Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 185/2007 /fun

Urteil vom 6. November 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Viktor Rüegg, Beschwerdeführer,

gegen

Stadtrat von Luzern, Hirschengraben 17, 6002 Luzern,
Grosser Stadtrat von Luzern, vertreten durch die Geschäftsleitung des Rates, Hirschengraben 17, 6002 Luzern,
Regierungsrat des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand
Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 über die Fusion Littau-Luzern,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 29. Mai 2007.

Sachverhalt:
A.
Die Gemeinden Littau und Luzern haben ein Projekt zur Gemeindefusion in die Wege geleitet und einen Fusionsvertrag erarbeitet. Mit Bericht vom 17. Januar 2007 beantragte der Stadtrat Luzern dem Grossen Stadtrat, dem Fusionsvertrag zuzustimmen und für die Umsetzung einen Kredit von 2 Millionen Franken zu bewilligen. Der Grosse Stadtrat folgte diesem Antrag am 26. April 2007. Dieser Beschluss unterlag dem obligatorischen Referendum. Die Stadtkanzlei publizierte den Beschluss des Grossen Stadtrates und gab als Datum für die Abstimmung den 17. Juni 2007 bekannt.
B.
Parallel dazu ersuchten der Gemeinderat Littau und der Stadtrat Luzern den Kanton Luzern im Juni 2006 um finanzielle Unterstützung der Gemeindefusion. Mit Dekret vom 20. März 2007 bewilligte der Grosse Rat des Kantons Luzern für die Vereinigung der beiden Gemeinden einen Kredit von 20 Millionen Franken.
C.
Am 30. April 2007 erhob Viktor Rüegg beim Regierungsrat des Kantons Luzern Stimmrechtsbeschwerde. Er stellte folgende Anträge:
1. Die mit Beschluss des Grossen Stadtrates vom 26. April 2007 ... angesetzte städtische Volksabstimmung (vom 17. Juni 2007) über die Fusion Littau-Luzern sei zu verschieben, bis rechtsverbindlich Klarheit besteht, ob die vom Grossen Rat des Kantons Luzern ... am 20. März 2007 beschlossene finanzielle Unterstützung der Fusion der Gemeinden Littau und Luzern ebenfalls in Kraft tritt.
2. Evtl. seien der Stadtrat und der Grosse Stadtrat von Luzern superprovisorisch anzuweisen, den Beschuss ... zuhanden der Stimmberechtigten durch die Aufnahme folgender Ziffer 3 zu ergänzen:
Die Beschlüsse gemäss den Ziffern 1 und 2 treten nur dann in Kraft, wenn die vom Grossen Rat des Kantons Luzern mit Dekret ... am 20. März 2007 beschlossene finanzielle Unterstützung der Fusion der Gemeinden Littau und Luzern ebenfalls in Kraft tritt.

3. Subevtl. seien die Beschlüsse des Grossen Stadtrates vom 26. April 2007 ... aufzuheben und das Resultat der auf den 17. Juni 2007 angesetzten Volksabstimmung wegen Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV vorsorglich zu kassieren.
Zur Begründung führte Viktor Rüegg aus, dass gegen das genannte Dekret des Grossen Rates das Referendum ergriffen werde und der Fusionskredit voraussichtlich im Herbst 2007 zur Abstimmung gelange. Solange Unsicherheit über diesen Kredit bestehe, sei eine freie Willenskundgabe zum Fusionsvertrag anlässlich der Abstimmung vom 17. Juni 2007 nicht gewährleistet. Eine freie Willenskundgabe könne entweder durch Verschiebung der kommunalen Abstimmung oder aber durch Aufnahme einer entsprechenden Bedingung in die kommunale Vorlage gewährleistet werden.

Mit Entscheid vom 29. Mai 2007 wies der Regierungsrat die Stimmrechtsbeschwerde ab, soweit darauf einzutreten war. Er kam vor dem Hintergrund der gesamten Umstände zum Schluss, dass die Abstimmungsfreiheit mit dem vorgesehenen Abstimmungsverfahren nicht verletzt werde.
D.
Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates hat Viktor Rüegg beim Bundesgericht am 2. Juli 2007 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Er beantragt die Aufhebung des Regierungsratsentscheides, die Kassation der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 über die Fusion der Gemeinden Littau und Luzern sowie die Anweisung, die Volksabstimmung über die Fusion nach dem 21. Oktober 2007 zu wiederholen. Er macht im Wesentlichen Verletzungen von Art. 34 Abs. 2 BV sowie einen Mangel bei der Vorbereitung einer Abstimmung im Sinne des kantonalen Stimmrechtsgesetzes geltend. Auf die Begründung im Einzelnen ist in den Erwägungen einzugehen.

Der Grosse Stadtrat Luzern und das Justiz- und Sicherheitsdepartement im Namen des Regierungsrates beantragen die Abweisung der Beschwerde.
E.
Anlässlich der Volksabstimmung vom 17. Juni 2007 haben die Stimmberechtigten sowohl der Stadt Luzern wie der Gemeinde Littau der Fusion zugestimmt. - Das Referendum gegen den grossrätlichen Kredit ist zustande gekommen (Kantonsblatt vom 2. Juni 2007). Die kantonale Abstimmung darüber ist auf den 25. November 2007 vorgesehen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung politischer Rechte nach Art. 82 lit. c BGG ist in kantonalen Stimmrechtssachen zulässig. Dazu zählen - entsprechend der Praxis zu Art. 85 lit. a OG - auch kommunale Angelegenheiten (vgl. BGE 129 I 185 E. 1.1 S. 188). Zur Beschwerde ist gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG jede Person berechtigt, die in der betreffenden Angelegenheit stimm- und wahlberechtigt ist; diese Legitimationsumschreibung entspricht grundsätzlich der Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG, wonach die Stimmberechtigten des entsprechenden Gemeinwesens Beschwerde führen konnten (vgl. BGE 130 I 290 E. 1.1 S. 292). Als Stimmberechtigter der Stadt Luzern konnte der Beschwerdeführer an der kommunalen Abstimmung vom 17. Juni 2007 teilnehmen und ist daher zur Beschwerde legitimiert. Der Umstand, dass er Mitglied des Grossen Stadtrates ist, ist insoweit ohne Bedeutung.

Im Verfahren vor Bundesgericht können gemäss Art. 95 BGG Verletzungen von Bundesrecht (lit. a) und von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte (lit. d) gerügt werden; dazu zählen die Garantie von Art. 34 BV sowie die Bestimmungen des kantonalen Stimmrechtsgesetzes (SRL Nr. 10). Das Bundesgericht prüft deren Anwendung mit freier Kognition (vgl. Urteil 1C 117/2007 vom 13. August 2007, E. 2).

Mit der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte können gemäss der bisherigen Rechtsprechung Vorbereitungshandlungen zu Urnengängen angefochten werden (vgl. auch § 160 Abs. 1 lit. a Stimmrechtsgesetz). Dazu zählen unterschiedlichste Massnahmen wie etwa Abstimmungserläuterungen, Informationen, finanzielle Unterstützungen oder Formulierungen der Abstimmungsfrage (vgl. BGE 130 I 290 E. 4 und 5 S. 296 und 303; 132 I 104 E. 4 und 5 S. 111 und 114; 106 Ia 20). Wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid darlegt, trifft dies auch für die Wahl eines Abstimmungstermins zu, da dieser die freie Willensbildung und -äusserung

beeinträchtigen oder im Widerspruch mit kantonalem Recht stehen kann (vgl. Gion-Andri Decurtins, Die rechtliche Stellung der Behörden im Abstimmungskampf, Diss. Freiburg 1992, S. 122). Die Beschwerde erweist sich auch in dieser Hinsicht als zulässig.
1.2 Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG lässt die Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte gegen Akte letzter kantonaler Instanzen zu. Nach § 166 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes ist der angefochtene Entscheid kantonal letztinstanzlich. Auch in dieser Hinsicht erweist sich die Beschwerde als zulässig.

Gemäss Art. 88 Abs. 2 BGG sehen die Kantone gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte verletzen können, ein Rechtsmittel vor; diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments und der Regierung. Im Hinblick auf die Verpflichtung der Kantone, gemäss Art. 130 Abs. 3 BGG innert zweier Jahre seit Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes die erforderlichen Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeit, die Organisation und das Verfahren der bundesgerichtlichen Vorinstanzen zu erlassen, stellt sich die Frage, wie das Verfahren inskünftig auszugestalten ist.

Die Beschwerde nach Art. 82 lit. c BGG richtet sich gemäss Art. 88 Abs. 2 BGG gegen kantonale Entscheide einer Rechtsmittelbehörde. In Bezug auf kommunale Stimmrechtssachen stellt der Regierungsrat eine Rechtsmittelbehörde dar. Fraglich ist indes, welchen Kriterien die von dieser Bestimmung verlangte Rechtsmittelinstanz in kommunalen Stimmrechtssachen dereinst genügen muss. Das Bundesgerichtsgesetz umschreibt die Natur dieses Rechtsmittels nicht. Der Bundesrat liess in seiner Botschaft ausdrücklich offen, ob die Rechtsmittelinstanz eine Behörde wie der Regierungsrat sein könne oder aber ein Gericht sein müsse; er überliess die Beantwortung der künftigen Auslegung der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV und damit der Rechtsprechung des Bundesgerichts (Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001, BBl 2001 S. 4327).

In Bezug auf kantonale Stimmrechtsangelegenheiten hat das Bundesgericht vor dem Hintergrund von Art. 29a BV und der Zielsetzung des Bundesgerichtsgesetzes befunden, dass die von Art. 88 Abs. 2 BGG geforderte Rechtsmittelinstanz grundsätzlich ein Gericht sein müsse (Urteil 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12. Februar 2007, E. 3.10, ZBl 108/2007 S. 313).

Für kommunale Stimmrechtsangelegenheiten sind dieselben Überlegungen massgebend. In diesem Bereich stellen sich keine spezifischen und mit der kantonalen Ebene vergleichbaren Probleme der Gewaltenteilung (vgl. Ruth Herzog, Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, in: Pierre Tschannen (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege, Bern 2007, S. 93 ff.; Michel Besson, Die Beschwerde in Stimmrechtssachen, in: Ehrenzeller/Schweizer (Hrsg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, St. Gallen 2006, S. 432 ff.; Botschaft des Bundesrates, S. 4327). Daraus ist zu schliessen, dass Art. 88 Abs. 2 BGG hinsichtlich kommunaler Akte wie Vorbereitungshandlungen zu Abstimmungen und Wahlen inskünftig eine gerichtliche Rechtsmittelinstanz erfordert.
1.3 Im Verfahren vor dem Regierungsrat hatte der Beschwerdeführer eventualiter beantragt, die kommunale Vorlage superprovisorisch mit einer Bedingung zu ergänzen. Der Regierungsrat ist darauf nicht eingetreten. Der Beschwerdeführer ficht dieses Nichteintreten nicht an. Demnach ist im bundesgerichtlichen Verfahren lediglich zu prüfen, ob der Abstimmungsmodus - mit vorgängiger kommunaler Abstimmung über die Fusion und später folgender kantonaler Abstimmung über den kantonalen Beitrag - vor Art. 34 Abs. 2 BV standhält.
1.4 Der Beschwerdeführer macht über die Verletzung von Art. 34 BV hinaus eine Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV geltend. Er legt indes nicht dar, inwiefern letztere Verfassungsbestimmung verletzt sein soll. Damit genügt die Beschwerdeschrift in dieser Hinsicht den Anforderungen von Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG nicht. In diesem Punkte ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.
2.
Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV geltend. Er erblickt im Umstand, dass die Stimmberechtigten der Stadt Luzern in Unkenntnis bzw. in Ungewissheit des kantonalen Fusionsbeitrages von 20 Millionen Franken über die Fusion zu befinden hatten, eine Beeinträchtigung der freien Willensbildung und -äusserung. Bei dem gewählten Vorgehen, zuerst die kommunale Abstimmung über die Fusion und erst hernach die Abstimmung über den Kantonskredit durchzuführen, sei es nicht möglich, über die Fusion in Kenntnis aller Umstände zu befinden und die Zustimmung zur Fusion von der kantonalen Beteiligung abhängig zu machen.

Demgegenüber erblickt der Regierungsrat im gewählten Vorgehen keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit. Er weist darauf hin, dass der Grosse Stadtrat einen Antrag (des Beschwerdeführers), die Fusion von der kantonalen Beteiligung abhängig zu machen, bewusst abgelehnt und die Fusion auf das Risiko hin, dass der kantonale Kredit möglicherweise nicht gesprochen werde, beschlossen hat. Demnach sei es für die Stimmberechtigten klar gewesen, dass über die Fusion unabhängig vom Kantonskredit abzustimmen war.
2.1 Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann (BGE 131 I 442 E. 3.1 S. 447, 130 I 290 E. 3.1 S. 294, 129 I 366 E. 2.1 S. 369, 125 I 441 E. 2a S. 443, 121 I 138 E. 3 S. 141, 119 Ia 271 E. 3a S. 272, ZBl 108/2007 S. 275 E. 2, 106/2005 S. 246 E. 2.1).
2.2 Die Frage der freien Willenskundgabe im umschriebenen Sinn kann sich insbesondere stellen, wenn über unterschiedliche Sachfragen abzustimmen ist, die in einem gewissen sachlichen Zusammenhang zueinander stehen. Diesfalls ist ein Abstimmungsmodus zu wählen, welcher die freie Willenskundgabe in optimaler Weise erlaubt. Dabei sind unterschiedlichste Konstellationen möglich. Anlässlich von Gemeindeversammlungen kann mit Eventualabstimmungen eine hinreichende Willensäusserung gewährleistet werden. Wird einer Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, so soll das Verfahren mit doppeltem Ja und einer Stichfrage eine freie Willensäusserung ermöglichen (vgl. Art. 139b BV; Art. 76 BPR; § 86 Stimmrechtsgesetz, Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 83/1982 S. 1/32ff.). Ferner ist eine gleichzeitige Abstimmung über verschiedene Vorlagen denkbar (vgl. BGE 113 Ia 46, wo das Bundesgericht hinsichtlich einer gleichzeitigen und gekoppelten Abstimmung eine Verletzung der Einheit der Materie feststellte).

Diese Arten der Verknüpfung von Abstimmungsfragen fallen indes ausser Betracht, wenn Entscheidungen auf unterschiedlicher Ebene anstehen und die Stimmberechtigten einer übergeordneten und einer untergeordneten Körperschaft über unterschiedliche Fragen zu befinden haben, die in einem gewissen sachlichen Zusammenhang zueinander stehen. Auch bei dieser Konstellation bestehen verschiedenartige Formen, um die unterschiedlichen Sachfragen im Hinblick auf die Volksabstimmungen miteinander zu koordinieren. Es ist - wie in § 85 Stimmrechtsgesetz vorgesehen - möglich, eine Abstimmungsvorlage in dem Sinne mit einer Bedingung zu versehen, dass sie auch bei Annahme nur in Kraft tritt, wenn eine andere mit ihr zusammenhängende Vorlage tatsächlich angenommen wird oder eine andere Bedingung sich erfüllt. Im Übrigen ist - wie im vorliegenden Fall, in dem auf kantonaler Ebene der Fusionsbeitrag und auf kommunaler Ebene die Zustimmung zur Fusion in Frage stehen, - in zeitlicher Hinsicht eine Abstimmungsfolge festzusetzen. Dabei ist im Einzelfall vor dem Hintergrund der konkreten Umstände und der zur Entscheidung anstehenden Fragen zu beurteilen, ob das Abstimmungsverfahren den Anforderungen von Art. 34 Abs. 2 BV genügt.

Im Einzelnen lassen sich die Kriterien für die Festlegung des Abstimmungsverfahrens nicht abstrakt umschreiben. Sie hängen vom konkreten Umfeld ab und nehmen Bezug auf die Sicht des "aufgeklärten" politisch interessierten Stimmberechtigen (vgl. BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 373). Dabei kann das notwendigerweise schematische Abstimmungsverfahren indes nicht jeder denkbaren Verknüpfung mit andern Sachfragen Rechnung tragen. Auch hier kommt die Rechtsprechung zum Grundsatz der Einheit der Materie sinngemäss zur Anwendung, wonach die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden, und sie sich auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung einer Vorlage entscheiden müssen, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Bestimmungen ablehnen (vgl. BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 373, 113 Ia 46 E. 6a S. 57, mit Hinweisen). Bei der Festlegung des Abstimmungsverfahrens kommt den Behörden ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Dabei darf auch praktischen Gesichtspunkten Rechnung getragen werden.
2.3 Vorerst gilt es festzuhalten, dass der Grosse Stadtrat einen Antrag (des Beschwerdeführers), die Zustimmung zur Fusion von dem nachgesuchten Kantonsbeitrag mit einer förmlichen Bedingung abhängig zu machen, ablehnte. Der Beschwerdeführer anerkennt die Zulässigkeit dieses politischen Entscheides ausdrücklich. Damit ist davon auszugehen, dass der Beschluss des Grossen Stadtrates über die Fusion bewusst nicht an die tatsächliche Ausrichtung des kantonalen Beitrages geknüpft worden ist. Diesem Wertungsentscheid darf auch bei der

Festlegung des Abstimmungsmodus Rechnung getragen werden.

Umgekehrt ist der kantonale Fusionskredit des Grossen Rates unter dem Vorbehalt bewilligt worden, dass die Gemeinde Littau und die Stadt Luzern der Vereinigung zustimmen.

Der Termin für die kommunale Abstimmung ist seit langem für den 17. Juni 2007 vorgesehen worden. Aus dem angefochtenen Entscheid und den Vernehmlassungen ergibt sich, dass zahlreiche Gründe für eine Abstimmung in der ersten Jahreshälfte sprechen. Der Beschwerdeführer vermag dies nicht in Frage zu stellen. Im Folgenden ist damit zu prüfen, ob die kommunale Abstimmung in einem Zeitpunkt, in dem angesichts des kantonalen Referendums über den kantonalen Beitrag zur Fusion noch keine Gewissheit besteht, vor der Verfassung standhält.
2.4 Beim gewählten Abstimmungsverfahren konnten die Stimmberechtigten der Stadt Luzern mit ihrer Stimme die folgenden Positionen zum Ausdruck bringen:
- -:-
- Ja zur Fusion aus grundsätzlichen Überlegungen
- Ja trotz des Risikos der Ablehnung des kantonalen Beitrages
- Nein wegen des Risikos der Ablehnung des kantonalen Beitrages
- Nein zur Fusion aus grundsätzlichen Überlegungen
-:-
Hingegen kann nicht zum Ausdruck gebracht werden ein Ja unter der Voraussetzung, dass der kantonale Beitrag tatsächlich gewährt wird.

Bei der Gewichtung dieses Abstimmungsverfahrens ist vorerst davon auszugehen, dass der Grosse Stadtrat den klaren politischen Willen zum Ausdruck brachte, die Fusionsfrage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung nicht vom kantonalen Beitrag abhängig zu machen. Dieser Wertung gilt es auch hinsichtlich des Abstimmungsmodus Rechnung zu tragen. Die Stimmberechtigten haben grundsätzlich über die derartig ausgestaltete Frage abzustimmen, ohne dass ihnen weitere Varianten zur Verfügung stehen. Bei dieser Sachlage ist ein Ja zur Fusion unter der Voraussetzung, dass der kantonale Beitrag tatsächlich gewährt wird, von untergeordneter Bedeutung. Diejenigen Stimmberechtigten, für welche die tatsächliche Gewährung des kantonalen Beitrages hinsichtlich der Fusion von entscheidender Bedeutung ist, konnten die Vorlage verwerfen, um jegliche Risiken zu vermeiden. Es ist den Stimmberechtigten zuzumuten, sich auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der Fusion zu entscheiden, wenn sie mit dem kantonalen Kredit einverstanden sind oder ihn ablehnen. Daran ändert der Umstand nichts, dass der kantonale Beitrag von 20 Millionen Franken für einzelne Stimmberechtigte von einer gewissen Bedeutung sein mag. Insoweit kann im Abstimmungsmodus, für sich
alleine genommen, vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse keine Verletzung der Abstimmungsfreiheit erblickt werden.

Weiter darf aus kantonaler Sicht beachtet werden, dass praktische Gründe dafür sprechen, die Abstimmung über den Kredit erst nach den entsprechenden Abstimmungen in den Gemeinden über die Fusion durchzuführen. Die Stimmberechtigten des Kantons sollen nicht zur Urne gerufen und eine kantonale Abstimmung soll vermieden werden, wenn noch gar nicht feststeht, ob die Fusion in den betroffenen Gemeinden tatsächlich angenommen wird.

Schliesslich ist von Bedeutung, dass die Stimmberechtigten der Stadt Luzern über die Tragweite der Fusionsvorlage gerade auch in finanzieller Hinsicht hinreichend klar und transparent informiert worden sind. Es ist ihnen dargelegt worden, dass der kantonale Fusionsbeitrag nicht gesichert ist und welche Konsequenzen die Verwerfung des kantonalen Kredites für die Fusion haben würde. Damit bestand zwar keine Gewissheit über den kantonalen Beitrag, indes eine vollständige Information über die finanzielle Seite der Fusion. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass diese Informationen irreführend oder nicht hinreichend klar und vollständig gewesen seien.
Gesamthaft gesehen erweist sich demnach die Rüge der Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV als unbegründet. Damit ist auch die Rüge der Verletzung des Stimmrechtsgesetzes unbegründet.
3.

Die Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG; BGE 133 I 141). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Stadtrat und dem Grossen Stadtrat von Luzern sowie dem Regierungsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. November 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Das präsidierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: