

Initiativkomitee «Hochdorf heizt erneuerbar»
c/o Roman Bolliger
und Roman Bolliger
Hengsthöhe 8
6280 Hochdorf

EINSCHREIBEN

An den
Regierungsrat des Kantons Luzern
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Stimmrechtsbeschwerde

Sehr geehrter Regierungsrat des Kantons Luzern

In einem Telefongespräch vom 9. April 2020 und einem gleichentags verschickten Brief hat uns die Gemeinde Hochdorf ihren Beschluss vom 27. März 2020 mitgeteilt [Beilage 1], in welchem sie die Initiative «Hochdorf heizt erneuerbar» [Beilage 2] für ungültig erklärt hat. Dagegen erheben wir Stimmrechtsbeschwerde nach § 162 Abs. 1 Bst. d des Kantonalen Stimmrechtsgesetzes. Die Gemeinde hat uns sowohl telefonisch wie mit Mitteilung des Beschlusses darüber informiert, dass die Fristen im Zusammenhang mit der ausserordentlichen Lage nach Epidemiengesetz stillstehen bis zum 19. April 2020 und hat uns zudem am 1. Mai 2020 per E-mail informiert, dass der Fristenstillstand nicht verlängert wurde und somit die Frist für die Einreichung einer allfälligen Stimmrechtsbeschwerde ab dem 19. April 2020 läuft [Beilagen 3 und 4].

Zur Einreichung dieser Stimmrechtsbeschwerde im Namen des Initiativkomitees stelle ich Ihnen die Vollmachten der übrigen Initiativkomitee-Mitglieder zu [Beilage 5].

Verletzung des Initiativrechts

Allgemein

Als stimmberechtigte Einwohner der Gemeinde Hochdorf haben wir ein Initiativrecht auf Gemeindeebene gestützt auf Art. 34 BV, § 17 der Verfassung des Kantons Luzern sowie § 10 der Gemeindeordnung der Gemeinde Hochdorf. Auf Gemeindeebene ist dieses Initiativrecht wie folgt formuliert: „Mit der Gemeindeinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder einer Anregung können die Stimmberechtigten die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, das in ihrer Zuständigkeit liegt.“ Wir legen im folgenden dar, dass die Gemeinde das Volksbegehren zu Unrecht für ungültig erklärt und damit unser Initiativrecht verletzt hat.

Zum behaupteten Verstoss des § 2 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Koordination

In Ziffer 7.1 des Beschlusses behauptet die Gemeinde, dass das Initiativbegehren gemäss § 2 KEnG gegen das kantonale Recht verstosse. Als Begründung wird aufgeführt, dass die Koordination der kantonalen Energiepolitik mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden zentral für die Umsetzung des Bundesrechts sei, auch bei der Erstellung des kantonalen Energiekonzepts zu beachten sei, und zudem auch im Bereich der Förderung erneuerbarer erneuerbarer Energien sinnvoll sei. Zentral sei etwa auch das Harmonisierte Fördermodell der Kantone oder die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich 2014. Eine eigenständige Reglementierung über die in Nutzungsplanungen ausgeschiedenen Bau- und Nichtbauzonen widerspreche sowohl einer Koordination als auch der Harmonisierung über die MuKEen innerhalb und ausserhalb des Kantons Luzern.

Die in § 2 KEnG genannte Koordination ist allerdings bloss ein Auftrag an den Kanton, und die genannte Harmonisierung ein Ziel. Dadurch ergibt sich keine Einschränkung des Handlungsspielraums, weder auf Ebene des Kantons noch auf der Ebene der Gemeinden. Abweichungen von Regelungen anderer Kantone bleiben möglich.

Die Gemeinde behauptet zwar, dass die Koordination zentral und sinnvoll sei. Sie legt dadurch allerdings in keiner Art und Weise dar, inwiefern sich daraus ein Verstoss übergeordneten Rechts ergibt; indem die entsprechenden Ziele eben bloss als zentral und sinnvoll bezeichnet werden, jedoch in keiner Art und Weise als rechtlich bindend bezeichnet werden, gesteht die Gemeinde eigentlich gleich selbst ein, dass eine Ungültigerklärung basierend auf der aufgerufenen Bestimmung nur aus politischen und nicht aus rechtlichen Gründen erfolgt. Der politische Entscheid zum Volksbegehren ist allerdings dem Stimmvolk zu überlassen.

In den erwähnten Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich, MuKEen, Ausgabe 2014, steht zu Beginn unter dem Titel „Empfehlung der Mitglieder der EnDK an die Kantone“ am Ende der Satz „Deshalb empfiehlt die EndK den Kantonen, die MuKEen 2014 beim Erlass kantonalen energierechtlicher Bestimmungen bestmöglich zu übernehmen.“ [Beilage 6] Daraus geht hervor, dass es sich bei den MuKEen um Empfehlungen handelt. Die Kantone sind frei, inwiefern sie sich an diese handeln. Auch im Kanton Basel-Stadt gilt beispielsweise grundsätzlich ein Verbot der Installation fossiler Heizungssysteme. Dies zeigt ebenfalls, dass die MuKEen deshalb den Handlungsspielraum der Kantone nicht einschränken. Damit ist auch die Handlungsfreiheit der Gemeinden unberührt, insofern als nicht ein Kanton selbst ihre Kompetenzen einschränkt.

Mit § 9 gibt es zudem eine spezifischere Bestimmung zu den Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden, welche dem allgemeinen § 2 vorgeht.

Die Behauptung, es liege ein Verstoss des § 2 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Koordination vor, entbehrt somit jeglicher rechtlichen Grundlage.

§ 145 Abs. 1 und Abs. 2 des Kantonalen Stimmrechtsgesetzes stellt somit in Verbindung mit § 2 KEnG keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Initiativrecht einzuschränken, und wurde vielmehr vorliegend unrichtig angewendet.

Zum behaupteten Verstoß des § 9 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Nutzungsplanung

Laut § 9 des Kantonalen Energiegesetzes können die Gemeinden für bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete strengere Vorschriften als diejenigen dieses Gesetzes erlassen. In diesem Sinne verlangt die Initiative, dass in einer Reihe von erwähnten Gebieten der Nutzungsplanung bei einer Neuinstallation oder bei einem teilweisen oder kompletten Ersatz des Heizungssystems sicherzustellen sei, dass das neue bzw. erneuerte Heizungssystem ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbare Energien beruhe. Der Initiativtext ist ohne weiteres mit dem Wortlaut von § 9 KEnG vereinbar, der keine Angaben zu einer maximalen Anzahl der «bestimmten Gebiete» macht.

Die Gemeinde stellt sich entgegen des klaren Wortlauts auf den Standpunkt, dass der Initiativtext gegen § 9 KEnG verstosse, da der Initiativtext «zu viele» Gebiete enthalte. Sie wendet dabei eine historische Auslegung an. Die Gemeinde gibt den in der Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat aufgeführten diesbezüglichen Erläuterungstext an (S. 32 der Botschaft). Im Rahmen der Vernehmlassung sei der Variante, den Gemeinden den Erlass strengerer Vorschriften generell, das heisst für das gesamte Gemeindegebiet zu erlassen, Widerstand erwachsen. Damit werde die angestrebte schweizweite Harmonisierung der energetischen Bauvorschriften infrage gestellt. Den Gemeinden solle es damit ausschliesslich zustehen, für bestimmte Teile des Gemeindegebiets massgeschneidert strengere Vorschriften zu erlassen. Die Gemeinde stellt sich auf den Standpunkt, dass die von der Initiative betroffenen Gebiete mit wenigen Ausnahmen „praktisch“ alle Bauzone und eine Nichtbauzone betreffen. Sie schliesst daraus, dass die im Kantonalen Energiegesetz beabsichtigte strengere Vorschrift in speziell bezeichneten Gebieten wie in Bebauungsplänen oder Gestaltungsplänen im Widerspruch stünden zum Initiativbegehren. Nicht erwähnt wird demgegenüber die später auch in den Gesetzestext aufgenommene Feststellung in der Botschaft, wonach es den Gemeinden nach Ansicht aller Parteien weiterhin möglich bleiben soll, für bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete strengere Vorschriften zu erlassen (S. 18 der Botschaft).

Der Standpunkt der Gemeinde, dass die von der Initiative betroffenen Gebiete „praktisch alle“ Bauzonen betreffe, ist nicht korrekt. Durch den Nichteinbezug des Industriegebiets, in der Nutzungsplanung als Arbeitszone ES IIIa, Arbeitszone ES IIIb, Arbeitszone ES IVa und Arbeitszone ES IVb bezeichnet, wie auch der Landwirtschaftzone und der darin liegenden Gebäude, sind weite Teile des Siedlungsgebiets in der Gemeinde von der geforderten Regelung ausgenommen [Beilage 7]. Das Volksbegehren zielt damit nach wie vor auf bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete ab.

Wenn es um die Frage geht, inwiefern Gemeinden Grenzen gesetzt werden, strengere Vorschriften zu erlassen, so kann das gemachte Argument der schweizweiten Harmonisierung der energetischen Bauvorschriften zudem nur als schwach gelten. Insofern als kantonsspezifische und gemeindespezifische Regelungen möglich sind, sind einer solchen Harmonisierung ohnehin Grenzen gesetzt. Die Bereiche, in denen es aus Gründen der Harmonisierung wenig Sinn macht, auf lokaler Ebene strenger zu regeln, hat die Initiative explizit ausgenommen. So macht es etwa eher wenig Sinn, lokal scharfe Vorschriften für Industriebetriebe festzulegen, da diese im nationalen und internationalen Wettbewerb stehen und lokal höhere Energiekosten für sie ein bedeutendes Gewicht

haben können und dies somit vor allem zur Verlagerung der Produktion an einen anderen Standort führen kann. Ebenso wenig macht es wenig Sinn, auf Gemeindeebene strengere Vorschriften für die Landwirtschaftszone festzulegen. Für die Landwirtschaftszone gelten nach Art. 25 Abs. 1 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde die kantonalen und bundesrechtlichen Vorschriften. Dies wurde bei der Initiative berücksichtigt, indem sowohl das Industriegebiet mit seinen Arbeitszonen wie auch die Landwirtschaftszone ausgenommen werden. Somit schränkt die Initiative den Geltungsbereich der schärferen Vorschriften genau soweit ein, wie es das Ziel der schweizweiten Harmonisierung notwendig macht. Damit ist die geforderte Regelung auch im Sinne der historischen Auslegung von § 9 KEnG genügend begrenzt.

Selbst wenn in der Vernehmlassung zum Kantonalen Energiegesetz Widerstand erwuchs gegen die vorgelegte Variante, den Gemeinden den Erlass strengerer Vorschriften für das gesamte Gemeindegebiet zu erlassen, ist es zudem schliesslich doch der Wortlaut des Gesetzestextes, der massgebend ist. In diesem wurde darauf verzichtet, den Umfang der strengeren Vorschriften zu beschränken, zum Beispiel auf die von der Gemeinde erwähnten Bebauungspläne oder Gestaltungspläne. Solche Bebauungspläne oder Gestaltungspläne sind an sich ohnehin nicht Gebiete der Nutzungsplanung im Sinne des § 9 des Kantonalen Energiegesetzes, sondern eben Sondernutzungspläne dazu. Es wird in § 9 des Kantonalen Energiegesetzes lediglich verlangt, dass sich die strengeren Vorschriften auf bestimmte, in der Nutzungsplanung bezeichnete Gebiete beziehen. Angesichts des klaren Wortlauts des Gesetzestextes besteht überhaupt kein Raum für eine historische Auslegung des Texts, und schon gar nicht eine Einschränkung auf Bebauungspläne oder Gestaltungspläne.

Massgebend für die Interpretation eines Gesetzestexts, wenn es einer solchen trotz des klaren Wortlauts überhaupt bedarf, ist zudem auch die aktuelle Situation, das heisst eine zeitgemässe Auslegung im Lichte der Aktualität. In diesem Zusammenhang kann nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Kantonsrat am 24. Juni 2019 symbolisch den Klimanotstand ausgerufen hat und Klimaschutz mehr denn je eine grosse Herausforderung ist. Die zeitgemässe Auslegung gebietet eine grosszügige Handhabung der entsprechenden Gesetzesbestimmung, wenn es einer solchen Auslegung überhaupt bedarf.

Eine weitere mögliche Auslegung, wenn es einer solchen überhaupt bedarf, ist nach dem Sinn und Zweck der Norm. Es geht bei § 9 KEnG darum, dass Gemeinden weiter als die Mindestanforderungen des Kantons gehen können in energetischer Hinsicht, um von ihrer Seite einen zusätzlichen Beitrag zur Energiewende und zum Klimaschutz zu leisten. Dabei ist auch gerade im Sinne der Bestimmung, wenn entsprechende weitergehende Regelungen aus der Bevölkerung heraus lanciert werden und anschliessend in einem demokratischen Meinungsbildungsprozess und Diskurs geprüft wird, inwiefern die entsprechenden Vorschläge von einer Mehrheit der Bevölkerung unterstützt werden. Der Initiativtext und der Weg einer Gemeindeinitiative zur Nutzung der in § 9 KEnG vorgesehenen Möglichkeit entspricht genau dessen Sinn und Zweck.

Demgegenüber ist es nicht angemessen und rechtlich inkorrekt, Bestrebungen zum Klimaschutz und zur Nutzung von demokratischen Rechten mit über den Wortlaut hinausgehender Auslegung von Gesetzestexten zu verunmöglichen.

Laut § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern ist die Gemeindeautonomie gewährleistet, und den Gemeinden ist ein möglichst grosser Handlungsspielraum zu gewähren. Dies spricht dafür, dass

Gemeinden einen möglichst grossen Handlungsspielraum haben bei der Festlegung des Umfangs der Gebiete, für die die Regelung nach § 9 des Energiegesetzes in Anspruch genommen wird.

In diesem Zusammenhang kann sogar die Frage gestellt werden, inwiefern § 9 überhaupt den Kompetenzbereich der Gemeinden in Bezug auf Vorschriften zur Nutzung erneuerbarer Energien beschränkt. Laut § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern ist die Autonomie der Gemeinden gewährleistet. Die Gesetzgebung bestimmt ihren Umfang und gewährt einen möglichst grossen Handlungsspielraum. § 9 des Energiegesetzes gibt in keiner Art und Weise vor, dass Gemeinden etwas nicht machen dürfen. Er beschreibt nur eine Möglichkeit dessen, was Gemeinden machen können. Die Gemeindeautonomie ist insbesondere auch im Hinblick auf die Herausforderungen für die Gesellschaft zu beurteilen. Es gilt der symbolische Klimanotstand, und die Bewältigung der Klimaveränderungen ist eine grosse Herausforderung. Es ist eine Stärke des föderalistischen Systems der Schweiz, dass zur Bewältigung grosser Herausforderungen auch kleinere Gebietskörperschaften neue Wege erkunden und neue Lösungsvorschläge erproben können. Es macht Sinn, diese Stärke bei der Gewährung der Gemeindeautonomie zu berücksichtigen. Aus dieser Optik betrachtet, kann sogar argumentiert werden, dass das Recht der Gemeinden, für ihr Gebiet energetisch strengere Vorschriften zu erlassen, durch das Energiegesetz gar nicht eingeschränkt ist.

Weiter kann berücksichtigt werden, dass es sich bei einer zusätzlichen Anforderung zur Nutzung eines erneuerbaren Heizungssystems um eine einfach verständliche und einfach überprüfbare Vorgabe handelt. Anders könnte es sich beispielsweise verhalten, wenn eine Gemeinde in Bezug auf die Anforderungen an die Gebäudehülle Spezialregelungen einführen will, die womöglich wenig einfach verständlich oder weniger einfach überprüfbar wären. Dies ist hier jedoch nicht der Fall.

Schliesslich ist, wenn die Kompetenz der Gemeinden weiterhin fraglich ist, eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Initiativrecht als politisches Recht und dem allfälligen öffentlichen Interesse einer Einschränkung dieses Rechts. Hierbei ist klar festzuhalten, dass § 9 des Kantonalen Energiegesetzes kein überzeugendes öffentliches Interesse erkennen lässt, weshalb es sich bei den bestimmten Gebieten nur um einen kleinen Anteil des Gemeindegebiets handeln dürfte, insbesondere wenn das Industrie- und das Landwirtschaftsgebiet nicht betroffen ist, wo schweizweite Harmonisierung sinnvoll ist. Insofern wäre eine Einschränkung des Initiativrechts in diesem Sinn weder erforderlich noch geeignet noch verhältnismässig für die Wahrnehmung eines allfälligen öffentlichen Interesses. Somit ist das Initiativrecht höher zu gewichten und das Volksbegehren zur Abstimmung zuzulassen.

Die Argumentation, der mit dem Volksbegehren verlangte Beschluss verstosse gegen übergeordnetes Recht, ist somit wenig überzeugend. Es handelt sich hierbei vielmehr um einen politischen Entscheid, der dem Stimmvolk zu überlassen ist.

§ 145 Abs. 1 und Abs. 2 des Kantonalen Stimmrechtsgesetzes stellt somit in Verbindung mit § 9 KEnG keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Initiativrecht einzuschränken, und wurde vielmehr vorliegend unrichtig angewendet.

Zum behaupteten Verstoss des § 13 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers

Die Gemeinde führt mit keinem Wort aus, weshalb die Initiative gegen § 13 KEnG verstossen soll. Ein Verstoss gegen § 13 KEnG liegt klarerweise auch nicht vor, sieht § 9 KEnG doch ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Gemeinden strengere Vorschriften erlassen können. Die Gemeinde beschreibt lediglich, weshalb der geltende § 13 des kantonalen Energiegesetzes sinnvoll sei und eine ideale Grundlage schaffe, „um moderne, effiziente und ressourcenschonende Technologien vermehrt zu implementieren“. Den Text hat die Gemeinde aus der Botschaft des Regierungsrats zur Totalrevision des Energiegesetzes kopiert. In keiner Weise geht es aus den Ausführungen allerdings hervor, inwiefern das Initiativbegehren gegen das kantonale Recht verstossen soll. Hervorzuheben ist an dieser Stelle auch, dass das Energiegesetz mit § 9 KEnG Gemeinden explizit die Möglichkeit gibt, strengere Vorschriften als nach dem kantonalen Energiegesetz zu erlassen. Auch wenn die Gemeinde Stichworte wie Verhältnismässigkeit und Eigentumsgarantie nennt, legt sie doch in keiner Weise dar, weshalb diese bei den Initiativbegehren nicht genügend berücksichtigt würden. Ausserdem fehlt jegliche Interessenabwägung von allfälligen privaten Interessen mit dem immensen öffentlichen Interesse, das Klima zu schützen. Die Treibhausgasemissionen aus dem Heizen von Gebäuden machen rund 30% der schweizerischen Treibhausgasemissionen, was den Handlungsbedarf in Bezug auf Heizungssysteme unterstreicht. Demgegenüber sind die Interessen Privater eher weniger stark zu gewichten, da erneuerbare Heizungssysteme über den Lebenszyklus betrachtet häufig nur wenig mehr kosten oder sogar kostengünstiger sind als herkömmliche Systeme. Die Ausführungen halten fest, dass die geltende kantonale Vorgabe von mindestens 10% erneuerbarer Energien wenig einschneidend sei. In keiner Weise wird dargelegt, inwiefern eine Vorgabe gegen kantonales Recht verstossen würde, wenn sie angesichts der hohen Dringlichkeit von Klimaschutzmassnahmen einschneidend wäre.

§ 145 Abs. 1 und Abs. 2 des Kantonalen Stimmrechtsgesetzes stellt somit in Verbindung mit § 13 KEnG keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Initiativrecht einzuschränken, und wurde vielmehr vorliegend unrichtig angewendet.

Zur Behauptung, das Initiativbegehren sei im Vollzug nicht umsetzbar

Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass das Initiativbegehren aufgrund der vorhandenen Technologien im Vollzug nicht umsetzbar sei. Eine Nutzung von 100 % erneuerbaren Energien sei aufgrund des heutigen Technologiestandes kaum umsetzbar. So müssten Wärmepumpen ausschliesslich mit 100 % erneuerbarer Elektrizität betrieben werden, was der Strommarkt nicht zur Verfügung stelle.

Dem ist entgegenzuhalten, dass es heute bei sämtlichen Stromversorgungsunternehmen möglich ist, 100 % erneuerbarer Elektrizität zu beziehen. Das Standardstromprodukt beim für Hochdorf zuständigen Grundversorgungsunternehmen WWZ besteht zu 100% aus Wasserkraftstrom und ist damit bereits zu 100% erneuerbar [Beilage 8]. Zudem vertreten wir die Auffassung, dass die Forderung, dass das neue bzw. erneuerte Heizungssystem ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien beruhe, bereits erfüllt ist, wenn es sich um eine strombetriebene Wärmepumpe handelt. Wärmepumpen gelten generell als Heizungssysteme basierend auf der Nutzung erneuerbarer Energien. So sind Wärmepumpen auch zentraler Bestandteil der Kampagne

des Bundes „erneuerbar heizen“ [Beilage 9]. Das Wort ausschliesslich kann so interpretiert werden, dass damit einfach bivalente Heizungssysteme mit einem Teil fossil ausgeschlossen sind, und so verstehen wir es auch.

In diesem Zusammenhang führt der Gemeinderat als weiteres Gegenargument zur Zulässigkeit der Initiativen auf, dass die Initiative kombinierte Standardlösungen gemäss der MuKE n diskriminiere. Es wird allerdings in keiner Weise dargelegt und ist nicht erkennbar, inwiefern dies zur Folge hätte, dass die Initiative im Vollzug nicht umsetzbar wäre oder anderswie gegen übergeordnetes Recht verstosse, da sich bei den MuKE n ja um Empfehlungen handelt und das Energiegesetz Gemeinden explizit die Möglichkeit gibt, strengere Vorschriften als nach dem kantonalen Energiegesetz zu erlassen.

Zumindest ist die Initiative aufgrund der genannten Überlegungen nicht eindeutig undurchführbar.

§ 145 Abs. 1 des Kantonalen Stimmrechtsgesetzes stellt somit keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Initiativrecht aufgrund der behaupteten fehlenden Umsetzbarkeit einzuschränken, und wurde vielmehr vorliegend unrichtig angewendet.

Zur Erwähnung der Gemeindeinitiative «Hochdorf heizt Gemeindegebäude mit erneuerbarer Energie»

Die Gemeinde erwähnt eine vor zehn Jahren eingereichte Gemeindeinitiative mit dem Titel „Hochdorf heizt Gemeindegebäude mit erneuerbarer Energie“, die zwar für gültig erklärt wurde, jedoch von den Initiativen zurückgezogen wurde, nachdem der Gemeinderat als Gegenvorschlag den Einsatz von mindestens 80 % erneuerbare Energien den Initianten unterbreitet hat. Diese Vorschrift werde nun in der aktuell laufenden Ortsplanungsrevision im Bau- und Zonenreglement aufgenommen.

Die Gemeinde führt in keiner Weise aus, inwiefern diese Erwägungen für eine Ungültigerklärung des aktuell vorliegenden Initiativbegehrens sprechen würden.

Bemerkenswert ist diesbezüglich der Umstand, dass derzeit der Heizenergiebedarf für die gemeindeeigenen Liegenschaften nach wie vor zu etwa zwei Dritteln mit fossilen Energien gedeckt wird, obwohl sich die Gemeinde vor zehn Jahren dazu verpflichtet hat, dass diese bei den Gemeindeliegenschaften nur noch höchstens 20% der Wärmeversorgung ausmachen. Die Gemeinde unterstreicht damit gerade die Bedeutung des Initiativrechts und des Festhaltens an einer diesbezüglichen Abstimmung, um die Energie- und Klimapolitik der Gemeinde voranzubringen.

Verletzung des Grundsatzes «Im Zweifel zugunsten der Volksrechte»

Die Gemeinde ging davon aus, dass das Initiativbegehren nicht kompatibel sei mit übergeordnetem Recht.

Das Initiativbegehren ist hingegen wie dargelegt klar mit dem übergeordneten Recht kompatibel. Selbst wenn man davon ausginge, dass die Zulässigkeit zweifelhaft wäre, wäre die Gemeinde verpflichtet gewesen, jedenfalls den Grundsatz «Im Zweifel zugunsten der Volksrechte» anzuwenden

und die Initiative für gültig zu erklären. Wenn ein Volksbegehren nicht offensichtlich rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist, ist es erforderlich, die Bürger/innen darüber entscheiden zu lassen. Gemäss ständiger Rechtsprechung gilt der Grundsatz, dass im Zweifel zugunsten der Volksrechte entschieden wird, und somit eine Vorlage dem Volk eher zur Abstimmung unterbreitet wird als nicht.

Dieser Grundsatz wurde vom Regierungsrat im Entscheid Nr. 404 vom 3. April 2007 wie folgt formuliert:

„Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 123 I 152 E. 2c S. 155, 121 I 334 E. 2c S. 338f., 119 Ia 154 E. 9a S. 165f.). Eine Initiative ist nur dann ungültig zu erklären, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist. Diese Auffassung ist unter dem Stichwort "in dubio pro populo" (im Zweifel für die Volksrechte) zusammengefasst (vgl. Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 1982, S. 43ff.). Nach Lehre und Rechtsprechung sind somit zwei Aspekte zu unterscheiden. Einerseits ist bei einer auslegungsbedürftigen Initiative im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, andererseits ist ein Volksbegehren nur dann ungültig zu erklären und der Volksabstimmung zu entziehen, wenn es offensichtlich rechtswidrig ist.“

Bezüglich des Kriteriums der Undurchführbarkeit schrieb der Regierungsrat im Entscheid Nr. 1384 vom 27. 11. 2009, Erwägung 7:

Die Undurchführbarkeit muss ganz offensichtlich und völlig zweifelsfrei vorliegen. Praktische Schwierigkeiten bei der Durchführung genügen als Nachweis nicht. ... Undurchführbar ist ein Begehren, das sich gegen die physikalischen Naturgesetze mit Einschluss des Zeitablaufs richtet. ... Selbst einwandfreie Unmöglichkeit darf einer Initiative nur im äussersten Fall angelastet werden. Kann bei einer nicht völlig abwegigen Auslegung des Initiativtextes die bestrittene Möglichkeit der Verwirklichung nicht als völlig zweifelsfrei ausgeschlossen werden, so muss der Entscheid über die Initiative dem Volk überlassen werden (BGE 92 I 358 E. 4 S. 359).“

Diese Überlegungen wurde allerdings im angefochtenen Beschluss nicht einbezogen. Sie sind, sofern die übrigen Argumente nicht greifen, entsprechend zu berücksichtigen, insbesondere wie folgt: Bezüglich des behaupteten Verstosses des § 2 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Koordination und der Frage, wie verbindlich der Koordinationsauftrag ist; bezüglich des behaupteten Verstosses des § 9 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Nutzungsplanung und der Frage, wie umfangreich die in der Nutzungsplanung bezeichneten Gebiete sein können; bezüglich des behaupteten Verstosses des § 13 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers und der Frage, inwiefern dies kommunale Regelungen trotz der Regelung von § 9 des Kantonalen Energiegesetzes einschränke; und bezüglich der Frage, inwiefern das Initiativbegehren im Vollzug umsetzbar sei.

Fehlende Interessenabwägung unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an Klimaschutz

Es fehlt bei allen vorgängig thematisierten behaupteten Ungültigkeitsgründen seitens der Gemeinde, bei denen eine Interessenabwägung möglich ist, eine Interessenabwägung unter Einbezug der Bedeutung von Klimaschutzmassnahmen. Insbesondere auch mit keinem Wort Bezug genommen zum vom Kantonsrat symbolisch ausgerufenen Klimanotstand.

Dabei wäre insbesondere folgendes zu berücksichtigen:

Die wichtigste globale Zielvorgabe in Bezug auf die Energie- und Klimapolitik ist derzeit das Ziel des Übereinkommens von Paris, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf 1.5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Von Seiten der Wissenschaft hat der Weltklimarat klar gemacht, wie wichtig die Einhaltung dieses Ziels ist. Bei einer Überschreitung dieser Grenze droht unter anderem ein Anstieg des Meeresspiegels um mehrere Meter, mit verheerenden Folgen für Hunderte von Millionen von Menschen. Weiter hat der Weltklimarat berechnet, wie viele Treibhausgasemissionen sich die Welt noch erlauben kann, um das 1.5 °C Ziel mit einer Wahrscheinlichkeit von zumindest 66% einhalten zu können. Die Menge an langlebigen Treibhausgasen, die von Anfang 2018 bis Ende dieses Jahrhunderts dazu noch ausgestossen werden darf, beträgt nur noch zehn Mal soviel wie der CO₂-Ausstoss im Jahr 2017 [Beilage 10]. Dies verdeutlicht den starken Bedarf für eine rasche und weitgehende Senkung der Treibhausgasemissionen. Dies spricht für ein hohes Interesse von Seiten des Stimmvolkes, dass im Energie- und Klimabereich zusätzliche Regelungen eingeführt werden.

Dies wäre, sofern die übrigen Argumente nicht greifen, entsprechend zu berücksichtigen: Bezüglich des behaupteten Verstosses des § 2 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Koordination und der Frage, wie verbindlich der Koordinationsauftrag ist; bezüglich des behaupteten Verstosses des § 9 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Nutzungsplanung und der Frage, wie umfangreich die in der Nutzungsplanung bezeichneten Gebiete sein können; bezüglich des behaupteten Verstosses des § 13 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Erneuerbare Wärme beim Ersatz des Wärmeerzeugers und der Frage, inwiefern dies kommunale Regelungen trotz der Regelung von § 9 des Kantonalen Energiegesetzes einschränke; und bezüglich der Frage, inwiefern das Initiativbegehren im Vollzug umsetzbar sei.

Fazit

Die Argumentationen im Gemeindebeschluss vermögen nicht zu überzeugen. Die Gemeinde hat sich von politischen und nicht von rechtlichen Überlegungen leiten lassen. Die aufgeführten Begründungen bilden keine ausreichende Grundlage zur Einschränkung des Initiativrechts. Es ist ausserdem kein erkennbares wesentliches öffentliches Interesse vorhanden, die Einschränkung des Initiativrechts ist somit auch nicht geeignet, um ein spezielles öffentliches Interesse zu schützen, ebensowenig ist dies erforderlich, und es ist auch nicht verhältnismässig. Zudem wurde der allfällige Handlungsspielraum, der sich aufgrund der Regel «Im Zweifel für die Volksrechte» ergibt, nicht

ausgeschöpft. Das Fehlen von Interessenabwägungen, unter Berücksichtigung der hohen Bedeutung der Volksrechte wie auch des Klimaschutzes, ist als substantieller Fehler zu werten. Das Volksbegehren wurde somit zu Unrecht für ungültig erklärt. Damit hat der Gemeinderat unser Initiativrecht verletzt.

Verletzung des Anspruchs auf Akteneinsicht

Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben wir einen Anspruch auf rechtliches Gehör. Dies schliesst den Anspruch auf Akteneinsicht mit ein.

Anlässlich einer mündlichen Information zu den Ergebnissen der materiellen Prüfung der Initiativen haben wir die Frage gestellt, durch wen sich die Gemeinde habe extern beraten lassen. Die Gemeinde war allerdings nicht bereit, uns zu sagen, ob und durch wen sie sich extern habe beraten lassen, und welche entsprechenden Dokumente diesbezüglich vorhanden seien.

Damit hat die Gemeinde unseren Anspruch auf Akteneinsicht verletzt, wodurch entsprechende Informationen beim Verfassen der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde fehlten.

Verletzung des Anspruchs auf Entscheidungsbegründung

Nach Art. 29 Abs. 2 BV haben wir einen Anspruch auf rechtliches Gehör. Dies schliesst den Anspruch auf Entscheidungsbegründung mit ein. Zudem gewährleistet Art. 6 Ziff. 1 EMRK einen analogen Anspruch.

Es geht dabei darum, dass die Begründungspflicht die Behörde zwingt, sich von jenen Argumenten leiten zu lassen, die einer Nachprüfung standhalten, und somit die Qualität des Entscheids sicherzustellen. Zudem geht es darum, dass wir uns nur dann vor einer übergeordneten Instanz gegen den Entscheid sachgerecht zur Wehr setzen können, wenn wir die Gründe der Entscheidbehörde kennen (Müller J.P., 1999, Grundrechte in der Schweiz, Stämpfli Verlag AG Bern).

Die Gemeinde hat im Beschluss vor allem Text von der Botschaft des Regierungsrates zur Totalrevision des Energiegesetzes kopiert und eingefügt. Eine Reflektion zur Frage, inwiefern die Forderungen gemäss Initiativbegehren gegen die aufgeführten Regelungen verstossen würden, wurde kaum dargelegt.

Beim behaupteten Verstoss des § 2 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Koordination wurde in keiner Weise ausgeführt, inwiefern die angerufenen Musterenergievorschriften der Kantone oder das ebenfalls erwähnte Harmonisierte Fördermodell der Kantone verbindlich wäre.

Beim behaupteten Verstoss des § 9 des Kantonalen Energiegesetzes betreffend Nutzungsplanung liegt zunächst die inkorrekte Annahme zugrunde, die Initiative betreffe praktisch alle Bauzonen, wogegen aus dem Nutzungsplan hervorgeht, dass das Industriegebiet sowie die Gebäude in der Landwirtschaftszone, auf die sich Initiative nicht bezieht, einen erheblichen Teil des Gemeindegebiets

ausmachen. Anschliessend fehlt irgendeine Darlegung, bis zu welchem Umfang man von „in der Nutzungsplanung bezeichneten Gebieten“ ausgehen könne.

Die Feststellung, dass das Initiativbegehren gegen § 13 des Kantonalen Energiegesetzes verstosse, ist mit keinem Wort ausgeführt. Der ganze übrige Text in diesem Abschnitt ist ein Copy/Paste aus der Botschaft des Regierungsrats und erläutert ausschliesslich § 13 des entsprechenden Gesetzes. Eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern das Initiativbegehren damit nicht kompatibel sei, fehlt vollständig.

Bei der Umsetzbarkeit wird behauptet, der Stromverbrauch für Wärmepumpen könne nicht durch erneuerbare Energien gedeckt werden, obwohl das Standardstromprodukt des für die Grundversorgung zuständigen Energieversorgers zu 100% aus Wasserkraft besteht. Darauf wird in der Begründung mit keinem Wort eingegangen.

Interessenabwägungen bezüglich des Initiativrechts und der Bedeutung des Klimaschutzes fehlen ausserdem völlig in der Begründung.

Der Entscheid ist damit zuwenig gut nachvollziehbar. Die Möglichkeiten der Gegenargumentation mit einer Beschwerde sind dadurch beeinträchtigt. Der Beschluss der Gemeinde ist somit zuwenig gut begründet und verletzt Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

Die zu wenig gute Begründung stellt einen groben Verfahrensmangel dar.

Anträge

Wir beantragen, den angefochtenen Beschluss aufzuheben, die Initiative für gültig zu erklären und die Gemeinde Hochdorf anzuweisen, das Volksbegehren «Hochdorf heizt erneuerbar» dem Stimmvolk zur Abstimmung vorzulegen. Eventualiter beantragen wir eine Änderung in eine Teilungültigkeit, zum Beispiel unter Anpassung des Perimeters der im Initiativtext erwähnten in der Nutzungsplanung bezeichneten Gebiete. Eventualiter beantragen wir, den angefochtenen Beschluss aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an die Gemeinde Hochdorf zurückzuweisen.

Zudem beantragen wir, die Kosten für das Verfahren sowie für eine Parteientschädigung der Gemeinde Hochdorf aufzuerlegen.

Mit freundlichen Grüssen,

Roman Bolliger

Handelnd als Vertreter des Initiativkomitees und als Einzelperson