

Urteilskopf

149 I 291

25. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Bolliger gegen Gemeinderat Hochdorf und Regierungsrat des Kantons Luzern (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_391/2022 vom 3. Mai 2023

Regeste (de):

Art. 26, Art. 34 Abs. 1 und Art. 73 BV; kantonales Energiegesetz (KEnG/ LU) und baurechtliche Bestandegarantie; Gültigkeit einer kommunalen Volksinitiative zur Umstellung aller Heizungssysteme auf die Nutzung erneuerbarer Energien bis 2030.

Auslegung einer Volksinitiative zur Beurteilung ihrer Rechtmässigkeit (E. 3.3). Die Initiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" enthält eine verbindliche Zielvorgabe und bezweckt einen Grundsatzbeschluss (E. 3.4). Vereinbarkeit mit § 9 KEnG/LU (E. 4) sowie mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und § 178 PBG/LU (E. 5). Grundsätzlich vermittelt weder die Eigentumsgarantie noch die baurechtliche Bestandegarantie einen Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung (E. 5.4-5.6). Die Zielsetzung der Initiative kann als Schritt in Richtung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung (Art. 73 BV) verstanden werden (E. 5.7). Die Verhältnismässigkeit der Eigentumsbeschränkung hängt in erster Linie von den mutmasslichen Kosten ab und davon, wer dafür aufzukommen hat. Den Behörden dürfte es möglich sein, in der für die Umsetzung der Initiative verbleibenden Zeit eine mit dem höherrangigen Recht vereinbare Regelung zu erlassen (E. 5.8 und 5.9). Die Ungültigerklärung der Initiative verletzt Art. 34 Abs. 1 BV (E. 6).

Regeste (fr):

Art. 26, art. 34 al. 1 et art. 73 Cst.; loi cantonale sur l'énergie (KEnG/LU) et garantie des droits acquis en matière de construction; validité d'une initiative populaire communale visant à convertir tous les systèmes de chauffage à l'utilisation d'énergies renouvelables d'ici 2030.

Interprétation d'une initiative populaire pour juger de sa légalité (consid. 3.3). L'initiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" contient un objectif contraignant et vise une décision de principe (consid. 3.4). Compatibilité avec le § 9 KEnG/LU (consid. 4) ainsi qu'avec la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et le § 178 PBG/LU (consid. 5). En principe, ni la garantie de la propriété ni la garantie des droits acquis en matière de construction ne confèrent un droit au maintien d'un ordre juridique une fois en vigueur (consid. 5.4-5.6). L'objectif de l'initiative peut être compris comme un pas en direction d'un développement durable écologique (art. 73 Cst.) (consid. 5.7). La proportionnalité de la restriction de la propriété dépend en premier lieu des coûts présumés et de qui doit les assumer. Les autorités devraient être en mesure d'édicter une réglementation compatible avec le droit supérieur dans le temps qui reste pour la mise en oeuvre de l'initiative (consid. 5.8 et 5.9). L'invalidation de l'initiative viole l'art. 34 al. 1 Cst. (consid. 6).

Regesto (it):

Art. 26, art. 34 cpv. 1 e art. 73 Cost.; legge cantonale sull'energia (KEnG/LU) e tutela dei diritti acquisiti in materia edilizia; validità di un'iniziativa popolare comunale volta alla conversione di tutti i sistemi di riscaldamento con l'utilizzazione di energie rinnovabili entro il 2030.

Interpretazione di un'iniziativa popolare per valutarne la sua legalità (consid. 3.3). L'iniziativa "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" contiene un obiettivo vincolante e mira a una decisione di principio (consid. 3.4). Compatibilità con il § 9 KEnG/LU (consid. 4) nonché con la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.) e il § 178 PBG/LU (consid. 5). Di massima, né la garanzia della proprietà né la tutela dei diritti acquisiti in materia edilizia conferiscono un diritto al mantenimento di un ordine giuridico una volta in vigore (consid. 5.4-5.6). L'obiettivo dell'iniziativa può essere compreso come un passo verso uno sviluppo ecologico soste-

nibile (art. 73 Cost.) (consid. 5.7). La proporzionalità della restrizione della proprietà dipende in primo luogo dai costi presunti e da chi deve assumerli. Per le autorità dovrebbe essere possibile, nel tempo rimanente per attuare l'iniziativa, di emanare una regolamentazione compatibile con il diritto superiore (consid. 5.8 e 5.9). L'invalidamento dell'iniziativa viola l'art. 34 cpv. 1 Cost. (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 292

BGE 149 I 291 S. 292

A. Das Initiativkomitee reichte dem Gemeinderat Hochdorf am 8. August 2019 seine Gemeindeinitiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" 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: "In Anwendung von § 9 Abs. 1 des Energiegesetzes des Kantons Luzern gilt in Hochdorf die folgende Regelung in Bezug auf Heizungssysteme: In den folgenden in der Nutzungsplanung von 2009 bezeichneten Gebieten ist sicherzustellen, dass ab 2030 alle Heizungssysteme ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien beruhen: Ortsbildzone, Zentrumszonen I und II, Wohn- und Geschäftszone, 4-geschossige Wohnzone, 3-geschossige Wohnzone, 3-geschossige Wohnzone Kern, 3-geschossige Wohnzone ohne Geschossbonus, 2-geschossige Wohnzone, 2-geschossige Wohnzone dicht, Institut- und Klosterzonen I und II, 3-geschossige Arbeits- und Wohnzone, 2-geschossige Arbeits- und

BGE 149 I 291 S. 293

Wohnzone, Weilerzone, Zone für öffentliche Zwecke, Zone für Sport- und Freizeitanlagen, Sonderbauzonen I und III Wird eine neue Nutzungsplanung angenommen mit geänderten Zonenbezeichnungen, passt der Gemeinderat diesen Erlass entsprechend an." 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 und nicht umsetzbar sei.

B. Die dagegen u.a. von Roman Bolliger eingereichte Stimmrechtsbeschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Luzern mit Entscheid vom 27. November 2020 ab. Die dagegen eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das Kantonsgericht Luzern mit Urteil vom 16. Mai 2022 ab.

C. Am 30. Juni 2022 erhebt Roman Bolliger dagegen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Er beantragt im Wesentlichen, den angefochtenen Entscheid aufzuheben, die Initiative für gültig zu erklären und die Gemeinde Hochdorf anzuweisen, das Volksbegehren "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" dem Stimmvolk zur Abstimmung vorzulegen.

D. Am 3. Mai 2023 hat das Bundesgericht die Angelegenheit öffentlich beraten. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.
(Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Der Beschwerdeführer macht geltend, die angeblich zu Unrecht erfolgte Ungültigerklärung der Initiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" verletze seine politischen Rechte (Art. 34 BV in Verbindung mit § 17 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 [KV/LU; SR 131.213] sowie § 10 der Gemeindeordnung der Gemeinde Hochdorf vom 17. Juni 2007, in der Fassung vom 21. Mai 2017 [nachfolgend: 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, c sowie d BGG). In ausgesprochenen Zweifelsfällen bei der

BGE 149 I 291 S. 294

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, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, N. 61 f. zu Art. 95 BGG).

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; BGE 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). Die Grösse des Ermessensspielraums hängt in erster Linie von der Normdichte der Vorlage ab (BGE 143 I 129 E. 2.4; CORSIN BISAZ, Direktdemokratische Instrumente als "Anträge aus dem Volk an das Volk", 2020, Rz. 481 ff.; HANGARTNER/KLEY/ BRAUN BINDER/GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2023, Rz. 800, 805 und 2041; CAMILLA JACQUEMOUD, Les initiants et leur volonté, 2022, Rz. 99 f.).

3.4 Vorliegend ist eine Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zu beurteilen. Der Initiativtext enthält im Kern einzig die verbindliche Zielvorgabe, wonach in den bezeichneten Gemeindezonen sicherzustellen ist, dass ab 2030 alle Heizungssysteme ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien beruhen. Die gewählte Passiv-Satzkonstruktion lässt den Träger dieser Aufgabe unbenannt. Indessen ist naheliegend, dass dadurch die Gemeindebehörden verpflichtet werden sollen, diesen Auftrag zu erfüllen, denn es ist nicht ersichtlich, wer sonst befugt wäre, das Erreichen einer solchen Zielvorgabe "sicherzustellen". Die Volksinitiative ist daher an die Behörden gerichtet, sie ist behördenverbindlich und beschränkt sich inhaltlich auf einen eng definierten Bereich, für welchen sie eine inhaltliche und zeitliche Vorgabe formuliert. Sie gibt dagegen nicht vor, wie die Gemeindebehörden das Erreichen dieses Ziels - ausschliesslich auf erneuerbarer Energie beruhende Heizungssysteme in den aufgezählten Zonen des Gemeindegebiets - sicherstellen

sollen. Insbesondere unterlässt sie es, Vorgaben zum Umgang mit Härtefällen oder zur Regelung von Entschädigungsfolgen der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer zu machen; auch sieht sie keine Übergangsrechtlichen Bestimmungen vor. Die Initiative verfügt somit über eine relativ geringe Normdichte und bezweckt letztlich einen Grundsatzbeschluss (vgl. hierzu BISAZ, a.a.O., Rz. 278 f. und 747 ff.; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2217 ff.; MÜLLER/SALADIN, Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht, in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, 1979, S. 419 f.). Dass das kantonale oder das kommunale Recht einen Grundsatzentscheid als Inhalt einer kommunalen Initiative nicht zulassen würde, bringt die Vorinstanz nicht vor und ist auch nicht ersichtlich. Strittig ist einzig, ob die Volksinitiative inhaltlich mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

4.

4.1 Die Vorinstanz äussert zunächst Zweifel, ob der Gemeinde im Lichte von § 9 des Kantonalen Energiegesetzes vom 4. Dezember 2017 (KE nG/LU; SRL Nr. 773) überhaupt die Kompetenz zukommt, in diesem Bereich eine so weitgehende Regelung einzuführen. Dies könne offenbleiben; "auf den ersten Blick" erscheine

die Initiative als mit dem kantonalen Recht vereinbar, "erst die teleologische Reduktion des übergeordneten Rechts führe zur Gesetzwidrigkeit"; vor diesem Hintergrund erscheine es "nicht vertretbar, das Volksbegehren alleine mit dieser Begründung für ungültig zu erklären". Zusammenfassend sei festzuhalten, dass die Auslegung von § 9 KEnG/LU "nicht vollständig klar" sei. Unter Beachtung der Bedeutung der politischen Rechte rechtfertige es sich nicht, die Initiative allein aufgrund einer Unvereinbarkeit mit dieser Bestimmung für ungültig zu erklären.

4.2 Die Vorinstanz ist somit im Ergebnis der Ansicht, das vorgeschlagene Reglement stehe zwar in einem gewissen Spannungsverhältnis zu § 9 KEnG/LU. Dieser Umstand rechtfertige es für sich alleine jedoch nicht, die Vorlage für ungültig zu erklären. Im Ergebnis ist dies nicht zu beanstanden. Dass die Vorinstanz Bundesrecht, namentlich das Willkürverbot (Art. 9 BV) mit dieser Auslegung kantonalen Rechts verletzt haben könnte, wird auch weder geltend gemacht, noch ist dies ersichtlich. § 9 KEnG/LU lautet:

"§ 9 Nutzungsplanung

1 Die Gemeinden können für bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete strengere Vorschriften als diejenigen dieses Gesetzes erlassen."

BGE 149 I 291 S. 297

Dieser Wortlaut von § 9 KEnG/LU steht der vorgeschlagenen Regelung grundsätzlich nicht entgegen, wie bereits die Vorinstanz eingehend dargelegt hat. Zu keinem anderen Ergebnis führt sodann der von der Vorinstanz akzeptierte Einwand, dass es nicht der Zweck dieser Bestimmung gewesen sei, den Gemeinden die Kompetenz einzuräumen, flächendeckende und damit über Ausnahmefälle hinausgehende Regelungen zu ermöglichen. Die streitige Vorlage sieht keine flächendeckende Regelung vor. Die Absicht, den Gemeinden bloss eine Kompetenz zur Regelung von strengeren Energievorschriften mit Ausnahmecharakter einzuräumen, ist § 9 KEnG/LU nicht unmittelbar zu entnehmen. Die einzige Begründung, welche die Vorinstanz für eine solche Interpretation vorbringt, stützt sie auf die Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 23. Mai 2017 zur Totalrevision des Energiegesetzes und Volksinitiative "Energiezukunft Luzern". Der § 9 KEnG/LU betreffende Abschnitt auf S. 32 lautet: "§ 9 Nutzungsplanung

Die Gemeinden sollen im Rahmen der Nutzungsplanung für bestimmte, speziell bezeichnete Gebiete strengere Vorschriften als diejenigen der kantonalen Mindestvorgaben erlassen dürfen. Die Gebiete können im Zonenplan oder in einem Bebauungsplan bezeichnet werden. Im Gestaltungsplan kann ein Ausnützungsbonus bereits heute von der Erfüllung erhöhter energetischer Anforderungen abhängig gemacht werden (vgl. § 75 Abs. 3e PBG [Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG/LU; SRL Nr. 735)]).

In der Vernehmlassung 2013 wurde dieser Paragraph überwiegend gutgeheissen. Auch in der Vernehmlassung 2016 stiess er auf grossmehrheitliche Zustimmung, wobei er bei allen Parteien unbestritten war. Widerstand dagegen erwuchs der im Rahmen der Vernehmlassung (Fragenkatalog) vorgelegten Variante, den Gemeinden den Erlass strengerer Vorschriften generell, das heisst für das gesamte Gemeindegebiet, zu erlauben. Es wurde argumentiert, damit werde die angestrebte schweizweite Harmonisierung der energetischen Bauvorschriften infrage gestellt. Den Gemeinden soll es somit ausschliesslich zustehen, für bestimmte Teile des Gemeindegebiets massgeschneidert strengere Vorschriften zu erlassen. Überdies soll es ihnen freistehen, für ihre eigenen Bauten einen höheren Energiestandard zu statuieren." Die Formulierung des § 9 KEnG/LU in der heute geltenden Fassung wurde somit einer Variante vorgezogen, die den generellen (flächendeckenden) Erlass strengerer kommunaler Vorschriften zugelassen hätte. Das zur Begründung vorgebrachte Anliegen, die energetischen Bauvorschriften schweizweit zu harmonisieren, steht

BGE 149 I 291 S. 298

zwar tatsächlich in einem gewissen Gegensatz zum Erlass kommunal strengerer Regelungen, dies jedoch im Grunde unabhängig davon, ob solchen kommunalen Regelungen Ausnahme- oder Regelcharakter zukommt. Der Unterschied der gewählten Regelung von § 9 KEnG/LU zur abgelehnten Variante scheint eher darin zu liegen, dass strengere Vorschriften zonenspezifisch zu erlassen sind und nicht pauschal, zonenunabhängig festgelegt werden dürfen. Jedenfalls ist es angesichts des anzuwendenden Prüfungsmassstabs (vgl. vorne E. 3.3; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 2041 f.) nicht zu beanstanden und wird überdies auch nicht gerügt, dass die Vorinstanz eine Ungültigkeit der streitigen Vorlage allein gestützt auf § 9 KEnG/LU für ungenügend hält. Ausschlaggebend dafür, dass die Vorinstanz die Ungültigerklärung der Initiative geschützt hat, ist vielmehr deren angeblicher Verstoss gegen andere Normen. Zu prüfen ist demnach, ob die Vorlage gegen eine andere Norm als § 9 KEnG/LU verstösst.

5. Strittig ist, ob die Vorinstanz die Ungültigerklärung der Initiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" wegen deren angeblichen Verstosses gegen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und § 178 PBG/LU schützen durfte.

5.1 Die Vorinstanz führt aus, dass § 178 PBG/LU die von Art. 26 Abs. 1 BV geschützte Bestandesgarantie im kantonalen Recht für Bauten und Anlagen im Anwendungsbereich des PBG/LU konkretisiere. Während die bundesverfassungsrechtliche Besitzstandsgarantie insbesondere den Erhalt und die bisherige Nutzung der ehemals rechtmässigen Bauten und Anlagen schütze, ermögliche es diese erweiterte kantonale Bestandesgarantie des PBG/LU auch, bauliche Änderungen, Nutzungsänderungen sowie Erweiterungen vorzunehmen. Weder die Bestandes- noch die Besitzstandsgarantie gälten jedoch absolut. Einschränkungen seien zulässig, wenn sie durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt seien, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhten und verhältnismässig seien (Art. 36 BV). Hinsichtlich Massnahmen, die Bauten und Anlagen betreffen, sei zu beachten, dass Eigentümerinnen und Eigentümer regelmässig von baulichen Nutzungsbefugnissen Gebrauch gemacht und möglicherweise erhebliche Investitionen getätigt hätten. Deren Verpflichtung, bestehende Bauten und Anlagen strengeren Vorschriften anzupassen, sei mit der Eigentums- garantie daher in der Regel nur schwer vereinbar, insbesondere, wenn aufgrund der verlangten Massnahmen bereits getätigte bauliche

BGE 149 I 291 S. 299

Investitionen zunichtegemacht oder erhebliche finanzielle Aufwendungen notwendig würden. Die Vorinstanz verneint die Verhältnismässigkeit der vorgesehenen Regelung, da diese für Eigentümerinnen und Eigentümer, die erst in den vergangenen Jahren das fossile Heizungssystem erneuert haben oder deren bereits vor längerer Zeit installiertes System eine relativ lange Lebensdauer hat, einen unzumutbaren Eingriff in die Eigentums- garantie bedeuten würde. Da heute nahezu zwei Drittel der Wohngebäude in der Schweiz mittels fossiler Energien beheizt würden, sei der Anteil der von der Regelung in dieser Weise tangierten Eigentümerinnen und Eigen- tümer mutmasslich relativ hoch. Aufgrund der Pflicht zur Umstellung auf erneuerbare Heizungssysteme würde dieser beträchtliche Teil der Eigentümerinnen und Eigentümer zu erheblichen Investitionen gezwungen und könnte die einmal in ihre bestehenden Heizungssysteme investierten Mittel nicht wie geplant amortisieren. We- der der Anspruch auf Subventionen für die neuen Heizungssysteme noch der Umstand, dass nach Vornahme der Investitionen mit geringeren Kosten zu rechnen wäre, würden diese Folgen zu mildern vermögen. Auch die vorgesehene Übergangsregelung vermöge die gravierenden Folgen, namentlich die nicht voraussehbaren, erheblichen Kosten, für diese Betroffenen nicht genügend zu relativieren. Das Initiativbegehren verstosse dem- nach gegen Art. 26 BV und § 178 PBG/LU und damit gegen übergeordnetes Recht. Die mutmasslich erhebliche Anzahl in unzulässiger Weise in ihrer Eigentums- garantie betroffener Eigentümerinnen und Eigentümer würde dazu führen, dass die Regelung in einer abstrakten Normenkontrolle aufzuheben wäre, was auch bei einer Be- schwerde gegen die Ungültigerklärung einer Volksinitiative gelten müsste.

5.2 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Vorinstanz die Ungültigerklärung der Initiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" einzig deshalb geschützt habe, da diese einen Eingriff in die Eigentums-garantie bedeute, welche für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer nicht zumutbar sei. Dabei habe die Vorinstanz die Interessen "offensichtlich fehlerhaft" abgewogen. Insbesondere habe sie das Interesse am Klimaschutz zu wenig stark gewichtet, die zeitliche Dringlichkeit von Klimaschutzmassnahmen übersehen und den Grundsatz "in dubio pro populo" falsch angewendet. Sie habe ausserdem zu wenig berücksichtigt, dass es um die Abwendung einer eigentlichen Gefahr gehe, die von fossilen Heizungen ausgehe. So stünden die Gebäudeeigentümerinnen und

BGE 149 I 291 S. 300

-eigentümer als Mitverursacher in der Pflicht, diese Gefahr zu beseitigen. Im Gegenteil habe die Vorinstanz das Interesse an der Nutzung nicht erneuerbarer Energieträger bei Heizungen über das Jahr 2030 hinaus klar überschätzt. Die Vorinstanz habe es zudem unterlassen, einzuschätzen, wieviele Grundeigentümerinnen und -eigentümer von der Bestimmung in angeblich unzulässiger Weise betroffen wären. Insbesondere habe sie zu wenig berücksichtigt, dass dies bei vielen nicht zutreffen würde, da sie bis dahin ohnehin ihre Heizung hätten er-setzen müssen. Auch könnten sich diejenigen nicht auf den Vertrauensschutz berufen, die erst kürzlich ein neues Heizungssystem mit nicht erneuerbarem Energieträger installiert hätten, da seit dem Übereinkommen von Pa-riis vom 12. Dezember 2015 (Klimaübereinkommen; SR 0.814.012) bzw. seitdem das kantonale Energiegesetz (KEnG/LU) im Jahr 2019 die eigenverantwortliche Prüfung der Umstellung auf erneuerbare Energien verlange, eine Pflicht zur Umstellung für Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer nicht als überraschend erachtet werden könne. Diese hätten entsprechend nicht mehr ohne weiteres damit rechnen können, dass sie die neuen Heizsysteme mit nicht erneuerbarer Energie für eine beliebig lange Zeit noch würden weiter betreiben können (angesichts der schädlichen Auswirkungen der entsprechenden Technologien auf das Klima). Weiter habe die Vorinstanz ausser Acht gelassen, dass kein verfassungsrechtlicher Anspruch darauf bestehe, alle Investitionen, die unter der Geltung einer bestimmten Rechtslage getätigt wurden, auch unter geänderter Rechtslage vollum-fänglich zu amortisieren. Angesichts der Dringlichkeit sei zudem die Übergangsfrist von ursprünglich mehr als neun Jahren, bis zum Jahre 2030, angemessen und verhältnismässig. In Bezug auf die Kosten hätte die Vorinstanz zudem berücksichtigen müssen, dass bei Heizungen mit fossilem Energieträger verhältnismässig geringe Investitionskosten anfallen würden, da diese bloss einen Drittel der gesamten Lebenszykluskosten ausmachen würden.

5.3 Die Eigentums-garantie (Art. 26 BV) gewährleistet das Eigentum nur in den Schranken, die ihm im öffent-lichen 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

BGE 149 I 291 S. 301

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 Grundei-

gentums (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).

5.4 Grundsätzlich besteht kein Anspruch auf Beibehaltung einer einmal geltenden Rechtsordnung (BGE 145 II 140 E. 4 mit Hinweisen). So ergibt es sich namentlich aus dem Demokratieprinzip, dass das Gesetz jederzeit geändert werden kann, wenn aufgrund geänderter politischer Anschauungen andere Lösungen vorgezogen werden (BGE 130 I 26 E. 8.1). Unter Umständen können angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein, was das Bundesgericht in erster Linie unter Beachtung des Grundsatzes rechtsgleicher Behandlung, des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Willkürverbots sowie des Vertrauensschutzes beurteilt (BGE 145 II 140 E. 4; BGE 128 I 92 E. 4; je mit Hinweisen). Das Interesse am Vertrauensschutz ist abzuwägen gegenüber dem öffentlichen Interesse daran, dass Gesetzesänderungen aufgrund des Legalitätsprinzips grundsätzlich ohne Verzug in Kraft gesetzt werden müssen, wenn keine besonderen Gründe dagegen sprechen (BGE 123 II 433 E. 9; BGE 106 Ia 254 E. 4b). Dabei hat die Rechtsprechung immer auch darauf abgestellt, ob mit den eingetretenen Rechtsänderungen gerechnet werden musste, selbst wenn nicht endgültig bekannt war, ob und wann sie in Kraft treten würden (BGE 120 Ia 126 E. 4e/ee; BGE 118 Ib 241 E. 9c/d; BGE 106 Ia 191 E. 7a). Solche Übergangsfristen haben nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen (BGE 145 II 140 E. 4 mit Hinweisen). Im Übrigen ist die Ausgestaltung einer angemessenen Übergangsregelung dem Gesetzgeber anheimgestellt, dem hierbei ein weiter Spielraum des Ermessens zusteht (BGE 128 I 92 E. 4 mit

BGE 149 I 291 S. 302

Hinweisen; vgl. MATTHIAS KRADOLFER, *Intertemporales öffentliches Recht*, 2020, Rz. 533; MILENA PIREK, *L'application du droit public dans le temps: la question du changement de loi*, 2018, Rz. 846 ff.).

5.5 Soweit die Vorinstanz die Besitzstandsgarantie nach § 178 PBG/LU als Hindernis für eine Rechtsänderung ins Feld führt, ist zu differenzieren. Auch eine Besitzstandsgarantie schützt nicht vor einer Rechtsänderung, sondern garantiert gewisse Ansprüche für den Fall, dass eine solche erfolgt (vgl. etwa JACQUES DUBEY, in: *Commentaire romand, Constitution fédérale*, 2021, N. 85 zu Art. 26 BV). Die Vorinstanz macht letztlich ohnehin nur geltend, dass die von der Besitzstandsgarantie eingeräumten weitergehenden Ansprüche der vorgesehenen Regelung dadurch entgegenstehen, dass eine absehbar grosse Anzahl Eigentümerinnen und Eigentümer durch die Durchsetzung der neuen Regelung mit Kosten konfrontiert würden, die im Lichte der Bestandesgarantie nach Art. 26 BV und der Besitzstandsgarantie nach § 178 PBG/LU unzumutbar hoch wären. Die Bedeutung der Übergangsregelung wird einzig darin gesehen, dass sie diese Kosten mindern und die angebliche Verletzung der Eigentumsгарantie dadurch etwas mildern kann. Damit ist zu untersuchen, ob die Eigentumsгарantie (Art. 26 BV) und die Besitzstandsgarantie nach § 178 PBG/LU durch die vorgesehene Regelung verletzt werden.

5.6 Die Vorinstanz schützt die Ungültigerklärung der Gemeindeinitiative mit der Begründung, dass die damit verbundenen Kosten für einzelne Eigentümerinnen und Eigentümer unzumutbar hoch seien und die Regelung daher gegen Art. 26 BV und gegen § 178 PBG/LU verstosse. Dabei hat sie die Bestandesgarantie nach Art. 26 Abs. 1 BV und die erweiterte Bestandesgarantie (Besitzstandsgarantie) von § 178 PBG/LU gemeinsam geprüft und die kantonale Besitzstandsgarantie bloss in dem Sinne erwähnt, dass eine Abweichung von ihr noch strenger zu beurteilen sei. Auch in Bezug auf das Ergebnis kommt sie nicht zu einer wesentlichen Unterscheidung.

Die von der Besitzstandsgarantie (§ 178 PBG/LU) geschützten finanziellen Interessen sollen dabei weitergehen als jene, die durch die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt sind. Die geschützten Interessen dieser beiden Bestimmungen sollen jedoch gleicher Art, nämlich finanzieller Natur, sein. Eine Verletzung der beiden Rechtsnormen soll von der rechtlichen Beurteilung abhängen, welche finanziellen Kosten den einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümern im Lichte von § 178 PBG/LU und Art. 26 BV zumutbar sind.

BGE 149 I 291 S. 303

Eine solche Argumentation blendet aus, dass das zu beurteilende Initiativbegehren bloss eine behördenverbindliche Zielvorgabe macht und sich darüber ausschweigt, wie die Behörden in den verbleibenden Jahren das vorgegebene Ziel erreichen sollen (vorne E. 3.4). Zudem lässt sie ausser Acht, dass einzig finanzielle Kosten zur mutmasslich fehlenden Zumutbarkeit der Regelung führen.

5.7 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 und an der angestrebten CO₂-Reduktion als Massnahme der Klimapolitik grundsätzlich ein erhebliches öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) besteht (vgl. E. 5.3; BGE 148 II 36 E. 13.2). 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, 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 149 I 182 E. 3.3.1 und 3.3.2; BGE 148 II 36 E. 13.2 und 13.6; je mit Hinweisen).

5.8 Umstritten ist die Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) der vorgesehenen Massnahmen. 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).

Die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) schützt sehr unterschiedliche Aspekte des Eigentums. Diese sind vom Recht unterschiedlich zu fassen (vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 1007 ff.). Der Ersatz eines Heizungssystems beschlägt in erster Linie die finanziellen Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer, wovon auch die Vorinstanz ausgeht. Die

BGE 149 I 291 S. 304

rechtliche Prüfung der Verhältnismässigkeit der Eigentumsbeschränkung dreht sich daher um die Frage, was die mutmasslichen Kosten sind und wer dafür aufzukommen hat. Würde das hierzu kompetente Gemeinwesen die Kosten für die Umstellung auf Heizungssysteme mit ausschliesslich erneuerbarer Energie vollständig übernehmen, wäre deren Zumutbarkeit grundsätzlich zu bejahen und auch keine Verletzung der Besitzstandsgarantie ersichtlich. Die vorgeschlagene Regelung liesse eine solche Ausführung zu. Da es schliesslich um die Frage geht, wer die durch die Regelung verursachten Kosten zu welchem Teil übernehmen muss, dürfte es den Behörden möglich sein, in der verbleibenden Zeit im Rahmen einer Ausführungsgesetzgebung samt Einführungs- und Übergangsbestimmungen eine Lösung zu finden, die unter Berücksichtigung finanzieller Bei-

träge der öffentlichen Hand mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und mit der Besitzstandsgarantie (§ 178 PBG/LU) vereinbar ist. Für die Zumutbarkeit der verlangten Massnahme spricht auch, dass der Kanton Luzern bereits seit 2019 beim Ersatz des Wärmeerzeugers in bestehenden Bauten mit Wohnnutzung die Bauherrschaft verpflichtet, eigenverantwortlich die Umstellung auf erneuerbare Energien zu prüfen und zu einem gewissen Grad umzusetzen (vgl. § 13 Abs. 1 KEnG/LU). In die gleiche Richtung weist der Umstand, dass Heizungen mit fossiler Energie durchschnittlich nach etwa 20 Jahren ersetzt werden müssen (vgl. etwa den Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 25. April 2022 zur Parlamentarischen Initiative "Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050", BBl 2022 1536, Ziff. 2.4). Die Zumutbarkeit der vorgeschlagenen Regelung im konkreten Einzelfall und eine allfällige Entschädigungspflicht der Gemeinde gestützt auf Art. 26 Abs. 2 BV (zu den Voraussetzungen s. vorne E. 5.3) wird bei der Beurteilung der Ausführungsvorschriften zu prüfen sein. Da eine Volksinitiative über einen Grundsatz wie die vorliegende, behördenverbindliche Zielvorgabe zulässig ist (vorne E. 3.4) und zudem für die Verabschiedung einer Ausführungsgesetzgebung genügend Zeit besteht, kann ihr auch nicht entgegengehalten werden, dass sie keine solchen Ausführungsregelungen bereits selbst enthält.

5.9 Die Ungültigerklärung des Initiativbegehrens rechtfertigt sich im Lichte von Art. 26 BV und § 178 PBG/LU somit nicht.

6. 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

BGE 149 I 291 S. 305

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.