Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 392/2022

Urteil vom 3. Mai 2023

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Kneubühler, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Haag, Müller, Merz,
Gerichtsschreiber Bisaz.

Verfahrensbeteiligte
Roman Bolliger,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinderat Hochdorf,
Hauptstrasse 3, 6280 Hochdorf,

Regierungsrat des Kantons Luzern, Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern,
handelnd durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15,
Postfach 3768, 6002 Luzern.

Gegenstand
Stimmrecht; Gemeindeinitiative "Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge",

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 23. Mai 2022 (7H 21 6).

Sachverhalt:

A.

Das Initiativkomitee reichte dem Gemeinderat Hochdorf am 8. August 2019 seine Gemeindeinitiative "Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge" zur Vorprüfung ein. Dieser erklärte mit Entscheid vom 14. August 2019, die Unterschriftenliste entspreche den gesetzlichen Formvorschriften. Darauf begann am 24. August 2019 die Sammelfrist für die Initiative, welche die Schaffung eines Reglements mit folgendem Wortlaut verlangt:

"Die Gemeinde Hochdorf führt folgende Regelung ein, um die Gemeinde bereit zu machen für emissionsfreie Fahrzeuge:

In Sammelgaragen von Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen sind die zuständigen Gebäudeeigentümer/innen verpflichtet sicherzustellen, dass innert drei Jahren nach Annahme der Gemeindeinitiative für sämtliche Parkplätze Leerrohre für gut zugängliche Elektroanschlüsse für Elektrofahrzeuge installiert und weitere Vorbereitungen getroffen sind, so dass die Parkplatzbenutzer durch Hinzufügen einer Ladestation und entsprechender Verkabelung auf eigene Kosten auf dem jeweiligen Parkplatz ihr Elektroauto mit einer Leistung von mindestens bis zu 11 kW laden können. Der Gemeinderat kann weitere Ausführungsbestimmungen festlegen."

Der Gemeinderat stellte am 30. Oktober 2019 das formelle Zustandekommen der Gemeindeinitiative fest, erklärte diese mit Beschluss vom 26. März 2020 jedoch für ungültig, da sie gegen übergeordnetes Recht verstosse.

B.

Das Initiativkomitee, vertreten durch Roman Bolliger, sowie Roman Bolliger persönlich reichten dagegen am 11. Mai 2020 beim Regierungsrat des Kantons Luzern Stimmrechtsbeschwerde ein. Der Regierungsrat wies diese mit Entscheid vom 27. November 2020 ab.

Die am 4. Januar 2021 von den gleichen Beschwerdeführern dagegen eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das Kantonsgericht Luzern mit Urteil vom 23. Mai 2022 ab.

C.

Mit Eingabe vom 30. Juni 2022 erhebt Roman Bolliger dagegen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Er beantragt, den angefochtenen Entscheid aufzuheben, die Initiative für gültig zu erklären und die Gemeinde Hochdorf anzuweisen, das Volksbegehren "Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge" dem Stimmvolk zur Abstimmung vorzulegen. Allenfalls sei auf Teilungültigkeit zu entscheiden und beispielsweise der Satzteil "Leerrohre für gut zugängliche Elektroanschlüsse für Elektrofahrzeuge installiert und weitere" wegzulassen. Allenfalls sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Gemeinde Hochdorf und der Kanton Luzern verzichten auf eine Stellungnahme. Das Kantonsgericht Luzern beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

Erwägungen:

1.

Gemäss Art. 82 lit. c BGG entscheidet das Bundesgericht über Beschwerden, die das Stimmrecht der Bürger und Bürgerinnen sowie die Volkswahlen und -abstimmungen betreffen. Diese Bestimmung ermöglicht die Beschwerde gegen alle Akte, die die politischen Rechte betreffen, auch auf kommunaler Ebene. Die Beschwerde im Bereich der politischen Rechte ermöglicht es den Stimmberechtigten insbesondere, sich darüber zu beschweren, dass eine Volksinitiative zu Unrecht der Volksabstimmung entzogen wurde, weil sie von der für diese Prüfung zuständigen Behörde ganz oder teilweise für ungültig erklärt wurde (BGE 128 I 190 E. 1.1).

Die Beschwerde im Bereich der politischen Rechte steht jeder Person zu, die in der fraglichen Angelegenheit stimmberechtigt ist (Art. 89 Abs. 3 BGG), auch wenn sie kein eigenes rechtliches Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Aktes hat (BGE 138 I 171 E. 1.3). Der Beschwerdeführer ist in der Gemeinde Hochdorf stimmberechtigt. Er hat zudem am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen; er ist somit zur Beschwerde berechtigt (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 3 BGG; Urteil 1C 661/2021 vom 14. Juli 2022 E. 1.4, zur Publikation vorgesehen). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten.

2.

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (vgl. BGE 145 V 215 E. 1).

3.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die angeblich zu Unrecht erfolgte Ungültigerklärung der Initiative "Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge" verletze seine politischen Rechte (Art. 34 BV in Verbindung mit § 17 der Verfassung vom 17. Juni 2007 des Kantons Luzern [KV/LU; SR 131.213] sowie § 10 der Gemeindeordnung vom 17. Juni 2007 der Gemeinde Hochdorf, in der Fassung vom 21. Mai 2017 [GO Hochdorf]).

3.1. Bei der Beschwerde in Stimmrechtssachen prüft das Bundesgericht nicht nur die Auslegung von Bundesrecht und von kantonalem Verfassungsrecht frei, sondern auch diejenige anderer kantonalen Vorschriften, welche den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normieren oder mit diesem in engem Zusammenhang stehen (vgl. Art. 95 lit. a, lit. c sowie lit. d BGG). In ausgesprochenen Zweifelsfällen bei der Auslegung solchen kantonalen Rechts schliesst es sich jedoch der von der obersten kantonalen Behörde vertretenen Auffassung an; als oberste kantonale Organe anerkennt es Volk und Parlament. Die Anwendung anderer kantonalen Vorschriften und die Feststellung des Sachverhalts prüft das Bundesgericht nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (BGE 141 I 186 E. 3 mit Hinweis; vgl. BGE 99 Ia 177 E. 3a; STEINMANN/MATTLE, Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 61 f. zu Art. 95).

3.2. Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet in allgemeiner Weise die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (BGE 147 I 120 E. 2.1). Die Bestimmung schützt damit auch das Initiativrecht in kommunalen Angelegenheiten. Nach kantonalem Recht können

"Gemeindeinitiativen" in Form der Anregung eingereicht werden. Für Gemeindeinitiativen, die den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Reglementen und die Änderung oder Aufhebung der Gemeindeordnung verlangen, ist auch die Form des Entwurfs zulässig (§ 131 Abs. 2 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 [StRG/LU; SRL Nr. 10]; vgl. auch § 17 und 21 KV/LU sowie § 10 GO Hochdorf). Nach § 145 Abs. 1 StRG/LU ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist (vgl. auch § 39 Abs. 2 lit. a des kantonalen Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 [GG/LU; SRL Nr. 150]; und § 11 Abs. 3 GO Hochdorf), was namentlich zutrifft, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2 lit. f StRG/LU). Stellt die zuständige Behörde rechtmässig fest, dass eine Vorlage übergeordnetem Recht zuwiderläuft, ist es mithin nicht rechtswidrig, wenn sie diese Vorlage nicht der Abstimmung unterstellt.

3.3. Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. 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. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz "in dubio pro populo" als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (zum Ganzen: vgl. BGE 147 I 183 E. 6.2; 144 I 193 E. 7.3.1 mit Hinweisen). Dies ergibt sich auch aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV), wonach ein staatlicher Eingriff die Rechte der Bürgerinnen und Bürger so wenig wie möglich beeinträchtigen darf. Ungültigkeitsentscheidungen müssen so weit wie möglich eingeschränkt werden, indem die für die Initiantinnen und Initianten günstigste Lösung gewählt wird. Dabei ist der Ermessensspielraum der Kontrollinstanz bei der Prüfung einer nicht ausformulierten Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung in der Regel grösser als bei einer Initiative, die als ausformulierter Entwurf verfasst wurde (vgl. BGE 143 I 129 E. 2.2; Urteil 1C 49/2022 vom 21. November 2022 E. 3.1).

3.4. Die Vorinstanz stellt die Kompetenz der Gemeinde nicht infrage, im betroffenen Bereich Recht zu setzen. Sie lässt offen, ob das zu beurteilende Initiativbegehren allenfalls das Rückwirkungsverbot verletzen würde, wie dies ihre Vorinstanzen angenommen haben. Im Gegensatz zur Besitzstandsgarantie berühre die vorgesehene Regelung die durch die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) geschützte Bestandesgarantie. Sie führt aus, dass die Grundeigentümerinnen und -eigentümer bzw. die Baurechtsinhaberinnen und -inhaber durch die vorgeschlagene Regelung in der freien Verfügung über ihr Eigentum eingeschränkt und so in ihrem Eigentumsrecht bzw. der Bestandesgarantie berührt würden. Diese Eigentumsbeschränkung sei nicht verhältnismässig im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV, da sie sich weder zum angestrebten Schutz des Klimas eigne noch hierfür erforderlich sei. Für die Frage der Erforderlichkeit fiel für die Vorinstanz ins Gewicht, dass die Regelung bauliche Massnahmen unabhängig von ihrer künftigen Nutzung vorsieht, was zur Folge habe, dass sich jener Teil der vorzunehmenden baulichen Massnahmen, der später nicht für das Laden von Elektrofahrzeugen genutzt würde, als nutzlos und damit als nicht erforderlich erweist. Daher sei die Ungültigerklärung der Initiative zu Recht erfolgt.

3.5. Der Beschwerdeführer weist demgegenüber darauf hin, dass in der Literatur die Verfügbarkeit von Ladeanschlüssen bei den Fahrzeugbesitzerinnen und -besitzern zu Hause immer wieder als Schlüsselfaktor bezeichnet werde, um eine rasche Zunahme des Anteils von Elektrofahrzeugen zu ermöglichen. In Mehrfamilienhäusern lägen typischerweise entweder Mietverhältnisse oder Stockwerkeigentum vor. In beiden Fällen sei es für Nutzerinnen und Nutzer von Parkplätzen von Sammelgaragen oftmals schwierig, auf diesen bei Bedarf eine Ladestation einzurichten, was angesichts der langen Ladezeiten ein grosses Hindernis für die Verbreitung von Elektroautos bilde. Die Vornahme der im Initiativbegehren vorgesehenen Vorbereitungen in Sammelgaragen baue dieses Hindernis ab.

4.

4.1. Die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) gewährleistet das Eigentum nur in den Schranken, die ihm im

öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Nach ständiger Rechtsprechung sind namentlich die Anforderungen des Gewässerschutzes (Art. 76 BV), des Umweltschutzes (Art. 74 BV) und der Raumplanung (Art. 75 BV) zu beachten; diese gewichtigen öffentlichen Interessen sind der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt (grundlegend BGE 105 Ia 330 E. 3c). Dementsprechend qualifiziert das Bundesgericht etwa Nichteinzonungen (BGE 119 Ib 124 E. 2a mit Hinweisen) oder Zweitwohnungsbeschränkungen (BGE 144 II 367 E. 3.2) als in der Regel entschädigungslos zulässige Inhaltsbestimmungen des Grundeigentums (BGE 145 II 140 E. 4.1). Eine Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleichkommt und damit eine Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung auslöst (Art. 26 Abs. 2 BV; Art. 5 Abs. 2 RPG [SR 700]), liegt nur ausnahmsweise vor, wenn der Eingriff besonders schwer wiegt oder den Einzelnen ein unzumutbares Sonderopfer abverlangt wird (ständige Rechtsprechung seit BGE 91 I 329 E. 3). Einzig die sogenannten "wohlerworbenen Rechte" weisen eine erhöhte Rechtsbeständigkeit auch gegenüber nachträglichen Gesetzesänderungen auf (BGE 145 II 140 E. 4.2).

4.2. Die Eigentumsgarantie kann wie andere Grundrechte gestützt auf und nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl. 2015, N. 58 ff. zu Art. 26 BV). Einschränkungen bedürfen demnach einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und müssen sich als verhältnismässig erweisen.

4.3. Zu Recht unbestritten blieb vor der Vorinstanz, dass der vorgesehene Eingriff in die Eigentumsgarantie über eine genügende (formell-) gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) verfügt. Ziel der vorgeschlagenen Regelung ist die Dekarbonisierung des motorisierten Individualverkehrs und damit letztlich, mittelbar, der Klimaschutz, woran ein gewichtiges öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) besteht. So hat etwa der Luzerner Kantonsrat an der Klima-Sondersession vom 24. Juni 2019 symbolisch den Klimanotstand ausgerufen (s. [besucht am 9. Mai 2023]). Der Regierungsrat hat zudem einen Planungsbericht "Klima- und Energiepolitik 2021 des Kantons Luzern" vom 21. September 2021 an den Kantonsrat verabschiedet (nachfolgend: "Planungsbericht"; vom Kantonsrat am 21. März 2022 zustimmend zur Kenntnis genommen, s. [besucht am 9. Mai 2023]). Darin hat er als Ziel angegeben, dass der motorisierte Individualverkehr auf treibhausgasfreien Energieträgern basiert und darauf hingewiesen, dass die Gemeinden die "Defossilisierung" des motorisierten Individualverkehrs etwa durch das Bereitstellen einer Ladeinfrastruktur für elektrische Fahrzeuge fördern können (Planungsbericht, S. 81 f.). Diese "Defossilisierung" des motorisierten Individualverkehrs soll mittelbar neben der Verminderung des CO₂-Ausstosses ausserdem lokal dazu beitragen, die Lärm- und Abgasemissionen des Strassenverkehrs zu beschränken. Auch daran besteht ein ausgewiesenes öffentliches Interesse. Die von der streitigen Initiative vorgeschlagene Regelung kann als Schritt in Richtung einer ökologisch nachhaltigeren Entwicklung und damit als eine Konkretisierung von Art. 73 BV verstanden werden (vgl. auch Art. 2 Abs. 2 und 4 BV; dazu ALAIN GRIFFEL, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 1. Aufl. 2015, N. 9 und 11 ff. zu Art. 73 BV; RAPHAËL MAHAIM, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N. 8 f. und 18 ff. zu Art. 73 BV; zur Bedeutung des Initiativrechts für die Gestaltung aktueller Politikbereiche vgl. BGE 146 I 145 E. 4.3). Sie kann sich daher auf das gewichtige öffentliche Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung stützen (vgl. BGE 148 II 36 E. 13.2 und 13.6; Urteil 1C 393/2022 vom 31. März 2023 E. 3.3.1 und 3.3.2, zur Publikation vorgesehen; je mit Hinweisen).

4.4. Strittig ist, ob der vorgesehene Eingriff in die Eigentumsgarantie verhältnismässig (Art. 36 Abs. 3 BV) ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. Erforderlich ist eine Massnahme, wenn der angestrebte Erfolg nicht durch gleich geeignete, aber mildere Massnahmen erreicht werden kann (BGE 147 I 346 E. 5.5 mit Hinweisen).

4.4.1. Die vorgesehene Regelung bildet eine formellgesetzliche Grundlage dafür, die Eigentümerinnen und Eigentümer von Mehrfamilienhäusern mit Sammelgaragen mit mehr als vier Parkplätzen zu baulichen Massnahmen zu verpflichten, welche es den Parkplatzbenutzerinnen und -benutzern ermöglichen, durch Hinzufügen einer Ladestation und entsprechender Verkabelung auf eigene Kosten auf dem jeweiligen Parkplatz ihr Elektroauto zu laden. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz erscheinen die reichlich vage umschriebenen baulichen Massnahmen durchaus geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Massnahme ist ein Lösungsansatz zu einem Problem, das in der

Wissenschaft als für die Praxis bedeutendes Hindernis auf dem Weg zur Dekarbonisierung des motorisierten Individualverkehrs anerkannt ist (vgl. etwa PATT UND ANDERE, Availability of private charging infrastructure influences readiness to buy electric cars, Transportation Research, Part A: Policy and Practice, 125/2019, S. 1-7). Dass die Ladeinfrastruktur in Mehrfamilienhäusern und Parkhäusern ein besonderes Augenmerk brauche, wird auch im erwähnten Planungsbericht angesprochen (S. 82). Unabhängig davon, in welchem Ausmass die vorgesehenen baulichen Massnahmen in der Zukunft Verwendung finden, würden sie doch zumindest einen wohl gewichtigen Nachteil von Elektroautos für die Bewohnerinnen und Bewohner der davon betroffenen Mehrfamilienhäuser in Hochdorf weitgehend beseitigen, der in der Ungewissheit darüber besteht, ob bei ihnen eine Ladestation installiert werden könnte und unter welchen Bedingungen. Nicht gegen die Eignung der Massnahme spricht zudem, dass sie nur mittelbar zur Zielerreichung beitragen kann und ebenfalls einen gewissen CO₂-Ausstoss verursacht - liegt es doch auf der Hand, dass dieser bald kompensiert sein dürfte.

4.4.2. Die Vorinstanz stellt weiter infrage, ob die vorgesehenen Massnahmen auch erforderlich sind. Sie verneint dies insbesondere deshalb, weil die Regelung unabhängig davon gelten soll, ob ein Bedarf an einer Ladestation für ein konkretes Mehrfamilienhaus besteht. Auch wenn der Umstieg aufs Velo oder auf öffentliche Verkehrsmittel im Hinblick auf die anvisierte Reduktion des CO₂-Ausstosses wünschenswert wäre, können solche Massnahmen entgegen der Ansicht der Vorinstanz nicht als direkte Alternativen zu den vorgeschlagenen Massnahmen gelten und sie nicht als entbehrlich erscheinen lassen. Gleiches gilt für die ebenfalls vorgebrachte, unbestimmte Möglichkeit, den motorisierten Individualverkehr einzuschränken. Die Aussage, dass Massnahmen im Bereich des Stockwerkeigentums- und Mietrechts, welche bei ausgewiesenem Bedarf zur Errichtung einer solchen Ausstattung verpflichteten, milder und in gleicher Weise effektiv wären, relativiert die Vorinstanz selbst und zu Recht mit der Bemerkung, dass die vorgesehene Regelung in sachlicher Hinsicht ins Bau- und Planungsrecht gehöre.

Ohnehin zeichnet sich die vorgeschlagene Regelung gerade dadurch aus, dass kein Bedarf ausgewiesen werden muss. Dies entlastet das Verhältnis zwischen Mietpartei und Vermieter sowie zwischen Stockwerkeigentümerinnen und -eigentümern untereinander davon, im Bedarfsfall diesbezügliche Entscheidungen zu fällen und allenfalls auch mit damit verbundenen Kosten konfrontiert zu werden. Ohnehin würde das Abhängigmachen vom Bedarf zeitliche Verzögerungen sowie mit der Planung und den Bauarbeiten verbundene Unsicherheiten und Immissionen mit sich bringen. Die Entscheidung zugunsten eines Wechsels von einem mit fossiler Energie betriebenen Motorfahrzeug zu einem Elektroauto würde dadurch erschwert. Die Beschränkung auf Fälle, in denen ein Bedarf ausgewiesen ist, erweist sich damit nicht als der vorgeschlagenen Regelung gleichwertig. Angesichts des steigenden Anteils elektrisch betriebener Motorfahrzeuge am gesamten Motorfahrzeugmarkt, mit einem Anteil von bereits gut 26 % an den Neuzulassungen im Jahre 2022, Tendenz steigend (Total 26.1 % gemäss [besucht am 9. Mai 2023]), kann auch nicht gesagt werden, dass die Verpflichtung zu den vorgesehenen baulichen Vorbereitungsmaßnahmen im Hinblick auf eine

allfällige Installation einer Ladestation bei Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen an der Realität und an der Entwicklung des Fahrzeugmarkts vorbei gingen. Es mag zwar zutreffen, dass die technische Entwicklung gewisse Anpassungen an den vorbereiteten baulichen Massnahmen erforderlich machen könnten, wenn erst nach Jahren eine Ladestation installiert würde. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz macht dies die vorgeschlagene Regelung nicht "wenig praktikabel", vielmehr lässt diese massgeschneiderte Lösungen zu. Zudem kann grundsätzlich damit gerechnet werden, dass die Installation einer Ladestation in naher Zukunft auf Kabelanschlüsse und entsprechende Leerrohre angewiesen bleiben wird. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz kann die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Regelung demnach bejaht werden.

4.5. Die Vorinstanz macht nicht geltend, dass die vorgeschlagene Regelung zwangsläufig zu unzumutbaren Eingriffen in das Eigentum der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer führt. Das ist auch nicht ersichtlich, da einzig ihre finanziellen Interessen betroffen sind, deren Höhe noch nicht absehbar ist. Die Höhe der Belastung dürfte jedoch in vielen Fällen durch kantonale Förderbeiträge beschränkt werden (so fördert der Kanton Luzern auch die Basisinfrastruktur in bestehenden Mehrparteiengebäuden mit mindestens drei Wohneinheiten, sofern es sich dabei nicht um Neubauten handelt, da für Neubauprojekte ab dem 1. Januar 2022 die Ausrüstung für E-Mobilität als Stand der Technik gilt, s. das "Förderprogramm Energie 2023, Förderbedingungen, Förderbeiträge und erforderliche Gesuchsbeilagen", Version 1.3 vom 4. April 2023, S. 22 sowie "Fragen & Antworten, Kantonales Förderprogramm Energie - Ladeinfrastruktur für E-Mobilität", Version 4, vom 18. Januar 2023, beide Dokumente abrufbar unter:

[besucht am 9. Mai 2023]). Die Formulierung des vorgeschlagenen Reglements lässt auch die

Unterstützung durch die Gemeinde zu, um die Zumutbarkeit im Einzelfall zu gewährleisten.

4.6. Die Vorinstanz hat offengelassen, ob die streitige Bestimmung gegen das Rückwirkungsverbot verstossen könnte (vorne E. 3.4). Eine solche Rückwirkung der Bestimmung ist jedoch nicht ersichtlich. Die Bestimmung sieht vielmehr vor, dass die vorgeschlagenen Massnahmen "innert drei Jahren nach Annahme der Gemeindeinitiative" zu ergreifen sind. Eine rückwirkende Änderung von Baubewilligungen ist dadurch nicht erforderlich.

4.7. Die vorgeschlagene Regelung erweist sich damit als mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) vereinbar. Die Zumutbarkeit der vorgeschlagenen Regelung im konkreten Einzelfall bei der Anwendung des vorgeschlagenen Reglements ist nicht im vorliegenden Beschwerdeverfahren betreffend die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen.

5.

Nach dem Ausgeführten lässt sich das Initiativbegehren - ohne den Sinn der Initiative zu verlassen - so umsetzen, dass kein Widerspruch zu übergeordnetem Recht entsteht. Indem die Vorinstanz die Ungültigerklärung des Initiativbegehrens geschützt hat, verletzt das angefochtene Urteil somit Art. 34 Abs. 1 BV in Verbindung mit § 17 KV/LU und § 10 GO Hochdorf.

6.

Es erübrigt sich, auf die weiteren Rügen einzugehen. Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Der angefochtene vorinstanzliche Entscheid ist aufzuheben und damit auch der Beschluss vom 26. März 2020 des Gemeinderats über die Ungültigkeit der Gemeindeinitiative "Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge". Die Gemeinde wird die Volksabstimmung über die Gemeindeinitiative auf einen möglichst baldigen Termin anzusetzen haben. Über die Neuverlegung der Kosten und der Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren wird das Kantonsgericht des Kantons Luzern neu zu entscheiden haben.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer, der keinen ausserordentlichen Aufwand geltend macht bzw. nachweisen kann, ist praxisgemäss keine Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG; BGE 133 III 439 E. 4).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil vom 23. Mai 2022 des Kantonsgerichts Luzern (7H 21 6) sowie der Beschluss vom 26. März 2020 des Gemeinderats Hochdorf über die Ungültigkeit der Gemeindeinitiative "Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge" aufgehoben.

2.

Es werden keine Kosten erhoben.

3.

Das Kantonsgericht des Kantons Luzern wird über die Neuverlegung der Kosten und der Entschädigungen der vorinstanzlichen Verfahren neu zu entscheiden haben.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Hochdorf, dem Regierungsrat des Kantons Luzern und dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. Mai 2023

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Kneubühler

Der Gerichtsschreiber: Bisaz