

Initiativkomitee «Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge»
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 ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge» [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 Epidemien-gesetz 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 gegen den Grundsatz der Rechtsbeständigkeit einer rechtskräftigen Baubewilligung

Die Gemeinde behauptet, das Initiativbegehren verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsbeständigkeit einer rechtskräftigen Baubewilligung, weil eine einmal gegebene Baubewilligung nicht mehr widerrufen oder abgeändert werden könne. Die Gemeinde berücksichtigt dabei nicht, dass die Baubewilligung bestehen bleibt mit der Initiative. Es handelt sich um die Einführung eines neuen Reglements zur Sicherstellung des Vorhandenseins der Ladeinfrastruktur für emissionsfreie Fahrzeuge. Das Eigentum und die Nutzung der Sammelgaragen bleibt mit der Initiative bestehen.

Selbst wenn bereits bei Baubeginn bestehender Sammelgaragen bekannt gewesen wäre, dass innert drei Jahren nach Annahme der Gemeindeinitiative die Sammelgaragen entsprechend bereit zu sein haben für Elektrofahrzeuge, hätten wohl die meisten Gebäudeeigentümern/innen zuerst einmal die technische Entwicklung abgewartet. Somit ist ihre Situation nicht unwesentlich anders, ob eine entsprechende Auflage bereits mit der Baubewilligung gemacht worden wäre, oder ob sie nun jetzt erfolgt.

Ausserdem zeigen die Ausführungen zum Thema Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands sowie zur echten Rückwirkung in den folgenden Abschnitten, dass bei entsprechendem öffentlichen Interesse geänderte Gesetzesvorschriften auf bestehende Bauten angewendet werden können. Es gibt es aufgrund des starken Bedarfs zur Senkung der Emissionen im Fahrzeugbereich zum Klimaschutz ein hohes öffentliches Interesse an der Sicherstellung, dass auch Fahrzeughalter in Sammelgaragen von Mehrfamilienhäusern auf einfache Weise auf emissionsfreie Fahrzeuge umsteigen können. Die Freiheit, einen entsprechenden Anschluss für den eigenen Parkplatz installieren zu können, und damit eine allfällige ablehnende Haltung von Miteigentümern/innen oder Vermietern/innen überwinden zu können, ist dafür eine Voraussetzung. Diese Freiheit wird mit der Initiative sichergestellt.

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

Zum behaupteten Verstoss gegen kantonales Recht aufgrund der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands

Die Gemeinde argumentiert, dass geänderte Gesetzesvorschriften auf bestehende, nach altem Recht rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen nur angewendet werden dürfen, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse dies verlangt und das Gebot der Verhältnismässigkeit eingehalten sei, wobei der Vertrauensschutz oder die Dauer des rechtswidrigen Zustands der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands entgegenstehen könne.

Der aufgerufene § 209 des Planungs- und Baugesetzes besagt, dass wer einer gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung und dieses Gesetz erlassenen Verfügung zuwiderhandelt oder eine Bedingung oder Auflage nicht erfüllt, auf seine Kosten den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen hat.

Im zitierten Entscheid Nr. 1075 des Regierungsrates des Kantons Luzern wird weiter ausgeführt, dass wenn sich gesetzliche Vorschriften derart ändern, dass bestehende Bauten dem neuen Recht nicht mehr entsprechen, die Regeln über die Besitzstandsgarantie gelten.

Aus den erwähnten Gesetzesartikeln und Entscheiden geht allerdings nur hervor, dass geänderte Gesetzesvorschriften je nachdem auf nach altem Recht rechtmässig erstellte Bauten nicht angewendet werden dürfen. Dies spricht jedoch nicht gegen die Änderung oder Einführung von neuen gesetzlichen Vorschriften an sich, nur dass sie eben auf entsprechende Bauten nicht angewendet werden dürfen. Das heisst, entsprechende Änderungen oder Neuerungen können zwar beschlossen werden, sie können jedoch je nachdem allenfalls nicht angewendet werden auf entsprechende Bauten. Somit ist nicht ersichtlich, weshalb diese Bestimmungen einer Einführung der Regelungen gemäss Initiativtext entgegenstehen würden. Der Initiativtext sieht zudem vor, dass der Gemeinderat weitere Ausführungsbestimmungen festlegen kann.

Ausserdem hat die Gemeinde zwar die Möglichkeit erwähnt, dass die neuen Bestimmungen auch auf rechtmässig erstellte bestehende Bauten Anwendung finden, wenn sinngemäss das öffentliche Interesse überwiegt und die Verhältnismässigkeit gegeben ist. Sie hat allerdings mit keinem einzigen Satz die Anwendung dieser Möglichkeit geprüft. Aufgrund der hohen Dringlichkeit des Klimaschutzes, und weil mit Benzin oder Diesel betriebene Personalfahrzeuge eine Hauptquelle von CO₂-Emissionen darstellen in der Gemeinde, fehlende Lademöglichkeiten in Sammelgaragen allerdings ein wesentliches Hindernis zum Umstieg auf Elektrofahrzeuge darstellen, sind gewichtige öffentliche Interessen gegeben. Demgegenüber halten sich die Kosten für die allgemeinen Installationen und Vorkehrungen zur Ermöglichung der Freiheit jedes/r einzelnen Parkplatzbenutzers/in einer Sammelgarage, eine Ladestation zum Laden eines Elektrofahrzeugs installieren zu können, in Grenzen.

§ 145 Abs. 1 und Abs. 2 des Kantonalen Stimmrechtsgesetzes stellt somit in Verbindung mit dem Grundsatz der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands bzw. der Einschränkungen einer Anwendung dieser Bestimmung bei rechtmässig erstellten bestehenden Bauten keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Initiativrecht einzuschränken, und wurde vielmehr vorliegend unrichtig angewendet.

Zum behaupteten Verstoss gegen das Rückwirkungsverbot gemäss Bundesrecht

Die Gemeinde behauptet, es liege eine echte Rückwirkung vor, die nur unter speziellen Voraussetzungen zulässig sei.

Dass eine echte Rückwirkung vorliegt, kann in Frage gestellt werden. Das Eigentum und dessen Nutzung bleiben unberührt, es besteht lediglich eine Verpflichtung, Vorbereitungen zu treffen für den Einsatz von Elektrofahrzeugen, um jedem/r Parkplatzbenutzer/in bei einer Sammelgarage die Möglichkeit zu bieten, bei Interesse eine Ladestation zu installieren, um das Fahrzeug elektrisch laden zu können. Die Initiative vermeidet, dass Miteigentümer/innen einer Miteigentümer/innen-Gemeinschaft oder Eigentümer/innen im Eigentümer/innen-Mieter/innen-Verhältnis die Installation einer Ladestation verhindern oder einer diesbezüglich interessierten Person mit der Übernahme sämtlicher Grundanpassungskosten für die ganze Sammelgarage unzumutbare Kosten überbürden. Die Regelung ist damit als unechte Rückwirkung zu qualifizieren, die ohne weiteres erlaubt ist.

Selbst wenn man von echter Rückwirkung ausgeht, besteht allerdings die Möglichkeit, dass die Voraussetzungen für eine Zulässigkeit gegeben sind. Der Gemeinderat selbst zählt die Voraussetzungen auf, unter denen eine entsprechende Rückwirkung erlaubt ist. Eine gesetzliche Grundlage wird mit der Initiative selbst geschaffen, ein Beitrag zur Abwendung einer Klimakatastrophe ist ein triftiger Grund, eine dreijährige Übergangsfrist ist angemessen und verhältnismässig und damit zeitlich mässig, es gibt keine stossenden Rechtsungleichheiten, da die Ausnahmen für kleinere Sammelgaragen gerechtfertigt sind, weil sich hier die Betroffenen einfach unter sich auf eine Lösung verständigen können, wenn jemand eine Ladestation für sein Auto einrichten will. Zudem handelt es sich nicht um wohlerworbene Rechte, in die eingegriffen wird. Somit sind alle Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer echten Rückwirkung erfüllt.

Die Aussage, das Initiativbegehren verstosse gegen Bundesrecht, ist somit haltlos.

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

Zur kritisierten Formulierung „emissionsfreie Fahrzeuge“

Die Gemeinde behauptet, dass Elektrofahrzeuge nicht als emissionsfrei gelten. Elektroautos seien gemäss der Schweizerischen Energie-Stiftung nicht emissionsfrei, die Umweltbelastung verschiebe sich zum Kraftwerk. Zudem wird bemängelt, dass das Initiativbegehren andere Fahrzeuge und CO₂-arme Technologien, wie zum Beispiel Hybrid- und Wasserstofffahrzeuge diskriminiere. Damit verstosse das Initiativbegehren gegen den Vollzug zu Gunsten emissionsfreier Fahrzeuge und sei als ungültig zu erklären.

Laut § 145 Abs. 1 des Stimmrechtsgesetz ist allerdings ein Volksbegehren nur dann ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Ein „Verstoss gegen den Vollzug zu Gunsten emissionsfreier Fahrzeuge“ ist hingegen kein rechtliches Kriterium, um ein Volksbegehren für ungültig zu erklären. Laut § 145 Abs. 1 ist demzufolge in Verbindung mit den erwähnten Aussagen keine genügende gesetzliche Grundlage, um das Initiativrecht einzuschränken, und wurde vielmehr unrichtig angewendet.

Die hier gemachten Behauptungen durch die Gemeinde veranschaulichen zudem besonders deutlich, dass es der Gemeinde womöglich primär um einen politischen, nicht um einen rechtlichen Entscheid ging. Ein Entscheid basierend auf politischen Interessen ist allerdings bei einer Initiative den Stimmberechtigten zu überlassen.

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 für die Abwägung zwischen der Interessen auf Klimaschutz und die Abwendung einer Klimakatastrophe riesigen Ausmasses einerseits und den Interessen einiger Gebäudeeigentümer/innen andererseits, auf die Schaffung von Voraussetzungen zu verzichten, um das Laden von Elektroautos in Sammelgaragen zu ermöglichen.

Fehlende Interessenabwägung unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an Klimaschutz

Es fehlt bei allen Überlegungen im Beschluss, bei denen eine Interessenabwägung möglich ist, eine Reflektion zum vom Kantonsrat symbolisch ausgerufenen Klimanotstand. Es wurde keine Art von Interessenabwägung unter Einbezug der Bedeutung von Klimaschutzmassnahmen durchgeführt.

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 6]. 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.

Diese Überlegungen wurde allerdings im angefochtenen Beschluss nicht einbezogen. Sie sind, sofern die übrigen Argumente nicht greifen, entsprechend zu berücksichtigen, insbesondere für die Abwägung zwischen der Interessen auf Klimaschutz und die Abwendung einer Klimakatastrophe riesigen Ausmasses einerseits und den Interessen einiger Gebäudeeigentümer/innen andererseits, auf die Schaffung von Voraussetzungen zu verzichten, um das Laden von Elektroautos in Sammelgaragen zu ermöglichen.

Fazit

Die Behauptungen der Gemeinde, die Initiative verstosse gegen kantonales und Bundesrecht, sind unbegründet. § 145 Abs. 1 und Abs. 2 stellt in Verbindung mit den erwähnten Bestimmungen und Aussagen keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Initiativrecht einzuschränken, und wurde unrichtig angewendet.

Angesichts der bereits auftretenden negativen Folgen der Klimaveränderungen und einer drohenden Klimakatastrophe, die zum Verlust unzähliger Menschenleben führen und die Lebensgrundlagen von Hunderten von Millionen Menschen zerstören könnte, ist es zumindest nicht angebracht, es als offensichtlich rechtswidrig zu betrachten, dass das Umsteigen auf im Betrieb emissionsfreie Fahrzeuge mit der geforderten Regelung für alle Parkplatzbenutzer/innen von Sammelgaragen von Mehrfamilienhäusern mit mehr als vier Parkplätzen vereinfacht wird. Das Volksbegehren ist deshalb dem Stimmvolk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Verletzung des Anspruchs auf Akteneinsicht

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).

Bezüglich der Rechtsbeständigkeit einer rechtskräftigen Baubewilligung, der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands wie auch des Rückwirkungsverbots sind im Prinzip auch bei einer echten Rückwirkung Ausnahmen möglich unter gewissen Voraussetzungen. Die Voraussetzungen wurden zwar aufgezählt, doch eine Anwendung im vorliegenden Fall wurde nicht einmal im Ansatz geprüft.

Bezüglich des behaupteten Verstosses gegen den Vollzug zu Gunsten emissionsfreier Fahrzeuge liegt keine verständliche Begründung vor, es wurde nicht präzisiert, um welchen Verstoss gegen den Vollzug Gunsten emissionsfreier Fahrzeuge es sich handelt.

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

Anträge

Wir beantragen, den angefochtenen Beschluss aufzuheben, die Initiative für gültig zu erklären und die Gemeinde Hochdorf anzuweisen, das Volksbegehren «Hochdorf ist bereit für emissionsfreie Fahrzeuge» dem Stimmvolk zur Abstimmung vorzulegen. Eventualiter beantragen wir eine Änderung in eine Teilungültigkeit. 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