschliessend. Diese Aufstellung zeigt aber, dass diese Vorlage mit erheblichen Unsicherheiten, Gefahren und Risiken verbunden war, welche dem Stimmbürger mitzuteilen gewesen wären, so dass dieser aufgrund einer ausgewogenen Faktenlage einen seriösen Entscheid hätte fällen können. Die Beschwerdeführerin verlangt nicht, dass über alle Details im Abstimmungsbüchlein pro und contra informiert wird. Aber ich verlange, dass die von der Lehre und der Rechtsprechung des Bundesgerichtes vorgegebenen Leitlinien hätten eingehalten werden sollen und somit auch über die wichtigsten und wesentlichsten Negativ-Punkte dieser Vorla-

ge sachlich, objektiv, transparent hätten informiert werden müssen. Das verteilte Abstimmungsbüchlein (Beilage Nr. 3) zeigte nur die positiven Seiten der Vorlage auf.

- c) Die Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt hohe Anforderungen an die Sachlichkeit und Objektivität von Abstimmungserläuterungen: „*Nach der Rechtsprechung sind behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, 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 Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberichtigten 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. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben (...).*“ (BGE 138 I 61 E. 6.2 S. 83).“

Auch in der Rechtslehre werden hohe Anforderungen an die Ausarbeitung von Abstimmungserläuterungen gelegt. Michel Besson, „Behördliche Information vor Abstimmungen“, Bern 2003, S. 253 präzisiert die Anforderungen an das „Abstimmungsbüchlein“ wie folgt: „*An Abstimmungserläuterungen wird m.E. zu Recht nach der Praxis ein besonders strenger Massstab bezüglich der Sachlichkeit im Allgemeinen und der Ausgewogenheit im Besonderen gelegt. In der Praxis bedeutet dies, dass von den Behörden ein besonders hohes Mass an Sorgfalt bei der Ausarbeitung der Erläuterungen verlangt wird.*“ Was die Sachlichkeit von Abstimmungserläuterungen betrifft, hält Michel Besson, a.a.O., S. 261 fest: „*Abstimmungserläuterungen müssen stets sachlich bleiben, dies bedeutet insbesondere, dass Tatsachen richtig dargestellt werden, unsichere Tatsachen als solche erkennbar sind, weiter dass Inhalt, Zweck und Folgen der Vorlage sachlich bewertet werden und dass die behördliche Information insgesamt kohärent bzw. widerspruchsfrei ist.*“ Es kann keineswegs als sachlich und ausgewogen bezeichnet werden, dass im Abstimmungsbüchlein zur städtischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 keine Gegen-Argumente in den beanstandeten Textpassagen erwähnt wurden. Die Informationen im „Abstimmungsbüchlein“ sind somit nur einseitig auf die Pro-Seite ausgelegt. Der Stimmbürger wird somit manipuliert und einseitig informiert, was wiederum zu einer Verfälschung des Abstimmungsresultates führte. Es handelt sich somit um eine klar unzulässige behördliche Intervention im Vorfeld der Abstimmung und damit um eine schwere Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Abstimmungsfreiheit. Diese Sichtweise stützt auch Michel Besson, a.a.O., S. 192 zu recht: „*Behördliche Information muss in zweifacher Hinsicht ausgewogen sein: Erstens müssen die zentralen Argumente für und gegen eine bestimmte Vorlage insgesamt in der behördlichen Information angemessen zum Ausdruck kommen.*“

- d) Der Regierungsrat schreibt in seinem Entscheid vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008, Ziff. 7.2, S. 5 (Beilage Nr. 1): „*Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben ...*“. Der Regierungsrat schreibt selbst, dass eine Vorlage mit einem umfassenden Bild mit den Vor- und Nachteilen dargestellt werden muss. In den beanstandeten Textpassagen der Abstimmungserläuterungen (Beilage Nr. 3) zur Volksabstimmung vom 22. September 2013 wurden aber gar keine Nachteile er-

wähnt. Der Regierungsrat urteilte somit willkürlich und widersprüchlich, da er entgegen seiner eigenen Feststellungen urteilte. Dies ist zu beanstanden.

- e) Der Regierungsrat schreibt in seinem Entscheid vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008, Ziff. 7.2, S. 5 (Beilage Nr. 1) weiter: „*Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen ...*“. Mit der Abweisung der Stimmrechtsbeschwerde widerspricht sich der Regierungsrat auch zu dieser Textstelle, da der Stadtrat in seinen Abstimmungserläuterungen durchaus wichtige Contra-Punkte dieser Vorlage verschwiegen hat (vgl. Ziff. 2.1.1 b). Dies ist willkürlich und wird beanstandet.
- f) Im weiteren stellte der Regierungsrat in seinem Entscheid vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008, Ziff. 7.3, S. 5 (Beilage Nr. 1) fest: „*Gemäss Lehre und Rechtsprechung geht es bei der Ausgewogenheit darum, dass sowohl die wichtigsten Argumente, die für, als auch jene, die gegen die Annahme einer Vorlage sprechen, in angemessener und fairer Weise aus den Erläuterungen ersichtlich sind. Die Erläuterungen dürfen jedenfalls nicht einseitig sein und blass die Argumente der Behörden enthalten.*“ Im zu beurteilenden Fall erwähnte der Stadtrat in den beanstandeten Textpassagen, welche den wichtigsten Teil der Abstimmungserläuterungen umfassen und die Vorlage im Detail dem Stimmbürger beschreiben, in einer unfairer und vollkommen einseitiger Weise, da nur die Pro-Argumente aufgeführt und erwähnt wurden. Der Regierungsrat handelte auch in diesem Punkt willkürlich und widersprüchlich, da er einerseits klare Anforderungen an die Abstimmungserläuterungen setzt, diese aber im zu beurteilenden Fall nicht durchsetzt.
- g) In Ziff. 7.5 des Regierungsratsentscheides vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008 (Beilage Nr. 1) führt der Regierungsrat die Praxis auf, wenn das Initiativ- bzw. Referendumskomitee eine konträre Meinung zur regierungsrätlichen Botschaft einnimmt. Diese Ausführungen sind aber für den zu beurteilenden Fall nicht relevant, da der Stadtrat und das Initiativkomitee beide die Annahme der Initiative befürworten und eine fast deckungsgleiche Meinung vertreten.
- h) In Bezug auf das Ermessen stellt der Regierungsrat im seinem Entscheid vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008 richtig fest, Ziff. 8.1, S. 7 (Beilage Nr. 1): „*Von den Erläuterungen auf den 12 Seiten entfällt ein grosser Teil, nämlich mindestens 9 Seiten, auf eine Wiedergabe von vorgegebenen Fakten, für deren inhaltliche Ausführungen nur wenig Ermessensspielraum besteht ...*“. Diese Sichtweise stützt auch Michel Besson, a.a.O., S. 192 zu recht: „*Behördliche Information muss in zweifacher Hinsicht ausgewogen sein: Erstens müssen die zentralen Argumente für und gegen eine bestimmte Vorlage insgesamt in der behördlichen Information angemessen zum Ausdruck kommen.*“ Besson schreibt ganz eindeutig, dass sowohl die Argumente für und gegen eine Vorlage erwähnt werden müssen. Auch in anderen Rechtskommentaren wird diese Sicht der Dinge gestützt. Jeanne Ramseyer, „Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen“, Basel 1992, S. 44, Ziff. 4. a) stellt fest: „*Die Abstimmungserläuterungen sollen klar und übersichtlich gestaltet sein und über die Bedeutung sowie die Vor- und Nachteile einer Vorlage unterrichten.*“ Der Regierungsrat handelt somit willkürlich, da er einerseits den Ermessensspielraum im informativen Teil des Abstimmungsbüchleins als sehr klein bezeichnet, aber gleichzeitig die beanstandeten Textpassagen der „*Erläuterungen des Stadtrates zu städtischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 – Initiative „Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern“*“ vollumfänglich gutheisst, die nicht einmal ein einziges Contra-Argument gegen diese Vorlage aufführt. Diese widersprüchliche und nicht nachvollziehbare Urteilsweise ist willkürlich und muss somit beanstandet werden.
- i) Jeanne Ramseyer, a.a.O. S. 44, Ziff. 3 b) umschreibt eine unerlaubte behördliche Beeinflussung in einem Abstimmungskampf wie folgt: „*Eine solche Beeinflussung wäre jedoch dann anzunehmen, wenn den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ausschlaggebende Entscheidungsgrundlagen vorenthalten würden, für die sie in der Vorlage selbst keine Anhaltspunkte finden können und ihnen so ein falsches Bild über Zweck und Tragweite gegeben würde.*“ Das Fehlen einer Gesamt-

verkehrsstrategie in der Stadt Luzern und die Vorziehung/ Vorwegnahme eines verkehrspolitischen Entscheides ohne Einbezug/ Einbettung in die gesamtheitlichen Verkehrszusammenhänge stellt ein solches Contra-Argument dar, das der Stadtrat hätte unbedingt aufführen müssen.

Durch die Vorwegnahme dieses verkehrspolitischen Entscheides läuft die Stadt Gefahr, dass dieses Projekt in einem Gesamtverkehrskonzept „quer in der Landschaft“ steht, weil die Gesamtbe trachtung bei der Entscheidungsfindung fehlte.

- j) Am 3. Oktober 2013 veröffentlichte die „Neue Luzerner Zeitung“ (NLZ), S. 18 (Beilage Nr. 5) einen Bericht mit dem Titel „Verhindert Parkhaus die Flaniermeile?“ und schreibt: „*Denn eine gänzlich autofreie Bahnhofstrasse dürfte nur schwer zu realisieren sein.*“ Die NLZ befragte auch Martin Urwyler, Resortleiter „Verkehrsingenieur“ bei der Abteilung Verkehr und Infrastrukturprojekte des städtischen Tiefbauamtes und zitiert diesen wie folgt: „*Das Parkhaus muss auch in Zukunft erschlossen bleiben.*“ und schreibt weiter: „*Wie man dies mit einer – wie von der Initiative verlangt – „wenn möglich autofreien Bahnhofstrasse“ erreichen will, darüber schweigt sich Urwyler aus.*“ Im Initiativtext (Beilage Nr. 6) wird ausdrücklich gefordert: „... *wenn immer möglich autofreien Bahnhofstrasse ...*“. Der Stadtrat hat im Abstimmungsbüchlein den Stimmbürgern somit bewusst vorenthalten, dass die wortgenaue Umsetzung dieser Initiative in Bezug auf eine autofreie Bahnhofstrasse wen überhaupt nur unter sehr schwer realisiert werden kann. Diese Tatsache musste dem Stadtrat bzw. der Stadtverwaltung vor Erstellung der Abstimmungserläuterungen im Detail bekannt sein. Die Stimmbürger wurden somit über einem ganz wesentlichen Punkt nicht informiert, dass eine wortgetreue Umsetzung der Initiative fraglich ist. Dieses Contra-Argument ist auch in der voranstehenden Auflistung in Kurzform enthalten (vgl. Ziff. 2.1 b)
- k) Der Regierungsrat schreibt in seinem Entscheid vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008, Ziff. 8.4, S. 9 (Beilage Nr. 1): „*Keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative hat insbesondere die Begründung des Beschwerdeführers und der Beschwerdeführerin, mit dem Bau der Umfahrungsstrasse beim Bahnhof Littau sei bis heute noch nicht begonnen worden und dieses Projekt sei aufgrund der Finanzlage auf eine tiefere Prioritätsstufe gesetzt worden. Gleich ist das Argument des Beschwerdeführers und der Beschwerdeführerin zu beurteilen, die Stadt Luzern verzichte aus finanziellen Gründen auf den Unterhalt von Parkbänken und Spielplätzen ...*“. Diese finanziellen Argumente haben sehr wohl einen direkten, unmittelbaren Zusammenhang mit dieser Vorlage. Es geht um eine sehr zentrale und für den Stimmbürger bedeutende Frage, ob diese Initiative überhaupt eine Chance hat je umgesetzt/ realisiert zu werden oder gar nie das Stadium der Planung verlassen wird und somit als Planungsleiche endet. Die Frage der Realisierbarkeit einer Vorlage ist einer der zentralen Punkte in einer Abstimmung. Michel Besson, a.a.O., S. 261 schreibt: „*Abstimmungserläuterungen müssen stets sachlich bleiben, dies bedeutet insbesondere, dass Tatsachen richtig dargestellt werden, unsichere Tatsachen als solche erkennbar sind ...*“. Wenn die Stadt Luzern die Finanzen so schlecht darstellt, dass nicht einmal mehr Parkbänke unterhalten werden können, die jährliche Kosten von CHF 80'000.— verursachen, so muss zumindest erläutert werden, wie den ein Strassenbauprojekt, welches Gesamtkosten in der Höhe von ca. CHF 5.8 Mio. verursachen wird, finanziell gestämmmt werden soll. Wenn die Finanzlage wirklich so dramatisch ist wie die Stadt Luzern dies in den vergangenen Monaten darstellte, so muss auf das Risiko der Nicht-Realisierbarkeit des Gesamtprojektes aufgrund der Finanzlage erwähnt werden. Michel Besson, a.a.O., Ziff. 6 a), S. 193 stellt unmissverständlich fest: „*Verboten ist insbesondere des Verschweigens entscheidrelevanter Informationen.*“ Im Zusammenhang mit der Finanzierung bzw. den Finanzen schreibt Michel Besson, a.a.O., S. 195: „*Allgemein stellt wohl bei ausgabenrelevanten Vorlagen die Kosten- respektive die Finanzierung regelmässig eine wesentliche Information dar.*“ Dies beweist, dass der Stadtrat ganz eindeutig diesen Punkt im Abstimmungsbüchlein hätte erwähnen müssen. Der Regierungsrat urteilte somit willkürlich indem er den unmittelbaren Zusammenhang der Finanzlage der Stadt Luzern und der vorliegenden Initiative verneinte.
- l) Der Regierungsrat schreibt in seinem Entscheid vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008, Ziff. 9, S. 9 (Beilage Nr. 1): „*Die Stimmberechtigten sind aufgrund der Erläuterungen in der Lage und es ist ihnen zuzutrauen, sich aufgrund der Erläuterungen des Stadtrates, aber auch aufgrund der in*

*den Medien stattfindenden Diskussionen, ein Bild über die Vorbehalte der Gegnerschaft zu machen ...*“. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die berechtigte Frage, wie sollen die Stimmbürger sich eine fundierte Meinung bilden, wenn ihnen die Contra-Argumente dieser Vorlage im Abstimmungsbüchlein gänzlich verschwiegen wurden. Wer falsch informiert wurde, stimmt auch falsch ab. Ausserdem ist es nicht Aufgabe der Medien mangelhaft formulierte Abstimmungserläuterungen zu heilen. Auch diese Aussage des Regierungsrates ist zu beanstanden.

- m) In meiner Stimmrechtsbeschwerde vom 28. August 2013 (Beilage Nr. 2) habe ich nicht bemängelt, dass die Minderheiten des Gemeindeparlaments nicht angemessen dargestellt worden wären, sondern dass in den beanstandeten Textpassagen des Abstimmungsbüchleins die Informationen des Stadtrates einseitig nur die Pro-Seiten dieser Vorlage erwähnten. Die diesbezüglichen Ausführungen im Entscheid des Regierungsrates vom 16. September 2013/ Protokoll Nr. 1008, Ziff. 8.3 (Beilage Nr. 1) sind somit irrelevant, da dies gar nicht beanstandet wurde.
- n) Der Regierungsrat schreibt in seinem Entscheid vom 16. September 2013, Protokoll Nr. 1008, Ziff. 9, S. 9 (Beilage Nr. 1): „*Bei dieser Ausgangslage kann aus der parlamentarischen Beratung entnommen werden, dass die Abstimmungserläuterungen an die Stimmberechtigten die wichtigsten Argumente, die von den beachtlichen Minderheiten im Grossen Stadtrat erwähnt worden sind, enthalten.*“ In diesem Zusammenhang muss folgendes festgestellt werden:
- Es ist nicht Aufgabe der Fraktionen/ Mitglieder des GRSTR durch ihre Stellungnahmen die wesentlichsten Pro- und Contra-Argumente in ihren Voten aufzuführen.
  - Die Fraktionen und Mitglieder im GRSTR sind in ihrer Wortwahl frei. Diese Feststellung impliziert schon, dass es nicht reicht bei den Contra-Argumenten einfach auf die Beratung im GRSTR zu verweisen.
  - Die Mitglieder und Fraktionen haben keine Pflicht in ihren Voten in ausgewogener, sachlicher und transparenter Weise die Pro- und Contra-Argumente aufzuführen, so wie dies das Bundesgericht und die Rechtslehre für die Erstellung von Abstimmungserläuterungen fordert. Mitglieder/ Fraktionen des GRSTR sind parteiisch und stellen somit auch nur eine einseitige Sichtweise dar. Diese Tatsache widerspricht auch der Auffassung des Regierungsrates, dass mit einem Auszug aus der parlamentarischen Debatte, die mangelhafte Information des Stadtrates (weglassen von Contra-Argumenten) geheilt werden kann.
- o) Das Verhalten des Stadtrates im Zusammenhang mit Abstimmungen und Wahlen gibt seit Jahren Anlass zu Beanstandungen. Im Grossen Stadtrat (GRSTR) wurden entsprechende Vorstösse eingereicht die auf diese Mängel aufmerksam machten. Im Sommer 2013 wurde im GRSTR ein Reglement beschlossen, dass diesen Missstand beheben sollte. Der zu beurteilende Fall ist aber in diesem Reglement nicht abgehandelt und es war zum Zeitpunkt des Versandes des Abstimmungsbüchleins auch noch nicht in Kraft. Das Kantonsgericht des Kantons Luzern, 4. Abteilung erteilte im Urteil V 12 284 vom 10. Juni 2013, S. 21, Ziff. 10.4 (Beilage Nr. 7) folgende Anweisung: „*...zudem haben Formulierungen zu unterbleiben, die dem redlichen Stimmbürger suggerieren könnten, es gäbe keine Alternative zu der von den Behörden vertretenen Vorlage.*“ Das Kantonsgericht versandte das Urteil am 17. Juni 2013 an die Prozessparteien (Beilage Nr. 8). Der GRSTR verabschiedete am 27. Juni 2013 den Bericht + Antrag 7/2013 Initiative „Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern“ (Beilage Nr. 9), welcher die Grundlage dieser Abstimmungsvorlage bildete. Dem Stadtrat mussten also die Anweisungen des Kantonsgerichtes des Kantons Luzern bei der Verfassung/ Erstellung der Abstimmungserläuterungen bekannt sein. Es ist als geradezu verwerflich zu bezeichnen, dass der Stadtrat innerhalb von ca. 1 1/2 Monaten nach dieser Rüge wiederum in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingriff und wie bereits dargelegt mangelhafte Abstimmungserläuterungen verteilen liess, die gegen die Abstimmungsfreiheit gem. Art. 34, Abs. 2 BV verstossen.

## 2.2. Aufhebung der Abstimmung

- a) Nach dem Gesagten ist die Abstimmungsfreiheit im Vorfeld der Stadtluzerner Abstimmung vom 22. September 2013 erheblich verletzt worden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Abstimmung aufzuheben, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflusst haben könnten. „*Die Beschwerdeführenden müssen in einem solchen Falle allerdings nicht nachweisen, dass sich der Mangel auf das Ergebnis der Abstimmung entscheidend ausgewirkt hat; es genügt, dass nach dem festgestellten Sachverhalt eine derartige Auswirkung im Bereich des Möglichen liegt. Mangels einer ziffernmässigen Feststellbarkeit der Auswirkung eines Verfahrensmangels ist nach den gesamten Umständen und grundsätzlich mit freier Kognition zu beurteilen, ob der gerügte Mangel das Wahl- oder Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte. Dabei ist auch die Grösse des Stimmenunterschiedes, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mit zu berücksichtigen*“ (BGE 130 I 290 E. 3.4 S. 296). Seitens der Lehre wurde insbesondere untersucht, welchen Einfluss die Abstimmungserläuterungen auf den Ausgang einer Abstimmung haben. Michel Besson, a.a.O., S. 244 ff. hält diesbezüglich fest: „*Auch die Ergebnisse empirischer Forschungen belegen die herausragende Bedeutung der Abstimmungserläuterungen für die Willensbildung der Stimmbürger. Die Erläuterungen stellen auf Bundesebene nach dem redaktionellen Teil der Zeitungen die meistbeachtete Informationsquelle der Stimmbürger dar. Ungefähr drei Viertel der Stimmenden gaben bei Nachbefragungen an, die Abstimmungserläuterungen als Informationsquelle für die Meinungsbildung benutzt zu haben. Die empirischen Forschungen belegen weiter, dass Abstimmungserläuterungen nicht nur eine grosse Reichweite, sondern auch eine erheblich Bedeutung für die individuelle Informiertheit der Stimmbürger haben.*“ Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Abstimmungserläuterungen als Informationsmittel muss von einer erheblichen, wesentlichen Beeinflussung der Stimmbürger durch die schöngefärzte und einseitige Darstellung im Abstimmungsbüchlein ausgegangen werden. Es liegt somit im Bereich des Möglichen, dass bei einer korrekten und sachlich, ausgewogenen Information über die Vor- und Nachteile diese Vorlage abgelehnt worden wäre. Bei dieser Abstimmung stimmten 13615 Stimmbürger für diese Initiative und 10787 Stimmbürger legten ein Nein in die Urne. Die Stadt Luzern weist im Abstimmungsresultat 24'402 gültige Stimmen aus (Beilage Nr. 10). Wenn 1415 Stimmberechtige bzw. 5.79% der eingelegten Stimmen anders gestimmt hätten, so wäre diese Initiative abgelehnt worden. Laut Besson informieren sich rund 75% der Stimmenden mittels den Abstimmungserläuterungen. Aufgrund der vollkommen einseitigen/schöngefärbten Darstellung im Abstimmungsbüchlein und der herausragenden Bedeutung des Abstimmungsbüchleins als ausgewogenes Informationsmittel für die Stimmbürger, muss davon ausgegangen werden, dass wohl bei einer korrekten Abfassung der Abstimmungserläuterungen mit Einbezug der Contra-Argumente ein guter Teil der Stimmenden anders abgestimmt hätte und die Initiative ablehnt worden wäre.
- b) Pierre Tschannen, „Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft“, Bern, Ausgabe 2007, § 48, S. 621, Ziff. 49, hält diesbezüglich fest: „*Im Übrigen gilt: Je grundsätzlicher der Mangel erscheint, desto weniger kann es auf den Stimmenunterschied ankommen. Die Wiederholung des Urnenganges hat dann vor allem den Sinn, die Zweifel an der Legitimation des Ergebnisses zu beseitigen und das Vertrauen in den demokratischen Prozess wiederherzustellen.*“ In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass der Stadtrat nur ca. 1 ½ Monate vor dem Versand der „*Erläuterungen des Stadtrates zur städtischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 – Initiative „Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern“*“ (Beilage Nr. 3) und nur wenige Tage vor der Ratsdebatte zu dieser Initiative durch das Kantonsgericht des Kantons Luzern, 4. Abteilung

lung im Urteil V 12 284 vom 10. Juni 2013, S. 21, Ziff. 10.4 (Beilage Nr. 7) folgende Anweisung erhielt: „...zudem haben Formulierungen zu unterbleiben, die dem redlichen Stimmbürger suggerieren könnten, es gäbe keine Alternative zu der von den Behörden vertretenen Vorlage.“ Es ist aus meiner Sicht vollkommen unverständlich, dass sich der Stadtrat über diese Vorgaben des Kantonsgerichts hinwegsetzt und sich auch entgegen den Regeln des Bundesgerichts und der Rechtsprechung verhält. Es stellt sich in diesem Zusammenhang durchaus die Frage, was der Zweck eines Kantonsgerichtsurteils ist, wenn der Stadtrat gleichwohl macht was er will und sich nicht an diese Anweisungen hält. Es muss leider festgehalten werden, dass der Stadtrat in vollkommen uneinsichtiger und sturer Weise in den Abstimmungskampf zur städtischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 intervenierte. Wenn diese Abstimmung nicht aufgehoben bzw. wiederholt wird und durch das Kantonsgericht nur festgestellt würde, dass die Contra-Argumente hätten aufgeführt werden sollen, so kann der Stadtrat gleichwohl einen Erfolg verbuchen, da er seine Sichtweise unter Einbezug von widerrechtlichen Massnahmen zum Durchbruch verhalf. Ausserdem wurde der Stadtrat gerade zu diesem Punkt kurz vor der Erstellung der Abstimmungserläuterungen durch das Kantonsgericht gerügt. Um die Zweifel an der Legitimation des Ergebnisses zu beseitigen und das Vertrauen in den demokratischen Prozess in diesem Widerholungsfall wiederherzustellen muss somit diese Abstimmung aufgehoben und neu angesetzt werden.

Ich danke Ihnen für die Behandlung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde und verbleibe

mit freundlichen Grüßen

Elisabeth Zanolla-Kronenberg

## **Verzeichnis der Beilagen:**

- Beilage Nr. 1 Entscheid des Regierungsrates vom 16. September 2013/ Protokoll Nr. 1008 mit Zustellcouvert
- Beilage Nr. 2 Stimmrechtsbeschwerde vom 28. August 2013
- Beilage Nr. 3 Erläuterungen des Stadtrate zur städtischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 – Initiative „*Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern*“
- Beilage Nr. 4 Stellungnahme/ Stadtratsbeschluss (StB) Nr. 645 vom 4. September 2013 zu Stimmrechtsbeschwerde vom 28. August 2013
- Beilage Nr. 5 Bericht der „Neuen Luzerner Zeitung“ (NLZ) vom 3. Oktober 2013, S. 18 mit dem Titel „*Verhindert Parkhaus die Flaniermeile?*“
- Beilage Nr. 6 Initiativbogen der städtischen Volksinitiative „*Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern*“
- Beilage Nr. 7 Kantonsgericht des Kantons Luzern, 4. Abteilung, Urteil V 12 284 vom 10. Juni 2013
- Beilage Nr. 8 Kopie Zustellcouvert des Urteils V 12 284 vom 10. Juni 2013 des Kantonsgerichts des Kantons Luzern, 4. Abteilung
- Beilage Nr. 9 Deckblatt des Bericht + Antrages 7/ 2013 – Initiative „*Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern*“ mit Angabe des Beschlussdatums des GRSTR
- Beilage Nr. 10 Offizielle Abstimmungsergebnisse der städtischen Volksabstimmung vom 22. September 2013 - Initiative „*Für eine attraktive Bahnhofstrasse in der Stadt Luzern*“
- Beilage Nr. 11 Stellungnahme zum Stadtratsbeschluss Nr. 645/ Ergänzungen zu Stimmrechtsbeschwerde vom 28.08.2013