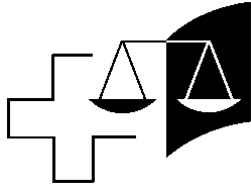


Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



**1C 391/2022**

**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 heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht",

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 16. Mai 2022 (7H 21 4).

### **Sachverhalt:**

#### **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 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.**

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 16. 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 heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" dem Stimmvolk zur Abstimmung vorzulegen. Sofern möglich, sei die Initiative dahingehend anzupassen, dass eine Übergangsfrist von 9 bis 10 Jahren für die mit der Initiative geforderte Regelung sichergestellt wird, wie dies der Fall gewesen wäre, wenn der Gemeinderat die Initiative zur Abstimmung zugelassen hätte und die Initiative somit im Jahr 2020 zur Abstimmung gekommen wäre. Allenfalls sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

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

#### **D.**

Am 3. Mai 2023 hat das Bundesgericht die Angelegenheit öffentlich beraten.

### **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 heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" 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 kantonaler 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 kantonaler 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 177E**. 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). 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 (KEnG/LU; SRL Nr. 773) überhaupt die Kompetenz zukommt, in diesem Bereich eine so weitgehende Regelung einzuführen. Dies könne offen bleiben; "auf den ersten Blick" erscheine die Initiative als mit dem kantonalen Recht vereinbar, "erst die teleologische Reduktion des übergeordneten Rechts führe zur Gesetzeswidrigkeit"; 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."

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 Paragraf 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 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 strengerer Vorschriften anzupassen, sei mit der Eigentumsgarantie daher in der Regel nur schwer vereinbar, insbesondere, wenn aufgrund der verlangten Massnahmen bereits getätigte bauliche 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 Eigentumsgarantie 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 Eigentümer 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. Weder 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 demnach gegen Art. 26 BV und § 178 PBG/LU und damit gegen übergeordnetes Recht. Die mutmasslich erhebliche Anzahl in unzulässiger Weise in ihrer Eigentumsгарantie betroffener Eigentümerinnen und Eigentümer würde dazu führen, dass die Regelung in einer abstrakten Normenkontrolle aufzuheben wäre, was auch bei einer Beschwerde 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 Eigentumsгарantie 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 -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 ersetzen 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 Paris 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 vollumfänglich 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 Eigentumsгарantie (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).

**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; **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; **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; **118 Ib 241** E. 9c/d; **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 Hinweisen; vgl. MATTHIAS KRADOLFER, *Intertemporales öffentliches Recht*, Zürich/St. Gallen 2020, N. 533; MILENA PIREK, *L'application du droit public dans le temps*, Genf/Zürich/Basel 2018, N. 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: Martenet/Dubey [Hrsg.], *Commentaire romand, Constitution fédérale*, 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 Eigentumsgarantie dadurch etwas mildern kann. Damit ist zu untersuchen, ob die Eigentumsgarantie (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.

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 CO<sub>2</sub>-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*, 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).

**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 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 Beiträge 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", BBI 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 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.

## 7.

Der Beschwerdeführer beantragt, "sofern möglich" die Übergangsfrist der Initiative so anzupassen, dass noch 9 bis 10 Jahre für die Umsetzung der von der Initiative geforderten Regelung bestehen würden - wie dies zum Zeitpunkt des Zustandekommens der Volksinitiative der Fall war. Dieser Antrag steht in einem gewissen Gegensatz zum Initiativtext und zur Beschwerdeschrift, in denen die Bedeutung der Einführung einer solchen Regelung bis spätestens im Jahre 2030 hervorgehoben wird. Dieser Antrag ist als Eventualantrag zu verstehen für den Fall, dass die Gültigkeit der Initiative von einer entsprechenden Fristverlängerung abhängen würde. Nur in einem solchen Fall wäre ein Eingriff



in den Initiativtext im Lichte von Art. 34 BV überhaupt zulässig (vgl. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, a.a.O., Rz. 1975, 2022 und 2051 ff.). Vorliegend handelt es sich nicht um einen solchen Fall, weshalb der Eventualantrag hinter den Hauptantrag zurücktritt.

**8.**

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 des Gemeinderats vom 26. März 2020 über die Ungültigkeit der Gemeindeinitiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht". 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 16. Mai 2022 des Kantonsgerichts des Kantons Luzern (7H 21 4) sowie der Beschluss vom 26. März 2020 des Gemeinderats Hochdorf über die Ungültigkeit der Gemeindeinitiative "Hochdorf heizt erneuerbar - ab 2030 erst recht" 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